

CARRERA JUDICIAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Juan F. Jiménez Mayor (*)

La Ley de Carrera Judicial

Luego de varios intentos infructuosos -el tercero- finalmente el Congreso aprobó por 92 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones y el Ejecutivo promulgó la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 29277). Se trata de una iniciativa que forma parte de lo que podemos denominar el “paquete estándar” de la llamada reforma judicial y que más que un logro final, implica un reto hacia adelante, pues la agenda que implica la novísima ley tomará trabajo y tiempo que deben invertir las instituciones involucradas (el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura), además de que puede significar un estilo de trabajo diferente al que han seguido hasta hoy los operadores de justicia.

En todos los países en donde se ha aprobado una ley de carrera, su instauración ha significado una enorme tarea para ponerla en práctica, dado que implica la instauración de reglamentos, nuevas estructuras, organización de la información, labores de coordinación e intercambio de información, nuevos procesos, estilos de trabajo diferente, entre otros aspectos. Implica así una labor que puede durar años, por lo que de entrada hay que aclarar que la publicación de la ley no es sino el primero de una serie de pasos que es preciso dar, siendo que sus efectos se sentirán todavía dentro de algunos años¹.

Es preciso considerar que la ley no debe significar en absoluto que estamos ahora frente a un sistema legal-burocrático de administración judicial al estilo napoleónico, que pueda implicar la dependencia jerárquica de los puestos subordinados a los superiores. Por el contrario, aunque se habla de *carrera* y ello implica entonces el sentido de progresión entre cargos mayores y menores, no debe entenderse que se está ante una organización con dependencia jerárquica, siendo que la carrera se alude solo para determinar el ascenso a cargos por méritos propios, sin que ello implique puestos de dirección sino la designación para cargos de distinta responsabilidad, así como la creación de

(*) Abogado, profesor universitario, ex Viceministro de Justicia del Perú, consultor internacional en temas de justicia. E-mail: jjimenezm@jimenezquintana.com.pe.

¹ Me refiero en concreto a las experiencias de países como República Dominicana y Nicaragua, cuyas leyes de carrera judicial tomaron años en ser implantadas plenamente y aún sin una aplicación integral hasta la fecha. La Ley de República Dominicana fue la Ley 327-98 del 9 de julio de 1998 que crea la Carrera Judicial y con ella la Escuela Nacional de la Judicatura; su reglamento se aprobó en noviembre de 2000, más dos años después !! En el caso de Nicaragua ocurrió algo parecido. La Ley 501 entró en vigencia en enero del 2005 y hasta la fecha, básicamente por falta de voluntad de los magistrados supremos, no se ha aprobado el reglamento que la ponga en efectiva vigencia.

un estatuto personal que preserve las garantías institucionales de la independencia.

Se trata de una ley de vieja aspiración en la comunidad jurídica. Lo planteaba el Plan Nacional de la CERIAJUS ya en el 2004 y corresponde a las recomendaciones de tendencia internacional de reforma como una buena práctica a seguir. Muchos países que han enfrentado procesos de reforma de la justicia, han contemplado la instauración de un sistema de carrera judicial destinado fundamentalmente al propósito de robustecer la independencia de los magistrados.

Los elementos de toda carrera judicial se centran en la regulación del ingreso, permanencia, régimen disciplinario, derechos y deberes, capacitación y fin de la carrera. Pero hay un elemento central que se ha asumido con gran fuerza en la experiencia de algunos países que vienen enfrentando estos retos: la evaluación del desempeño, tema que motiva este ensayo y sobre el que abundaremos más adelante.

La carrera judicial tiene por objeto dar certeza a los profesionales que ingresan al Poder Judicial acerca del desempeño de funciones y sobre su permanencia y desarrollo, lo que les permite cumplir su labor con independencia, pero además sujetándolos a un régimen de deberes y con la responsabilidad debida por el ejercicio del cargo

La carrera no sólo debe garantizar el desarrollo profesional, sino que debe proporcionar los suficientes incentivos para mantener a los buenos profesionales dentro de la misma y con disposición para su superación (permanencia). El desarrollo se refleja en una mejor preparación profesional y un mejor conocimiento de la función que realizan, con lo cual se beneficia el desempeño de la función jurisdiccional de jueces y fiscales en aspectos como oportunidad, cantidad, calidad y costo de las operaciones. Redunda por ende en los usuarios.

Los beneficios de un régimen de carrera generalmente aceptados son los siguientes²:

- Mejora los sistemas de reclutamiento de magistrados. No solo es una mejora en el sistema de selección, sino que introduce procedimientos de reclutamiento y selección sobre la base de méritos.
- Estructura el estatuto del juez para darle un marco global de derechos y obligaciones que fija los contornos de las obligaciones y deberes, en el ámbito externo e interno.

² No obstante no hay que ser ingenuos. La Ley de Carrera Judicial puede ser una excelente iniciativa, pero por sí sola no va a significar un cambio sustancial de la institución judicial. No olvidemos que las leyes no cambian realidades y será muy difícil que ella por sí sola traiga los beneficios que todos esperan. Aún con todo es un gran paso y todo dependerá de la inteligencia con la que ponga en práctica esta ley y del empeño para que opere la gestión del cambio que se espera pueda producir. Este es un proceso que durará años.

- Regula las relaciones del juez (sobre todo internamente).
- Regula los procedimientos disciplinarios, incorporando mecanismos de responsabilidad objetivos (interdicción de la arbitrariedad en los aspectos laborales de los jueces).
- Busca fortalecer las capacidades de los jueces, fomentando el entrenamiento y la capacitación. Si el magistrado desarrolla la independencia a través de la aplicación de la Ley, lo debe hacer con la capacidad de conocerla.

Carrera e independencia judicial

Por muchos años hemos tenido el debate de la independencia como la preocupación central de la justicia. Y es que efectivamente no debe perderse la perspectiva acerca de la independencia que es el pilar de la función jurisdiccional, constituyendo la garantía institucional para una correcta administración de justicia.

La independencia tiene diversos medios de expresión: respeto del fuero judicial por parte de los diferentes poderes que suelen afectar a la justicia (políticos, económicos, religiosos, sociales, entre otros). Es la precondition que hace que existan fallos imparciales y por la cual se entiende que no existe verticalidad en el sistema.

El principio de la independencia incluye tres ámbitos que deben ser siempre contenidos: i) ha de ser garantizado por el Estado; ii) está proclamado por la ley; y iii) es respetado por todas las instituciones gubernamentales.

La independencia involucra la existencia de un régimen de carrera que implica un adecuado sistema de ingreso, con mecanismos de designación objetivos y sin injerencias indebidas. Dicho régimen implica el estatuto personal del juez que incluye el respeto a principios fundamentales como la inamovilidad, permanencia, ascensos, adecuados mecanismos de control y supervisión, entre otros aspectos.

Está comprobado que la carrera judicial es uno de los elementos centrales para una justicia independiente. Integra una serie de elementos como la inamovilidad que expresa el concepto de que el juez no pueda ser removido de su despacho, lo que para muchos como Díez-Picazo, constituye una de las máximas garantías de independencia del juez³. La inamovilidad consiste en evitar el traslado no deseado o forzoso del juez. Este fenómeno suele darse para cambiar de puestos a jueces incómodos, lo que plantea una seria lesión no solo al estatuto personal del juez, sino a los justiciables, quienes por la sustracción del juez que ha conocido de su proceso, pueden ver limitada la tutela judicial efectiva.

³ DIEZ PICAZO, Luis María. Régimen Constitucional del Poder Judicial. Ed. Civitas. Madrid, 1991. p. 34.

La carrera judicial alude no solo a las garantías de funcionamiento institucional, sino al establecimiento de un sistema burocrático-profesional, que parte de la profesionalización y especialización de los funcionarios que conforman la judicatura. La carrera es impensable sin la existencia de la permanencia en el cargo, que establece precisamente la configuración del cuerpo orgánico especializado que administra justicia a todos los niveles de la estructura judicial.

Niega obviamente la verticalidad. La carrera no implica la existencia de verticalidad de mando y postula la necesidad de una estructura profesionalizada independiente en cada uno de sus componentes. Implica la necesidad de que exista el respeto al estatuto del juez, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones del funcionario judicial, así como la necesidad de establecer mecanismos de proyección de sus integrantes para evitar, precisamente, que esta garantía institucional de funcionamiento que es la independencia, sea lesionada por indebidas injerencias.

Si bien la independencia es una cualidad que expresa el órgano judicial (una garantía institucional), en el aspecto concreto es una característica sustantiva de la labor que desempeñan los jueces mismos. En ese sentido, constituye un elemento central de la actuación y que no puede ser soslayada. Si un juez no actúa de manera independiente, el servicio que brinda no es justo y ello descompone la labor del judicial. Por ello es casi una tautología hablar de justicia e independencia; no puede operar la justicia sin independencia, es consustancial a su labor. Lo contrario es cualquier cosa, es arbitrariedad; en el antónimo: es injusticia.

Si el Poder Judicial opera en el Estado como parte fundamental de la estructura de protección de los derechos humanos, evitando la impunidad y resolviendo los conflictos con criterios de constitucionalidad y legalidad, debe procurarse construir dicha estructura con todas las garantías para que ello opere de manera efectiva, siendo que la estrategia es el aseguramiento de la existencia de la independencia. Y no se trata solo de retórica; hablamos de una precondition de funcionamiento. Tampoco es un descubrimiento nuestro; el mundo moderno ya postula ello como una necesidad y es código universalmente aceptado.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada en 1948 por la Asamblea General de la ONU, consagra que *“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”*.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* en su artículo 14º dispone que *“Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter*

penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

El *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, ha sostenido en forma inequívoca que el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial “*es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna*”.⁴ Este mismo Comité ha señalado que inclusive en tiempos de guerra o durante un estado de emergencia, “*sólo un tribunal de derecho puede enjuiciar y condenar a una persona por un delito*”.⁵

En similar sentido, el artículo 8º de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* dispone que “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones ...*”.

No solo son convenios los que impulsan la base de aplicación de la justicia a través de la independencia y el adecuado funcionamiento de ésta y los derechos de los justiciables. Hay una serie de declaraciones que plantean ello, buscando resaltar su papel. Destacan en esa lista, los *Principios Básicos de la Naciones Unidas para la Independencia de la Judicatura*, aprobado en la Resolución 40/32 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1985, que señala en su primer principio que “*La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura*”.

Además, lo plantea la *Declaración sobre los Principios relativos a la independencia de la judicatura*, adoptada en Beijing en agosto de 1995 por la Sexta Conferencia de Presidentes de las Cortes Supremas de Asia y el Pacífico.

Asimismo, el *Estatuto Universal del Juez*, un instrumento aprobado por jueces de todas las regiones del mundo, que establece que “*La independencia del juez resulta indispensable para el ejercicio de una justicia imparcial en el respeto de la ley. La independencia es indivisible. Todas las instituciones y autoridades, nacionales o internacionales, deberán respetar, proteger y defender esta independencia*”.⁶

⁴ Dictamen del 28 de octubre de 1992 (Comunicación N° 263/1987, *M. González del Río c. Perú*) Documento de la ONU CCPR/C/46/D/263/1987

⁵ Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 29 - Estados de Emergencia (artículo 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001

⁶ El *Estatuto Universal del Juez*, fue aprobado por la Unión Internacional de Magistrados (IAJ-UIM) el 17 de noviembre de 1999. La IAJ-UIM fue fundada en 1953 como una organización internacional profesional y apolítica que agrupa no sólo jueces individuales, sino también asociaciones nacionales de magistrados. El principal objetivo de la Asociación, que abarca 67 asociaciones nacionales o grupos representativos de este tipo, es el de salvaguardar la

De igual modo, el *Estatuto del Juez Iberoamericano*, aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en España en mayo de 2001, que reconoce que como garantía para los justiciables el que “... *los Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran tan sólo sometidos a la Constitución y a la ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa*”.

Instrumento importante a considerar en este breve recuento, es la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial Iberoamericano*, aprobado en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (*Declaración de Cancún*), que es un documento que pretende ser una verdadera declaración de derechos de las personas frente a la Administración de Justicia.

Como podemos ver, la evolución de los aspectos sustantivos de lo judicial en los últimos años, ha llevado a la necesidad de avanzar en el respeto a las garantías de funcionamiento institucional, siendo la premisa básica la independencia. La literatura sobre este ámbito es muy grande y explícita la preocupación que se ha tenido sobre este particular. Y en primera fila para resguardarla está la carrera judicial.

La normativa sobre Carrera antes de la novísima Ley

Si bien la Constitución de 1993 consideró como su antecesora, atacar el tema de los sistemas de nombramiento como un asunto central para una mayor independencia y consagró los principios de permanencia, independencia e inamovilidad, elementos consustanciales a todo régimen de carrera, extrañamente consideró las ratificaciones cada siete años como un factor que debilita estos avances. Sin duda es un contrasentido optar por una carrera basada en la meritocracia y, simultáneamente, mantener el sistema de ratificaciones cada siete años, máxime si se concibe que los magistrados deben estar permanente evaluados. Con esta primera crítica asumimos como propia la propuesta de la CERIAJUS de eliminar la ratificación de magistrados cada siete años, algo además que ha sido recomendado por muchos expertos internacionales.

Sin embargo, la regulación sobre “carrera”, en general, era muy deficiente. Solo se buscaba establecer un sistema de ingreso apolítico y se incorporaron otras normas. La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), aprobada tardíamente en diciembre de 1991 mediante Decreto Legislativo Nº 767, buscó aproximarse a eso que se denominó la *Carrera Judicial* en la Sección Quinta de dicho cuerpo legal. No obstante no consideró propiamente un tratamiento compatible a lo que se conoce modernamente como carrera, dado que no se ajusta a los estándares actuales.

independencia del sistema judicial, como un requisito esencial de la función judicial y garantía de los derechos humanos y la libertad.

La LOPJ reconoce los niveles o grados en la carrera, pero apunta de alguna forma a establecer jerarquías. Plantea la necesidad de un cuadro de méritos⁷ y que para ingresar a la carrera se requiere cumplir con ciertos requisitos. Establece la posibilidad de ascensos, pero no regula precisamente el aspecto de la carrera como una progresión o evolución de desarrollo laboral progresivo y meritocrático. En ese sentido, la LOPJ en la sección correspondiente es más un *estatuto judicial* que una ley de carrera.

Esta misma LOPJ establece una serie de aspectos ritualistas y bastante superfluos: el juramento para tomar posesión del cargo, el sistema de precedencia de magistrados, los honores por fallecimiento, el uso de insignias, la vestimenta, el duelo judicial, entre otros. Avanza poco en lo sustantivo.

Regula las licencias o impedimentos creando la figura del magistrado provisional. Así mismo, norma las vacaciones, las causales de terminación del cargo, el régimen disciplinario, los requisitos para ser magistrado por cada nivel, los deberes, facultades y derechos de los magistrados, la determinación de la especialidad, las prohibiciones, incompatibilidades del cargo, entre otros aspectos.

Según el artículo 218^o de la LOPJ, la carrera se inicia desde el cargo de secretario y relator de Sala, lo que ha sido modificado en la norma actual que incorpora solo al estamento de jueces en la misma. De igual modo, los artículos 177^o y siguientes determinan los requisitos de cada cargo, de donde se puede desprender la ligación entre cada instancia en el régimen de carrera⁸.

La capacitación como elemento esencial de la carrera judicial

Relevante es considerar que la LOPJ determinaba originalmente algunos de los requisitos de estudios en la AMAG. El texto inicial del artículo 178^o de la LOPJ señalaba que para ser magistrado de la Corte Suprema se exigirá, además de los requisitos de edad y otros, haber cursado satisfactoriamente “estudios de ulterior especialización judicial” en la Academia de la Magistratura o un post-grado en el extranjero en materia relacionada con la especialización escogida, y la publicación de una obra jurídica relacionada con los estudios realizados.

⁷ Es interesante comentar que ya la LOPJ de 1991 consagraba la necesidad de un cuadro de méritos que debía actualizarse permanentemente que reconocía ciertos valores como la oportunidad, puntualidad, corrección en los trámites, idoneidad moral, sanciones, grados académicos y estudios de perfeccionamiento, publicaciones, distinciones y condecoraciones, etc. Este cuadro de méritos nunca se implementó. En el año 2004 se expidió una Ley similar para crear un cuadro de méritos, que tampoco ha sido del todo implementada. Ello implica considerar como tarea que en los aspectos de gestión en el PJ no basta con aprobar leyes, sino que es preciso considerar los supuestos y estrategias de implantación de las medidas normativas.

⁸ Es decir, los requisitos para magistrados inferiores para acceder a cargos superiores, lo que desprende cierto hábito evolutivo o progresivo en la “carrera” en el esquema de la actual LOPJ, pero que ha tenido muchas críticas por la falta de claridad sobre las posibilidades abiertas o cerradas de postulación y sobre la capacitación diferenciada que se requiere entre los sectores internos de la judicatura y quienes postulan a los cargos sin ser magistrados.

En el caso de los vocales superiores, se exigía en la norma originaria de la LOPJ que para, postular a los niveles superiores de los magistrados de carrera, cursar satisfactoriamente estudios de ulterior especialización judicial en la AMAG. Para ser juez especializado o mixto, la LOPJ señalaba que era requisito haber cursado satisfactoriamente estudios superiores de post-grado en el Programa de Especialización Judicial y estudios de segunda especialización judicial de la AMAG. A su turno para ser juez de paz letrado se exigía haber cursado satisfactoriamente estudios superiores de post-grado en el Programa de Especialización Judicial de la AMAG.

Estas normas empero fueron modificadas en el tiempo. La Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, estableció en su artículo 22° que, en concordancia con lo prescrito por el artículo 151° de la Constitución Política del Estado⁹, para ser considerado candidato y someterse al respectivo concurso, los postulantes deberán acreditar haber aprobado satisfactoriamente los programas de formación académica para aspirantes al cargo de magistrado del Poder Judicial o Fiscal del Ministerio Público, organizados e impartidos por la Academia de la Magistratura¹⁰. Con ello se daba autonomía a la AMAG para que defina el o los tipos de cursos o programas para estos efectos¹¹, dando nacimiento así al Programa de Formación de Aspirantes (PROFA)¹².

Como se puede colegir fácilmente, un aspecto central de la carrera judicial está en el aspecto de la capacitación. Y ello quizás es uno de los problemas a

⁹ La Constitución de 1993 es posterior a la LOPJ.

¹⁰ Texto según la modificación de la Ley N° 27368, del 07 de noviembre del 2000.

¹¹ De hecho la Ley Orgánica de la AMAG señala en su artículo 2° que la Academia tiene por objeto la formación académica de los aspirantes a cargos de magistrado del Poder Judicial y del Ministerio Público, la capacitación académica para los ascensos de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público y la actualización y perfeccionamiento de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

¹² Esta norma de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, empero, ha tenido una vida bastante cambiante. La Ley N° 27368 en su Segunda Disposición Transitoria y Final, señaló que se considera cumplido este requisito si el postulante acredita haber aprobado satisfactoriamente un año de formación académica para aspirante al cargo de Magistrado del Poder Judicial o Fiscal del Ministerio Público. Luego esta Segunda Disposición Transitoria y Final, fue derogada por el artículo 3° de la Ley N° 27466, dejando en suspenso por tres años el PROFA (contados desde el 30 de mayo del 2001), lo que implicó que dicho programa no se aplicó por dicho lapso. Finalmente, el artículo 22° inciso c) de la Ley N° 26397, ha sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional (sentencia de fecha 25 de abril del 2006 - Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC), concluyéndose que para postular a la carrera judicial y fiscal no es necesario pasar previamente por la AMAG, lo que plantea un escenario totalmente distinto a lo que se ha señalado en las normas glosadas. En este estado estamos en la actualidad, siendo que la nueva ley de carrera plantea la participación obligatoria de la Academia de la Magistratura en los cursos de Inducción y Habilitación, lo que implica que se estructura luego de que el CNM determina la selección. No obstante el artículo 2° de la Ley actual tiene una norma equívoca cuando señala que "La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles para los efectos de su selección", pues podría entenderse que debe pasarse por la AMAG antes.

considerar, dado que el sistema de formación y capacitación de jueces peruanos que se brinda desde la AMAG no ha sido sostenido en el tiempo, no sólo por falta de recursos, cuanto por decisiones cambiantes que ha hecho que los programas que brinda esta institución sean modificados de manera permanente, sin mayor impacto mensurable y, por el contrario, con resultados muy pobres.

La reciente Ley de Carrera Judicial incide en la capacitación de manera importante y es sin duda un elemento central de la carrera, pues con ello se apunta a dar efectivo contenido para “Garantizar la independencia, idoneidad, permanencia y especialización de los jueces” y además para “optimizar el servicio de impartición de justicia”, los dos grandes objetivos de la carrera judicial según el artículo 1º de la nueva Ley N° 29277. Además, se declara en el artículo V del Título Preliminar como principio rector la “Capacitación permanente”, al estipularse que “La carrera judicial garantiza la permanente y óptima capacitación de los jueces”.

Esta tarea está a cargo evidentemente de la Academia de la Magistratura, entidad que ha desarrollado varios programas de capacitación y sobre los cuales la nueva ley tiene pistas muy precisas sobre lo que tiene que hacer, por lo que no es solo el Poder Judicial y el CNM quienes tienen una agenda importante, sino también la AMAG precisamente por el relacionamiento de la carrera con el tema de la capacitación.

Si bien conforme al criterio del Tribunal Constitucional el Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), no es obligatorio para el proceso de selección ante el CNM, se plantea en la Ley que es necesario incorporar procesos de capacitación, llamados ahora inducción (para jueces supremos) y habilitación (para jueces superiores y jueces especializados o mixtos), para quienes se incorporan a la carrera judicial¹³.

¹³ La sentencia señala que no existe necesariamente un monopolio en la capacitación de la AMAG para el acceso a la función pública, sino que ésta puede darse por otros medios alternativos. En ese sentido, la sentencia afirma que no solo ese curso debe impartirse antes de la postulación ante el CNM, sino que “puede alcanzarse proveyendo formación especializada a través del programa de formación académica a abogados antes de iniciar el ejercicio de la magistratura”. En tal supuesto, la capacitación de la AMAG puede ser también efectuada para “aquellos que han ganado en el concurso”. De este modo, no es necesariamente exacto que el PROFA debe darse *sine quanon* para quienes quieran acceder a la función, sino que ésta puede darse a quienes ya son nombrados y hasta antes de que opten por ejercer la función. La sentencia señala: “En este caso, la formación especializada se ocupa del aprestamiento, adiestramiento de abogados que, al cabo de un período de formación y luego de haberlo superado satisfactoriamente, han de realizar de sus funciones de magistrado. La formación no se extiende a todos quienes pretendan ser magistrados, sino únicamente a quienes están próximos a ser magistrados”. Y agrega de modo contundente: “La formación extendida a todo abogado que pretenda ser magistrado carece de sentido dado que del conjunto de los que reciban tal formación, sólo un restringido grupo accederá a la magistratura, de modo que se llega al contrasentido de formar como magistrados a personas que, en definitiva y por definición, no han de ser magistrados”

Pero al plantearse otros conceptos nuevos, como la necesidad de la especialización, se establece la creación de nuevos programas de capacitación (artículo 27º). Ello implicará entonces que además del PROFA (la AMAG no ha sido desautorizada por el Tribunal para continuar con este programa), se deba contar con un programa de especialización, otro de actualización obligatoria, perfeccionamiento y capacitación previa para el ascenso¹⁴.

En este aspecto es clave entender lo que se plantea como perfil del juez. El artículo 2º de la nueva Ley de Carrera N° 29277 señala que el *perfil del juez* es el conjunto de capacidades y cualidades personales que permiten asegurar que, en el ejercicio de sus funciones, los jueces responderán de manera idónea a las demandas de justicia, siendo sus principales características las siguientes:

- Formación jurídica sólida.
- Capacitar para interpretar y razonar jurídicamente a partir de casos concretos.
- Aptitud para identificar los conflictos sociales bajo juzgamiento.
- Conocimiento de la organización y manejo del despacho judicial.
- Independencia y autonomía en el ejercicio de la función y defensa del Estado de Derecho.
- Conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeñe su función.
- Propensión al perfeccionamiento del sistema de justicia.
- Trayectoria personal éticamente irreprochable.

Si se toma en cuenta el perfil del juez en la carrera judicial que recoge la ley es muy importante el papel de la AMAG en la capacitación no solo en la formación inicial, debido a la brecha existente entre los estudios de derecho y las habilidades que se requieren para el ejercicio de la judicatura, pues la formación de los abogados no sirve a este propósito. La perspectiva del entrenamiento y capacitación permanente es clave y en ello la Ley de Carrera Judicial tiene una apuesta muy clara, apostándose como ya ha sido dicho por la permanente y óptima capacitación de los jueces¹⁵.

Debe resaltarse finalmente sobre este punto concreto que la capacitación se considera un derecho y “un factor indispensable para evaluar su desempeño”. En ese sentido, se determina que es un deber del magistrado “mantener un alto

¹⁴ El tema de los ascensos es importante. Si bien el ingreso a la carrera es por el primer nivel. En el segundo y tercer nivel los miembros de la carrera tienen reservados el 30% de plazas. El cuarto es totalmente abierto (nivel supremo).

¹⁵ Una novedad interesante de la ley es que se incorporan fases en el proceso de ingreso a la carrera, en donde el Consejo Nacional de la Magistratura declara aptos a los candidatos, quienes luego de ello deben participar en los Programas de Habilitación o Inducción, según corresponda, siendo que será luego de su aprobación que son nombrados por el CNM como jueces según el nivel que corresponda. El artículo 12º plantea este importante aporte lo que implica que el seleccionado no es juez sino luego que supera (aprueba) la habilitación o inducción.

nivel profesional y preocupación por su permanente capacitación y actualización”.

El énfasis de la capacitación en la carrera judicial es fundamental: su objetivo es impulsar el desarrollo profesional pleno del juez y eliminar cualquier deficiencia en el servicio de justicia. Con ello establece que la capacitación no existe solo para cubrir las necesidades personales del juez, sino principalmente para cubrir las necesidades del sistema de justicia.

Vistas estas cuestiones previas, vamos a ver ahora un aspecto central en la ley que ha ocasionado los más importantes desencuentros para su vigencia: la evaluación del desempeño. Sobre este punto en verdad hay mucho que decir y para poder entender el problema suscitado, quizás conviene hacer una completa revisión de su concepto para poder en efecto apreciar de qué se trata.

La evaluación del desempeño

La Ley agrega al objetivo natural de la independencia otro que estimamos muy relevante: la optimización del servicio de impartición de justicia. Desde nuestro punto de vista la manera de insertar este objetivo se concreta en el aspecto del mejor desempeño de los integrantes de la carrera judicial.

¿A qué nos referimos cuando se habla de evaluación del desempeño? Suena bien, muchos citan este concepto, pero suele pasar que no comprendemos en realidad qué significa en su integridad. Veamos primero el marco conceptual y luego analicemos cómo ello se aplica en el ámbito de la justicia, pues nos referimos aquí a un tema de manejo y desarrollo de personal que se ha aplicado propiamente en la industria o en general en el ámbito privado y que viene siendo trasladado a la administración estatal, buscando un enfoque de modernidad, eficiencia y eficacia.

Enfoque histórico de la evaluación del desempeño

En la historia del hombre siempre se ha buscado garantizar la permanencia y productividad de cada organización que se ha creado para el logro de metas trascendentes. Las estructuras históricamente tienden a ello; diversas organizaciones políticas y económicas dan cuenta de este propósito inmanente del ser humano.

El nacimiento del liberalismo y de la economía de mercado, enfatizó esta idea aplicada a la producción de bienes, buscando que el operario responda a ciertas expectativas de resultados. Un primer antecedente de evaluaciones de productividad, se encuentra en el sistema ideado por Roberto Owen a principios del siglo XIX, para las fabricas de hilados y tejidos de New Lanark, Escocia, en donde se asignaba a cada trabajador un libro, en el que sus supervisores calificaban su trabajo con anotaciones de los resultados y productos, efectuando comentarios de su desempeño. A fines del siglo XIX,

Frederick Taylor¹⁶ perfecciona la idea introduciendo valoraciones del rendimiento de los trabajadores considerando sus puestos en la empresa, estableciéndose estándares de rendimiento, los cuales pueden ser contrastados para cualquier trabajador que ocupara esos puestos¹⁷.

A eso se fueron agregando con el tiempo otros elementos, como indicadores que permitan la evaluación en términos objetivos, para determinar los factores de desempeño. El resultado de todo este proceso fue el desarrollo de una metodología que busca examinar el rendimiento y capacidades, lo que lleva a la catalogación del personal entre quienes tienen buenos resultados y los que requieren mejoría en su desenvolvimiento laboral.

La evaluación del desempeño en el ámbito público

La evaluación del desempeño, fue una práctica extendida en una serie de industrias en el ámbito privado durante el siglo XX. Sin embargo, en el desarrollo del ámbito público, no existieron estas políticas de evaluación del personal sino hasta los años sesenta y setenta, cuando comenzaron a usarse principalmente en los Estados Unidos, Suecia y Canadá; desde los años ochenta ello comienza a desarrollarse en Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y luego en una serie de Estados en el mundo.

El punto de partida de esta nueva forma de atender la función pública, considera que el Estado debe actuar de manera transparente y responsable, lo que implica la necesaria rendición de cuentas. El concepto de *accountability* que ha venido siendo impulsado para la acción estatal. Pero también la introducción de elementos de eficiencia, modernidad, servicios efectivos y, en general, avanzar hacia un nuevo enfoque donde la satisfacción del usuario constituye una de las principales preocupaciones.

Hay dos criterios aquí a presentar. La gestión por resultados institucional que busca incorporar los términos de eficacia, eficiencia y calidad a las propias organizaciones; luego la propia evaluación del desempeño laboral que se integra de alguna forma dentro de la primera. Ambos conceptos luego migrarán hacia lo público. Vamos brevemente a desarrollar cada una.

La gestión por resultados institucional plantea el desarrollo de un tipo distinto de gestión pública, ya no estructurada a partir del estatuto funcional (las normas o reglamentos de funcionamiento, que es lo usual), sino a partir de metas y resultados. Esta nueva forma de organización de la cosa pública plantea la asignación de prioridades, a efectos de asignar los recursos públicos

¹⁶ Frederick Winslow Taylor, nació en Filadelfia, Estados Unidos, y es quien desarrolla la administración científica, buscando aumentar la eficiencia de la industria a través de la racionalización del trabajo.

¹⁷ PONTIFES, Arturo Notas técnicas de la exposición preparada para la Tercer reunión del Foro Nacional de Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Santiago de Querétaro, Querétaro, 17 de mayo de 2002. www.e-local.gob.mx.

conforme a estas prioridades, tomar las decisiones acordes a ello, dar seguimiento de manera permanente a las acciones emprendidas, evaluar los resultados alcanzados y los medios para alcanzarlos, exigiéndose cada funcionario rinda cuentas.

En los EE.UU. la gestión por resultados constituye una práctica que cuenta con unidades de evaluación federal y estatal. La *General Accounting Office* asiste al Congreso y propicia la administración efectiva y rendición de cuentas, bajo un gran número de auditorías de desempeño y programas de evaluación. En Canadá fue desarrollada para la administración pública desde 1977 y está fuertemente institucionalizada, realizándose auditorías internas de acuerdo a estándares previamente establecidos para evaluar las políticas y programas prioritarios, dentro de las cuales se inserta la evaluación del personal.

Australia introdujo estas herramientas a mediados de los ochentas. En este país todos los programas públicos son revisados una vez cada tres a cinco años, siendo que todas las políticas públicas incluyen estrategias de evaluación. Los ministerios instauran planes anuales de evaluación y los resultados de las principales evaluaciones son públicos, los cuales implican la evaluación del desempeño de los funcionarios.

Estos esfuerzos están encaminados a desarrollar fuertemente la planificación, mejorar la toma de decisiones por medio de la sistematización de las actividades de evaluación; por cierto, buscan en el personal una más alta performance y dedicación en sus labores.

En Latinoamérica la globalización buscó iniciar un proceso de modernización del Estado que buscaba introducir una serie de estrategias que se vinculan con cinco elementos claves: i) la eficiencia (reducción de costos para la producción de bienes y servicios, la mejora de la calidad de estos bienes y servicios y la ampliación de la cobertura); ii) la rendición de cuentas, para que el Estado y los funcionarios asuman su responsabilidad en cuanto a las funciones que cumplen; iii) reestructuración del presupuesto, buscándose optimizar el uso de los recursos públicos y modernizar los ingresos públicos y ampliar la base tributaria; iv) el mejor desempeño de los recursos humanos, tendiéndose a la mejora de los procesos de selección, formación y capacitación de los funcionarios públicos, e incentivar la reforma del sistema de incentivos para garantizar que los beneficios sean otorgados, tomando como criterio fundamental la eficiencia y la calidad del trabajo.

A estos elementos, es central incorporar como quinto elemento el factor de modernización institucional, en donde se busca alcanzar una cultura de la eficiencia pública que responda al énfasis en los procesos, en los resultados y en la calidad del servicio a los usuarios. Ello requiere estructurar mejores procesos para la toma de decisiones, con mayor información y contando todas las dificultades y fortalezas que podemos encontrar. Por cierto no puede desligarse en esta relación, el enfoque económico global que ha desarrollado el esquema de economías de mercado.

Este no ha sido ni es un proceso lineal. Tampoco general, siendo pocos Estados los que han introducido con eficacia estos mecanismos. Con mayores o menores niveles, en Latinoamérica se ha transitado y se viene transitando por este camino y aunque no todos estos elementos se han consolidado de manera integral, hay una corriente que ha buscado dirigir las reformas hacia esas metas, siendo que el desarrollo de mercados es una suerte de marco general en donde se desenvuelven todos estos elementos como precondition o fórmula que fija la característica que debe imprimir la conducta estatal. Todo este proceso ha coincidido en los últimos veinte años con el afianzamiento de la democracia en la región, de manera tal que se ha construido un modelo político y económico que construye ciertos paradigmas que comienza a plantear ciertos límites.

Hace pocos años, el PNUD presentó un informe sobre la democracia en Latinoamérica en donde se estudia el fenómeno de la coexistencia de un importante período democrático con el enfoque de la apertura de mercados de más de dos décadas, que convive con una enorme crisis social. En muchos de nuestros países, a pesar del crecimiento económico y los signos de modernidad que ha traído la globalización, se mantienen profundas desigualdades y una gran insatisfacción ciudadana en las instituciones políticas. La situación en la actualidad no es óptima y, como dice el informe, no hay malestar *con* la democracia, sino malestar *en* la democracia. El problema es que la institucionalidad no es fuerte y son muchas las necesidades¹⁸.

El PNUD enfatiza que superar este problema no es una tarea fácil. Y no lo es debido a que en la región coexiste un nivel de pobreza enorme: 218 millones de personas (un 49,2% de la población de la región), tienen ingresos que están por debajo de la línea de pobreza. Pero no solo eso, hay que tener en cuenta que *“las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo”*¹⁹ y ese es un rasgo persistente y difícil de superar.²⁰

Precisamente al existir estos enfoques de ineficacia estatal, pobreza e insatisfacción ciudadana, el modelo impuesto no ha funcionado, pues lo que ha

¹⁸ La globalización de la economía ha introducido los enfoques de mercado que no han satisfecho las expectativas ciudadanas. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ed. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.

¹⁹ *Ibidem*. p. 39

²⁰ Existe un nexo evidente entre estabilidad democrática y pobreza, por lo que los sistemas políticos deben abrirse para eliminar las exclusiones y generar las condiciones para una mejor redistribución de la riqueza y una mayor igualdad. En eso deben mostrar la mayor eficacia y eficiencia, pues como dice Cotler la democracia no ha logrado modificar algunas condicionantes del viejo Estado y eso es un peligro muy grave para este proceso. El problema está además en la escasa visión de la clase dirigente y el mal funcionamiento de nuestra instituciones: *“No obstante la instauración del régimen democrático, no se logró modificar la naturaleza y el funcionamiento del Estado por la presencia de factores internos y externos que obstaculizaron el cumplimiento de los derechos ciudadanos. De ahí que las expectativas depositadas en tal ordenamiento se hayan visto frustradas, porque el desempeño de los representantes políticos y de las instituciones públicas no se corresponden con las expectativas de la mayoría de la población...”* *Ibidem*. p. 45

debido a acontecer no solo es la reformulación del viejo Estado a sus aspectos mínimos, sino la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia, haciendo que los servicios públicos sean mejores y mayores y que el Estado procure la cobertura de los elementos esenciales que siempre debe cubrir (seguridad, educación, salud, infraestructura y justicia) y, por supuesto, la satisfacción de sus derechos fundamentales.

Pero se dio la paradoja de que el Estado que debe ser una entidad a cargo de más y mejores prestaciones, se hizo más pequeño y débil, no apuntándose a la eficiencia (es decir, al mejor uso de los recursos disponibles). Y la única reforma estatal que vimos fue la reducción del aparato administrativo.

De esta forma, no sólo no ha habido un desarrollo igualitario de todos los elementos expuestos para la reforma o modernización del Estado en nuestros países, sino que gran parte de la crisis institucional actual tiene su origen en la ineficiencia estatal. Se requiere, pues, un nuevo impulso para que la administración pública funcione de una manera distinta, lo que plantea el uso de herramientas modernas de gestión.

Lo relevante de este proceso es que existe al menos en el terreno de los propósitos, una agenda de cambios que se postula para los Estados, planteando la necesidad de promover una nueva cultura del servicio público orientada al usuario, bajo el supuesto de la rendición de cuentas y la transparencia para que la población tenga acceso a la información sobre la forma en que se asigna y utilizan los recursos. Algunos Estados promoviendo todo ello, han alcanzado resultados exitosos, como los casos de Nueva Zelanda y Australia, lo que plantea que en este gran tema unos serán más efectivos que otros; pero es importante que ello se asuma como un propósito a lograr. Esta es la nueva reforma del Estado.

En el Perú no ha habido una cultura de planeamiento y gestión por resultados en nuestras instituciones públicas, lo que ha derivado a que el proceso de modernización del Estado sea muy lento y hasta frustrante. Aunque algunas instituciones vienen aplicando la gestión por resultados a través de convenios específicos, como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca y Seguros, entre otras, se tratan de *islas de excelencia*, pero no se trata ni por asomo de un fenómeno general. La Ley Marco de Modernización del Estado prevé la realización de convenios de gestión para reformar las instituciones públicas, una por una, lo que se encuentra todavía en proceso de implementación y muy limitado. Es de destacarse que desde el 2007 se ha incorporado el presupuesto por resultados en algunos sectores.²¹

²¹ Actualmente, el Perú está implementando el presupuesto por resultados de manera gradual, siendo que desde el 2007 se han iniciado pruebas piloto que se han concentrado en un primer momento en salud materna, nutrición, educación básica, identidad, transportes y comunicaciones. Peor se requieren funcionarios capacitados que lideren esta nueva forma de gestión.

No está fuera de la gestión por resultados la denominada evaluación del desempeño laboral. De hecho, ésta está subsumida cuando hablamos de lo público, pues si mejoramos los recursos humanos en la administración estatal, se efectúa la más importante modernización del Estado. Está conectada, pues si una institución pública suscribe un convenio de gestión por resultados, ello se expresa en la práctica con el compromiso del personal para lograr precisamente estas metas y objetivos propuestos. No son entonces cuestiones distintas y no hay que olvidar que las instituciones están conformadas por personas y su mayor eficacia y eficiencia, justamente serán los baluartes de una mejor gestión institucional. Pero tiene sus cuestiones particulares.

Concepto y utilidad de la evaluación del desempeño

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

Es un sistema de apreciación del desenvolvimiento del individuo en el cargo y su potencial de desarrollo. Sin embargo, no es una calificación preclusiva; no es una evaluación con la que concluye el proceso de evaluación, sino un instrumento para mejorar los resultados de los recursos humanos; esa es su cualidad especial.

La evaluación del desempeño busca la vinculación de la persona al cargo, integrando y configurando las obligaciones del empleo con las expectativas que tiene el trabajador sobre sí mismo, persiguiendo comprobar las fortalezas y debilidades, constituyendo una poderosa herramienta para estructurar programas de entrenamiento o capacitación. Es una gran base informativa para priorizar los recursos y fomentar las promociones e incentivos por el buen desempeño.

Una particularidad de la evaluación del desempeño es que busca la autorregulación de conductas de los trabajadores para una mayor y mejor dedicación a sus labores, siendo clave entender que la evaluación sirve de retroalimentación personal del propio trabajador, quien asume, entendiendo los resultados de su trabajo, dónde debe corregir errores o suplir debilidades. En general con estos mecanismos evaluativos se potencia el desarrollo del personal y se estimula una mayor productividad.

Subrayamos esta característica central de la retroalimentación de la información, pues es uno de los aspectos más importantes de la evaluación del desempeño, en donde se busca que la persona evaluada cuente con información sobre su rendimiento, con la finalidad de introducir mejoras en el desempeño funcional. Atendiendo a ello, la evaluación de desempeño resulta útil para dos aspectos centrales: i) afinar los procesos de selección y

capacitación; y, ii) buscar la mejora del rendimiento laboral de la mano con los propios trabajadores.

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

La retroalimentación puede ser *cualitativa* o *cuantitativa*. Los comentarios cualitativos son descriptivos, cuando se hace referencia a las peculiaridades o aspectos intrínsecos de la conducta o proceder de la persona; hace referencia a la calidad del trabajo de una persona o a sus características personales que son destacables, lo que implica un incentivo que implica destacar los aspectos positivos lo que reafirma los logros que se vienen dando.

Por su lado, la retroalimentación es cuantitativa, cuando se sustenta en indicadores o cifras numéricas, de aquello que constituye estándares de rendimiento o producción que se espera realice el trabajador. Ello marcará en términos objetivos el número de servicios que realiza, siendo que será positivo o negativo, en la medida que se esté por encima o debajo del nivel esperado.

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

La fijación de metas es fundamental para un método de evaluación del desempeño, pues se tiende a medir resultados, informándose en la retroalimentación a los trabajadores sobre el progreso alcanzado frente a las metas trazadas, lo que probadamente ha demostrado que incrementa la productividad. Por ello se dice que revisar el desempeño es tan importante como fijar metas. Supone la fijación de un estándar, siendo que la evaluación precisamente es el comparativo entre los resultados de cada empleado o grupo de éstos con dicho estándar. De la misma manera como se mide el desempeño de una organización mediante datos, el desempeño de las personas hay que medirlo también con datos.

Es importante considerar que la evaluación del desempeño debe ser periódica. Además, es connatural a su metodología de análisis de la situación de la entidad concreta y del personal que labora en éstas, desarrollar mecanismos

que permitan incentivos de los buenos resultados para incrementar el potencial de los recursos humanos.

La fijación de metas es un proceso participativo que consta de dos pasos fundamentales: planificar el desempeño y determinar y comunicar a los empleados la forma en que están desempeñando su trabajo y cumpliendo con los objetivos. Comparar resultados esperados con resultados efectivos para identificar puntos fuertes, débiles y medidas correctivas, contribuyendo con ello al logro de los objetivos empresariales. Las actividades específicas del método son:

- Establecer las metas de la organización
- Determinar la capacidad actual de la unidad y establecer metas para ésta.
- Elaborar la descripción del puesto conjuntamente entre subordinado-evaluado y supervisor-evaluador. Llegar a acuerdos sobre el contenido e importancia de las principales funciones o tareas, y establecer criterios de desempeño para cada una de ellas.
- Obtener el compromiso de los individuos con las metas de la unidad y precisarlo con su superior.
- Fijar los objetivos individuales o de grupo para el siguiente período y ponerse de acuerdo en los métodos para lograrlos.
- Definir puntos de comprobación para la evaluación del progreso
- Evaluar el desempeño real al final del período determinado.

Cuando un programa de evaluación del desempeño está bien estructurado es altamente conveniente y trae beneficios a todos los actores involucrados: empleador y empleado. Es beneficioso para el trabajador, debido a que con la evaluación del desempeño conoce los aspectos de comportamiento y desempeño que el empleador valoriza en sus funcionarios; implica la consecución de metas personales en el ámbito personal producto de los estándares que se exigen, implicando una autoevaluación y autocrítica para desarrollar las acciones para motivar a la persona a conseguir su identificación con los objetivos de la entidad donde labora. Por cierto, estimula a los empleados para que brinden a la organización sus mejores esfuerzos. Un adecuado sistema de evaluación del desempeño es favorable para el trabajador en la medida que hace que esa entrega sea debidamente recompensada (deben haber incentivos a los más capaces).

En cuanto al empleador, la evaluación del desempeño introduce una metodología de evaluación objetiva, que otorga un amplio conocimiento acerca de la funcionalidad de los recursos humanos con que se cuenta. El método de evaluación permite que se tomen medidas para mejorar la funcionalidad de los recursos humanos, optimizando la comunicación y el rendimiento de cada trabajador, evitando que el azar se apodere de las líneas de trabajo, priorizando el planeamiento en las tareas que se desarrollan dentro de la organización. Con ello se puede identificar a los individuos que requieren mejorar en el desarrollo de sus tareas y, por cierto, aquellos que pueden ser más productivos en otras áreas o quienes merecen ser promovidos. Con ello,

en general se estructura una política de recursos humanos sumamente positiva, ofreciendo oportunidades a aquellos que los merecen, estimulando la productividad.

Con la evaluación del desempeño se estructura con claridad las obligaciones de las personas y lo que espera de ellos, programando sus actividades y estableciendo un sistema de control de la gestión laboral muy efectivo. Constituye un mecanismo moderno que favorece a las organizaciones y permite, si el desempeño es inferior a lo esperado, emprender acciones correctivas; por el contrario, si el desempeño es satisfactorio, ello posibilita que sea alentado. De esta forma, los estándares de la evaluación del desempeño deben estar fundamentados en información relevante del puesto de trabajo, siendo importante considerar que se requiere el compromiso y participación activa de todos los trabajadores.²²

La evaluación del desempeño en el ámbito judicial

Si el uso de estos procesos son recientes en la administración estatal, lo son más en las instituciones judiciales. En este ámbito no ha existido necesariamente un proceso de traslado de la administración del Ejecutivo al Poder Judicial, pues es posible encontrar experiencias en donde se aplican estos modelos en el ámbito judicial, sin que ello sea una práctica en la administración pública, aunque es raro que ello ocurra.

Si estos mecanismos de evaluación del desempeño han demostrado ser eficaces en potenciar los recursos humanos, pueden ser muy útiles en los aparatos de justicia, dado que precisamente es el personal el que suele ser débil en estas instituciones y es uno de sus problemas sustanciales.

Siendo el Poder Judicial una entidad que presta servicios y que éstos se desarrollan fundamentalmente por personas que reciben el apoyo muy limitado de recursos no humanos como la tecnología, es natural concebir al recurso humano como el factor determinante en la institución judicial para la calidad de sus productos²³. Los productos o resultados que alcance el Poder Judicial

²² BEHN, Robert D. El Sistema de Desempeño Mágico. Management Report, Vol. 2, N° 5, Enero de 2005. Este autor considera que la evaluación del desempeño no es la clave sino el liderazgo. Señala que la evaluación del desempeño no puede ser entendida sino como un proceso continuo, no existiendo fórmulas mágicas que hacen que el responsable de políticas por la sola instauración del sistema de evaluación pueda ahora dedicarse a otra cosa. Apunta a que no puede crearse un conjunto de medidas de desempeño y observarlas al final del año fiscal, o seis meses después del final del año fiscal, cuando se publica el informe anual. Se debe verificar personalmente las mediciones con la mayor periodicidad posible, incluso semanal para este autor. Behn cita el caso del Comisionado William Bratton del Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York quien reconoció que para que funcionaran sus planes, requirió la atención constante del liderazgo del más alto nivel. No solo es liderazgo; también es capacitación y entrenamiento, manejo de salarios, condiciones de trabajo, procesos de selección, etc.

²³ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Políticas de Modernización del sistema de personal en el Poder Judicial. En: CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Bogotá, 1999. p. 179

depende fundamentalmente del rendimiento del personal; sin embargo, a pesar de ello, por mucho tiempo, extrañamente se ha prestado poca atención a la mejor forma de organización del personal y los mejores mecanismos en que pueden operar: flujos de trabajos, estructuración de los procesos, mejora de los rendimientos, productividad, estructuras funcionales planas, organización modular de los despachos, uso de economías de escala, entre otros. Es muy cierto lo que alguien ha dicho sobre que estas organizaciones funcionan aceptablemente con un número limitado de operaciones, pero se convierten en instituciones muy ineficaces cuando la carga de trabajo excede las capacidades ordinarias²⁴.

Es necesario tener presente, pues, que la naturaleza del Poder Judicial incide en el aspecto de personal con mucha fuerza. Además, la característica de independencia, con su especial estructura que busca favorecerla, es decir, la carrera judicial, implica que los diversos mecanismos con que opera el personal de la judicatura (jueces y magistrados), son muy rígidos. Nos referimos a que en el caso del Poder Judicial los componentes de acceso a la función, promoción y régimen disciplinario, se encuentran regulados de manera legal, con muchas garantías normativas a efectos de que no puedan ser desconocidos ni siquiera por el legislador ordinario. Así, es la propia Constitución la que regula los mecanismos de acceso a la carrera y la que dispone las condiciones en que se desempeñan y la que establece cómo termina la función. Ello implica que el Poder Judicial tiene un margen muy escaso para poder efectuar la gestión de personal, por lo que lo que deba hacer sobre este particular debe ser muy eficaz y con pocos riesgos para no debilitar a la institución. A eso agreguemos ahora lo que la nueva Ley de Carrera Judicial determina.

No debe obviarse que las instituciones judiciales suelen actuar sin un norte claro que señale objetivos y metas. Además, en cuanto al personal, no existen incentivos positivos a su actuación. Peor aún, sus componentes son contaminados por el llamado *corporativismo*, por el cual el personal asume la pertenencia a la institución sin considerar que forma parte de un conjunto más grande que es la sociedad misma; ese corporativismo que impregna la conducta de los jueces y magistrados, implica en muchos casos el ingreso a una sociedad secreta; significa la pertenencia a una ideología funcional en donde no existe la transparencia, la responsabilidad social, la rendición de cuentas por sus acciones; nadie merece una explicación por su conducta. Por eso, como dice Vargas Viancos, los jueces siempre suelen parecerse unos a otros de generación en generación y de país en país; por eso se asumen siempre conductas que no se entienden y que solo busca la protección institucional, aún si ello va contra la corriente social²⁵.

²⁴ RIVERA-GIRA, Tirza. Nuevas Tendencias en organización judicial. En: CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Op. Cit. p. 131

²⁵ Por eso como dice Vargas Viancos aún las destituciones de jueces por medios ilegales en busca de la ansiada reforma de la justicia no ha significado en ningún caso cambio positivo alguno, pues los nuevos jueces entraban al viejo orden. VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit. p. 183

De ahí que es muy conveniente la incorporación de mecanismos de evaluación del desempeño, siendo que ello además ya es consenso a nivel de los Poderes Judiciales, lo que es una gran noticia. En la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, en mayo de 2001²⁶, en donde se aprobó el *Estatuto del Juez Iberoamericano*, en su artículo 22^o se determinó la *Evaluación del Desempeño* como una herramienta para la garantía de la *eficiencia y calidad* del servicio de justicia²⁷. Así mismo, la Declaración Final de esta Cumbre, señaló en el punto 3.7 la necesidad del “*mejoramiento del desempeño de cada juez*”, estableciendo “*Que los principios orientadores de la evaluación deberán garantizar la objetividad y transparencia del proceso evaluatorio, dejando de lado toda discrecionalidad por parte de los calificadores, permitiendo que el calificado tome cabal conocimiento del modo en que es apreciado su quehacer, los correspondientes fundamentos y la indicación de los aspectos que debe corregir o aquellos que puede persistir, como medio para mejorar su desempeño.*”. Agregando que: “*Deberá procurarse que el sistema evaluatorio no debilite la independencia de los jueces, con motivo de la calificación que les efectúan sus superiores, ni tampoco acentúen un verticalismo que conduzca a un exceso de conductas imitativas*”.

El punto final de esta sección señaló la necesidad de redactar un documento que contenga los principios orientadores para la evaluación del desempeño de jueces, a fin de que sirva como instrumento guía a los países iberoamericanos para el desarrollo y mejoramiento de estos mecanismos.

La VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Cancún, México, en el 2002²⁸, no llegó a producir este documento, aunque señaló que ello sería abordado en la siguiente reunión, estableciendo que dicho documento sería una “*guía a los países iberoamericanos para el desarrollo y mejoramiento de sus sistemas de evaluación del desempeño*”. A su vez, en la quinta Declaración Adicional, la Declaración de Cancún estableció “*Se acuerda formular para los Poderes Judiciales de la región un programa de información de estadísticas que tengan por objeto evaluar el desempeño de los tribunales y crear observatorios judiciales...*”.

²⁶ El mecanismo de las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales en Iberoamérica fue establecido en 1998, tomando como base los principios contenidos en la Declaración de Margarita de noviembre de 1997, adoptada en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, e impulsado por la Corte Suprema de la República de Venezuela celebrada en marzo de 1998. Guarda conexión con las Cumbres de Jefes de Estado de Iberoamérica, en materia de administración de justicia

²⁷ “Art. 22. *EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.- En garantía de la eficiencia y calidad del servicio público de justicia, puede establecerse un sistema de evaluación del rendimiento y comportamiento técnico profesional de los jueces.*”

²⁸ Esta reunión es muy importante pues en ella se aprobó la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano.

Precisamente, en cumplimiento de las Declaraciones de las VI y VII Cumbres, en la VIII Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica, realizada en junio del 2004 en El Salvador, se expidió la Declaración de Copán-San Salvador, en donde se abordó este tema y se desarrollaron las líneas globales sobre el tema de evaluación del desempeño, fijándose ciertas ideas base que es importante reseñar.

La Declaración de Copán-San Salvador, señala en el punto II.11, el ámbito referido a la evaluación de desempeño, en donde señala que “...*la evaluación del desempeño ha de ser concebida como un sistema de mejora de la actividad judicial contemplada en su conjunto así como en el desempeño de cada uno de sus operadores y de apoyo al trabajo del juez, que contribuya a fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia*”.

Afirma la Declaración que estos sistemas deben ser transparentes y con vocación de publicidad, afirmados en base a la realidad e idiosincrasia nacionales; distinguiéndose quienes cumplan funciones jurisdiccionales de quienes brindan apoyo técnico a los jueces y de los auxiliares administrativos. En la Declaración los máximos representantes de los Poderes Judiciales plantearon el compromiso de implementarlo²⁹. El texto de la Declaración en esta parte es la siguiente:

“Primera.- Los indicadores cuantitativos resultan esenciales para ponderar las circunstancias en que se prestan las funciones, las necesidades existentes y, por consiguiente, apreciar el rendimiento de cada sujeto evaluado, dentro del marco de su categoría y actividades concretas. En el ámbito cuantitativo, recomendamos que las pautas sobre las cuales se erija el régimen, consistieran fundamentalmente en:

a) Empleo de método comparativo en función de parámetros claramente determinados, relativos al volumen y a la naturaleza de las causas y de las tareas de los evaluados en relación con las mismas, y a las demás exigencias normativas y de eficacia pertinentes.

b) Cotejo de las tareas evaluadas con promedios generales de rendimiento de categoría de tribunales (número de actuaciones cumplidas en determinados lapsos, duración de los procesos con discriminación del tiempo insumido por cada etapa y labor, y precisión la incidencia de factores externos).

Segunda.- Los indicadores cualitativos habilitan contemplar las particularidades de cada sujeto y labor, así como atender a la naturaleza misma de la función jurisdiccional cuyos titulares, auxiliares técnicos y

²⁹ Participaron representantes de los Poderes Judiciales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

administrativos son los evaluados; pues estos factores tornan viable conocer la calidad de los servicios prestados, calificarla y propender a su mejora mediante la adopción de los instrumentos adecuados (por ejemplo selección, capacitación, sistemas de apoyo, previsiones normativas y de organización).

En el área cualitativa, recomendamos que las pautas aplicables se refieran fundamentalmente a los siguientes aspectos:

a) Capacitación permanente en la función, distinguiéndose la proveniente del propio sistema judicial, de la obtenida en instituciones externas.

b) Evaluación integral por parte de los órganos superiores, jurisdiccionales o administrativos según corresponda; con determinación precisa de los aspectos tomados en cuenta para dicha evaluación.

c) Evaluación proveniente de sujetos ajenos al sistema judicial con definición previa de los elementos a considerar y procedimientos aplicables.

Tercera.- Los órganos evaluadores deben ser designados por la autoridad competente del sistema judicial y provenir de sus cuadros, sin perjuicio de la posibilidad de apoyo de operadores ajenos al Poder Judicial. Ello garantiza la independencia de los evaluadores en el cumplimiento de sus cometidos y la confianza de los evaluados en que su labor será examinada con mayor comprensión y profundidad por quienes reúnen conocimiento y experiencia en el ejercicio de similar función. Asimismo, la posibilidad de control por otros operadores del sistema, pero ajenos al Poder Judicial, objetiviza la instancia evaluatoria, proporciona la visión del justiciable y aporta transparencia al resultado de la evaluación.

Cuarta.- La evaluación de desempeño comprende: jueces, funcionarios técnicos, y auxiliares administrativos. Sin perjuicio de que cada Estado adopte la solución apropiada a su realidad nacional e institucional. La evaluación deberá efectuarse, con una periodicidad no inferior a la anual para asegurar la permanencia y regularidad del método como forma de sostener políticas generales adecuadas, que también atiendan las circunstancias particulares de los sujetos evaluados.

Quinta.- Los resultados de la evaluación traerán aparejadas para los sujetos evaluados, consecuencias positivas (tales como ascensos o incentivos) o negativas (por ejemplo: necesidad de capacitación, postergación funcional y eventualmente consecuencias disciplinarias). Dichos resultados podrán ser difundidos públicamente conforme a la normativa interna de cada país.

Sexta.- El procedimiento de evaluación deberá adecuarse a los principios y garantías mínimos que se establece a continuación:

a) Predeterminación de los ítems evaluables y de su valoración respectiva.

b) Fijación de parámetros de evaluación positiva.

c) Predeterminación de las consecuencias de la evaluación satisfactoria y de la insatisfactoria.

d) Publicidad insita en todo 'debido proceso'.

e) Recurribilidad en vía administrativa y/o jurisdiccional de conformidad con cada régimen jurídico.

Séptima.- Los Sistemas Judiciales de cada Estado asumen el compromiso de implementar un sistema de evaluación del desempeño que se adecue a las pautas precedentes.

Para la materialización de las precedentes declaraciones, asumimos el compromiso de ejecutar la siguiente

ACCIÓN:

Única.- Elaborar una guía iberoamericana de la evaluación del desempeño, que aspire a constituirse en referente iberoamericano en la materia, instrumento favorecedor de la aproximación de nuestros respectivos sistemas y del mejoramiento de cada uno de los sistemas nacionales de evaluación del desempeño.”

Como se puede verificar, la Declaración de Copán-San Salvador constituye el referente regional para el tema de evaluación del desempeño en los Poderes Judiciales. Sin embargo, ello no implica que esté operando en los países a pesar del compromiso asumido por los representantes de los órganos judiciales. Si bien las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales constituyen espacios muy importantes y son un foro regional en donde se abordan los problemas de la justicia, no son instituciones vinculantes y como toda Declaración constituye el reconocimiento de intenciones, que no necesariamente se condicen con obligaciones que deban seguirse³⁰.

³⁰ Si bien estos documentos son constituidos por los Poderes Judiciales y no generan una vinculación jurídica convencional, constituyen referencias muy importantes para estructurar un estándar global sobre la justicia en el mundo y en diversas regiones. Su importancia deriva de esta consideración. El hecho que paulatinamente este tipo de declaraciones sea más frecuentes e integren temas tan sustantivos, creo que desembocará en un tipo de fuente de

Esto es tan cierto, que a pesar de esta Declaración y sus antecedentes, en muchos países de Iberoamérica, aún no existen estos sistemas de evaluación del desempeño y allí donde estos se han aprobado suele ser muy débil su inserción institucional. Ello se debe al hecho que estamos frente a un tema especializado que es muy reciente y que aún está a niveles piloto en muchas administraciones estatales, no estableciéndose en el ámbito judicial, generalmente, debido a la falta de práctica y conocimientos en el Estado sobre estos nuevos mecanismos.

Sin embargo, la referencia explícita contenida en estos foros internacionales, y particularmente en la Declaración de Copán-San Salvador, representa un gran aporte para la existencia de los parámetros de medición, toda vez que se concibe a la evaluación del desempeño como un sistema de mejora de la actividad judicial, tanto a nivel institucional como para cada uno de sus operadores, siendo recomendable por ello que el Sistema Judicial de cada Estado diseñe un sistema de evaluación de desempeño adaptado a sus necesidades y posibilidades. Podríamos decir que la Declaración de Copán-San Salvador, constituye la avanzada de los mecanismos de evaluación del desempeño, estructurando un modelo de arriba hacia abajo, en la medida que son recomendaciones desde un foro internacional, que se irradia a cada aparato judicial.

Y es que, como hemos visto, esta Declaración contiene una serie de aportes y conceptos concretos. Así estipula que es necesario incorporar un sistema de indicadores cuantitativos dado que *“resultan esenciales para ponderar las circunstancias en que se prestan las funciones, las necesidades existentes y, por consiguiente, apreciar el rendimiento de cada sujeto evaluado, dentro del marco de su categoría y actividades concretas”*, recomendándose que se efectúe la evaluación en métodos comparativos *“en función de parámetros claramente determinados, relativos al volumen y a la naturaleza de las causas y de las tareas de los evaluados en relación con las mismas, y a las demás exigencias normativas y de eficacia pertinentes”*. Estos métodos comparativos debe cotejar *“las tareas evaluadas con promedios generales de rendimiento de categoría de tribunales (número de actuaciones cumplidas en determinados lapsos, duración de los procesos con discriminación del tiempo insumido por cada etapa y labor, y precisión la incidencia de factores externos)”*.

También considera la existencia de indicadores cualitativos destinados a *“contemplar las particularidades de cada sujeto y labor, así como atender a la naturaleza misma de la función jurisdiccional cuyos titulares, auxiliares técnicos y administrativos son los evaluados”*.

derechos especial en el ámbito judicial, que habrá que considerar a futuro, más allá de lo que a veces con pocas consideraciones miramos cuando hablamos de las *líricas* declaraciones.

La Declaración refiere como el marco global de configuración de estos mecanismos los siguientes:

- Para preservar el principio de independencia, los órganos evaluadores deben ser designados por la autoridad competente del sistema judicial y originarse de sus cuadros, sin perjuicio de la posibilidad de apoyo de operadores ajenos al Poder Judicial
- La evaluación de desempeño debe comprender a jueces, funcionarios técnicos, y auxiliares administrativos.
- Se ratifica que no hay soluciones globales: la solución evaluadora debe ser la apropiada a la realidad nacional e institucional.
- La evaluación debe ser periódica (cuanto menos anual).
- Los resultados de la evaluación para las personas evaluadas deben tener consecuencias positivas (tales como ascensos o incentivos) o negativas (como necesidad de capacitación, postergación funcional y eventualmente consecuencias disciplinarias).
- Debe contar con principios y garantías mínimos (predeterminación de los ítems evaluables y de las consecuencias; fijación de parámetros de evaluación positiva; publicidad; posibilidad de ser recurribles).

Las críticas al modelo de evaluación del desempeño

No obstante lo señalado y solo como una anotación es importante considerar que hoy no solo existe una preocupación por la independencia. Como vimos la Declaración de Cancún y algunos antecedentes de Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales en Iberoamérica, de algún modo replantean el tema y hace que efectivamente deban exigirse otro tipo de condicionantes para configurar la funcionalidad de la justicia. Linn Hammergren ha expresado con particular elocuencia esto al consignar que: *“Durante décadas, se ha percibido que una mayor independencia es fundamental para fortalecer el desempeño judicial. Más recientemente se le ha unido otro elemento, la demanda de mayor rendición de cuentas por el poder judicial, con algunos críticos que argumentan que ante la ausencia de este segundo factor, el impulso de la independencia puede ir demasiado lejos, produciendo una variedad de nuevos problemas. Esto llega como una sorpresa desagradable para algunos miembros del poder judicial. Finalmente, habiendo escapado del control de los poderes ejecutivos, las legislaturas, los partidos políticos y elites no gubernamentales, ahora se encuentran sujetos a demandas de nuevos tipos de respuestas. Lo que esto precisamente implica no siempre está claro, pero su desarrollo a menudo es considerado por los jueces como una amenaza a sus logros recientes”*.³¹

Hammergren llega a hablar de un fenómeno nuevo que surge a raíz de haber llevado el principio de independencia hacia un enfoque fundamentalista, en donde los jueces se asumen como una nueva casta de poder que parte de su condición de intocables.

³¹ HAMMERGREN, Linn. Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. por Linn Hammergren. www.cejamerica.org.

Si bien la tónica de los Estados democráticos contemporáneos es la transparencia y la responsabilidad funcional, los Poderes Judiciales no han transitado por esa ruta. Ello explica por qué *“las ideas sobre los problemas específicos que debe enfrentar la rendición de cuentas, la forma que debiera tomar, y a quien está dirigida, se encuentran mucho menos desarrolladas que los conceptos sobre la independencia”*³².

Ello podría contextualizar una difícil relación entre independencia y rendición de cuentas o más propiamente en la evaluación del desempeño³³. Hammergren presenta la discusión, señalando que las circunstancias límite que puede producir un enfoque autonomista de la judicatura, llevan a consolidar un ente corporativo que tiene un control excesivo sobre su propia composición, creando una casta que se perpetúa y se cuida a sí misma. Además, según esta autora la autonomía extrema en donde se eliminan los controles tradicionales externos *“pueda permitirle al poder judicial una libertad absoluta, y posiblemente abusiva, al manejar sus propios recursos”*.

Entonces surgen los críticos de la evaluación del desempeño judicial y consideran que estos mecanismos son lesivos del principio de independencia. En efecto, Vargas Viancos señala que los críticos de estos modelos de evaluación, apuntan a impedir las evaluaciones por afectar la independencia. Según éstos, una superestructura de evaluación *“no tiene otro fin que alinear a los funcionarios dentro de una cultura de una organización: premiar a quienes se identifican con ella y reconducir a quienes se apartan de la misma”*³⁴. Agrega el autor que quienes plantean esta crítica consideran que *“las calificaciones son señales que se le emiten al funcionario respecto de lo que se espera de él, por lo que quien califica entonces en posición de definir –en este caso- lo que el Poder Judicial es y debería ser. Ello se opondría al grado de libertad con que debe gozar cada magistrado en su accionar y con la estructura no piramidal de la organización judicial que ello demanda”*³⁵

Nos referimos a un problema nuevo que puede tener graves efectos. *“Una rama judicial absolutamente independiente, que solo responde ante sí misma (no responde ante nadie), representa un problema tan grande como el de una rama absolutamente dependiente”*.³⁶ Nos referimos a aquellos que no quieren ser evaluados.

³² *Ibidem*.

³³ De hecho la Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, señaló que estos sistemas de evaluación del desempeño no deben afectar la independencia, mostrando una preocupación y acentuando la posibilidad de estructurarse una dicotomía en este aspecto.

³⁴ VARGAS VIANCOS. Juan Enrique. Op. Cit. p. 194

³⁵ *Ibidem*. loc. cit.

³⁶ HAMMERGREN, Linn. Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más. En: CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Reforma Judicial en AMÉRICA Latina: una tarea inconclusa. Bogotá, 1999. p. 27

Ello implica que para evitar estas circunstancias deben estructurarse adecuados sistemas de control internos. Creemos que la salida debe estar en estructurar la rendición de cuentas como política institucional, lo que debe implicar el control de la gestión institucional a través de la evaluación del desempeño que evalúe la actuación de cada funcionario judicial³⁷.

Se trata sin dudas de un mecanismo nuevo en el sector judicial, que tampoco está muy desarrollado en otros ámbitos, como ya vimos. En todo caso no son mecanismos que afecten la independencia en la medida que no se actúe con arbitrariedad en ningún sentido: una independencia mal entendida puede alejar al juez de actuar conforme a la Constitución y la ley, siendo que precisamente la rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley. La clave, entonces, es la actuación dentro del marco legal³⁸.

Como dice Hammergren, es quizás a los jueces, más que a otro tipo de funcionario, a quienes parece que la independencia y la rendición de cuentas entran en conflicto. Lo es debido a que mantienen una tradición de independencia, en donde a unos se les ha permitido actuar libremente; y los otros han reclamado durante mucho tiempo que se les deje actuar; siendo que cuando han alcanzado esta conquista, suele doler perderla o mediatizarla³⁹.

Lo es además, porque los jueces en los últimos tiempos han asumido un papel protagónico. La judicatura ha asumido un papel enorme por la influencia del constitucionalismo norteamericano que ha revalorado la posición del juez en la sociedad contemporánea. También ha tenido una influencia importante en este proceso el derecho de los derechos humanos, que ha otorgado nuevas y poderosas facultades a los jueces.

Todo ello ha llevado a que el juez sea un funcionario clave en la democracia moderna. Cada vez sus decisiones son más trascendentes, como importante es la función que desempeñan en la sociedad, por lo que una mala decisión puede acarrear efectos devastadores en el sistema político. Hoy los jueces

³⁷ La rendición de cuentas de los jueces es un tema controvertido. Lo es debido a la especificidad de la independencia que no tienen los demás funcionarios del Estado, que los hace inmune a órdenes de otros órganos y aún de las instancias superiores a ellos mismos. Entonces, ¿cómo deben rendir cuentas?. El problema es mayor debido a que cada juez resume en su totalidad al Poder Judicial, siendo que la rendición de cuentas también lo hace a estos niveles; es decir, la rendición de cuentas se canaliza a través de la institución judicial, la que en la mayoría de las veces tiene que asumir el activo y el pasivo de sus funcionarios. Sin embargo, un modo de rendición de cuentas debe ser a nuestro entender la evaluación del desempeño, en donde el juez debe explicar las razones de la manera en que opera su despacho, su producción e inclusive las resoluciones que ha emitido y que son ratificadas o revocadas por las instancias de revisión. Ello, no para cuestionar su actitud, ni para afectar su independencia; pero si quizás puede ser bueno saber más allá de la propia resolución.

³⁸ Cuántos problemas se presentan en el Perú con la famosa cláusula de control difuso que otorga la Constitución a todos los jueces cuando éstos no entienden adecuadamente la importancia de la inaplicación de una norma supuestamente lesiva del orden constitucional.

³⁹ Nos referimos a los jueces que tradicionalmente han operado sobre el manto de la plena independencia, frente a quienes siempre reclamaron al Estado que se le otorgue ésta.

realizan controles efectivos del poder y de las acciones de los otros poderes del Estado y lo hacen más comúnmente de lo que se piensa.

Como vemos, parece que ahora la historia que se empieza a contar es distinta. Estamos frente a aparatos de justicia que se han fortalecido; que tienen más recursos económicos⁴⁰; que tienen en muchos casos sistemas de carrera; que son independientes; en fin, sistemas de justicia como aquellos que se reclamaban hace 30 años, pero que no satisfacen a la comunidad, debido a que no son transparentes, carecen de sensibilidad frente al ciudadano, son lentos y complicados y no suelen dar cuentas de sus actos⁴¹.

Modelos comparados de evaluación del desempeño

Aunque ya vimos que la Declaración de Copán-San Salvador condensa una serie de parámetros sobre los que debiera construirse un sistema de evaluación de desempeño, que debiera adecuarse a cada modelo particular, puede ser útil tener en cuenta algunas consideraciones complementarias acerca de la forma en que ésta se organiza en algunos países.

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

Y es que aún en muchos países estamos en el proceso de instaurar o perfeccionar los regímenes de carrera judicial, siendo que estos mecanismos de evaluación se asumen como parte de este paquete para permitir la idoneidad del personal a cargo de estas funciones. Lo positivo de este proceso es que ya los sistemas de carrera contemplan la evaluación del desempeño como parte integrante de la carrera.

⁴⁰ Sobre este punto Hambergren señala: *“En muchos casos, una mayor independencia le ha dado control al poder judicial sobre los recursos que antes eran administrados por otras entidades (por ejemplo, el ministerio de justicia). Desafortunadamente, también ha aumentado la oportunidad de desperdiciar recursos o simplemente de cometer abusos. Aun los jueces que ejercen sumo cuidado en el desempeño de sus tareas profesionales pueden, por falta de experiencia, ignorancia o en ocasiones por mala intención, manejar los asuntos financieros y administrativos en una forma mucho más displicente ... Muchos funcionarios judiciales mantienen estadísticas sobre su carga de trabajo u otras medidas sobre su actuación, pero no las dan a conocer, de nuevo citando la necesidad de proteger su independencia. En muchos países, aún se está dando un debate sobre si los jueces o el poder judicial en su totalidad debieran estar sujetos a los mismos estándares de rendición de cuentas sobre estos detalles administrativos y operativos como lo está el resto del sector público...”*.

⁴¹ Por ejemplo, el gasto público en el sector justicia en Colombia se incrementó de 0.65% en 1990 a 1.14% en 1996, lo que implica un aumento sostenido de 17% anual.

En el caso de México, el Consejo de la Judicatura Federal, creado en las reformas de 1994, establece conforme lo dispone el artículo 111º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, un sistema de estímulos para las personas comprendidas en la carrera judicial, que *“podrá incluir estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño en el ejercicio de la función...”*. No obstante lo señalado en la norma, la evaluación del desempeño es todavía una cuestión pendiente en los tribunales estatales mexicanos.

En Nicaragua la reciente Ley de Carrera Judicial (Ley N° 501), de octubre del 2004, incorpora la evaluación del desempeño en los artículos 45º y siguientes, crea un sistema de evaluación que será anual para todos los miembros de la Carrera Judicial, el cual estará a cargo del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, un órgano ad hoc para esta tarea (que tiene además la administración del Poder Judicial). Este mecanismo estará dirigido a evaluar los aspectos externos del desempeño de la función correspondiente, *“nunca a los contenidos del ejercicio de la función jurisdiccional, que solo pueden ser revisados a través de los correspondientes recursos”*. La evaluación comprende:

- La puntualidad y dedicación a tiempo completo de las labores jurisdiccionales.
- El orden en que se llevan los expedientes, control sobre los mismos y cumplimiento de los términos establecidos para la resolución de los juicios.
- La organización interna y división del trabajo para agilizar los trámites.
- Forma y calidad de las sentencias, especialmente la coherencia de la motivación y la estricta observancia de los procedimientos establecidos en la ley.
- El respeto y atención a las partes o sus representantes.
- La carga de trabajo y,
- Valoración del comportamiento personal, profesional y social.

Los resultados de las evaluaciones anuales se comunicarán al interesado y se incluirán y registrarán en el expediente respectivo. Cuando los resultados de la evaluación sean positivos se deberá anotar en el expediente del funcionario para ser tomado en cuenta en el Escalafón. En caso que los resultados de la evaluación sean negativos, éstos podrán tener los siguientes efectos:

- Responsabilidad disciplinaria, en el caso que las infracciones observadas aparezcan tipificadas como faltas.
- La obligatoriedad de concurrir a cursos de formación o actualización cuando así lo determine el Consejo. En este caso, será sustituido por el Juez interino que debe nombrar la Corte Suprema de Justicia de conformidad a lo preceptuado en la presente Ley.
- La imposibilidad de optar a una plaza vacante, mientras persista la evaluación negativa.

Como ya ha sido dicho, este modelo también aún está pendiente de ser implantado y a pesar del tiempo transcurrido.

En el caso de Chile se instauró un mecanismo de evaluación de los funcionarios judiciales por el superior jerárquico. Se planteó partir sobre una hoja de vida en donde debieran anotarse todas las ocurrencias de los aspectos laborales, posibilitándose las apreciaciones de los usuarios. Se aclaró el sistema de calificaciones para impedir que la evaluación sea inservible al contar con evaluadores condescendientes y se determinaron mecanismos de retroalimentación con los evaluados, para que puedan apreciar los diversos componentes de su evaluación. Se estableció la posibilidad de recurrir las calificaciones y se vinculó a las evaluaciones con las promociones, así como con incentivos económicos que se refleja en un bono anual a quienes hayan cumplido las metas previstas de gestión anual fijadas por la Corte Suprema y se encuentre en el 75% del personal mejor calificado dentro de su respectivo escalafón.

A pesar de ser una experiencia importante, no deja de tener problemas. Vargas Viancos señala que *“el sistema de calificaciones sigue funcionando mal”*, en especial el referido a los jueces y se ha avanzado poco en materia de transparencia, pues *“la hoja de vida no se ha convertido en un instrumento disciplinador de los evaluadores, quienes por lo demás siguen sin fundamentar sus calificaciones más allá de frases genéricas de todo contenido indicativo para los funcionarios”*⁴². Incluso el autor cita un caso en donde Ministros de una Sala de Apelaciones de Santiago fueron mal calificados por el hecho de haber intervenido en un fallo que afectaba a un magistrado de la Corte Suprema. Estas experiencias advierten de problemas que siempre se tendrán en sistemas conducidos por personas, por lo que es vital la necesidad de contemplar la posibilidad de impugnación.

En el caso de República Dominicana, la evaluación de rendimiento, los estándares de desempeño y los indicadores de gestión para el sistema de administración de justicia dominicano se regulan también en la Ley de Carrera Judicial. Se busca que un Juez sea nombrado y continúe ascendiendo en la judicatura sobre la base del mérito personal y un buen desempeño⁴³.

Este sistema establece que el Presidente de cada Cámara de la Suprema Corte de Justicia evalúe el rendimiento de los jueces de su respectiva Cámara. Por su parte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia evaluará a los Presidentes de las Cámaras de dicho tribunal. Mientras que este último será evaluado por sus pares. La evaluación del desempeño de los jueces de las Cortes de Apelación, el Tribunal Superior de Tierras y el Tribunal Contencioso Tributario será realizada por la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, las Cortes de Apelación evalúan a todos los demás jueces, con excepción de los Jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original y Residentes, que serán

⁴² VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit. p. 193

⁴³ OBANDO PRESTOL, Roberto Iván. Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma. En: XV Concurso de Ensayos del CLAD *"Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental"*. Caracas, 2001. p. 67

evaluados por el Tribunal Superior de Tierras. Las evaluaciones deben realizarse anualmente.

Aun cuando las primeras evaluaciones de desempeño debieron haberse efectuado a finales del año 1999, recién en el 2004, la Suprema Corte de Justicia dio inicio a su implementación.

Según lo dispuesto por la Ley de Carrera Judicial en el artículo 27^o, para evaluar el rendimiento de los jueces se tomarán en consideración, entre otros, los siguientes elementos:

- El número de sentencias pronunciadas y la cantidad de incidentes fallados en los tribunales donde ejerza sus funciones.
- El número de las sentencias confirmadas, revocadas o anuladas.
- El número de las audiencias celebradas por el tribunal en cada mes del año.
- El número de autos dictados y el despacho de asuntos administrativos.
- La duración para pronunciar las sentencias y para fallar los incidentes que se presentan al tribunal.
- El conocimiento de los casos de referimientos y la solución de los mismos.
- Las recusaciones formuladas y aceptadas contra el juez y el número de inhibiciones.
- Las sanciones impuestas al juez.
- El movimiento general de trabajo del tribunal, representado por el número de asuntos incoados mensualmente, el estado de sustanciación de los expedientes, los procesos paralizados y sus causas.
- Participaciones en seminarios, congresos nacionales e internacionales.
- Artículos, libros y monografías publicadas sobre temas jurídicos.
- Docencia académica.

La Ley de Carrera Judicial dominicana dispone que la escala de rendimiento satisfactorio de los jueces será determinada por la Suprema Corte de Justicia. Es decir, los estándares mínimos de cumplimiento de cada uno de los indicadores de gestión. Se prevé la posibilidad de implementar remuneraciones adicionales para los Jueces que tengan un buen desempeño durante un año en particular.

En el caso de Colombia, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley N° 270), de 1996 incorpora el régimen de carrera judicial, dentro del cual se contempla la temática de la evaluación del desempeño. No hay que olvidar el marco general de estas medidas que, como ya se afirmó, se encuentra en la propia Constitución, pues ésta prevé que los servidores de carrera deben ser evaluados periódicamente y que un resultado insatisfactorio debe dar lugar al retiro del servicio.

En este caso la tarea no es fácil, pues debe comprender evaluar a cerca de 18 mil funcionarios entre magistrados, jueces y demás servidores. La calificación, según lo ha establecido la Ley, debe ser motivada y producto de un sistema

permanente de evaluación y control de los funcionarios o empleados judiciales, que considera los siguientes factores (sobre 100 puntos):

- Calidad (40 puntos)⁴⁴
- Eficiencia o rendimiento (40 puntos)⁴⁵
- Organización del trabajo (15 puntos)
- Publicaciones (5 puntos).

Plantea una escala de tres rangos en donde será excelente de 90 a 100; bueno de 60 a 89; y de 1 a 59 insatisfactoria. Los magistrados son evaluados cada dos años; los jueces y empleados pueden serlo por períodos menores. Se trabaja sobre la base de un sistema de indicadores de desempeño, elaborado con los propios operadores.

El modelo de evaluación del desempeño de la Ley Nº 29277

Una primera cuestión importante a señalar es que la nueva Ley de Carrera Judicial ha tomado una opción importante: incorporar la evaluación del desempeño, no como un asunto tangencial, sino central del modelo determinado. En este aspecto se alinea con los más avanzados criterios de carrera judicial y, por supuesto, a la tendencia iberoamericana ya analizada.

El artículo III del Título Preliminar de la Ley establece que el ingreso, la permanencia y la promoción en la carrera judicial y cualquier beneficio que se otorgue a los jueces se rigen por un sistema de méritos que reconozca y promueva a quienes demuestren capacidad e idoneidad. Esta primera declaración plantea el régimen de méritos en la institución judicial que implica justamente la manera en que se desenvuelve el desempeño. La cuestión o el contenido que se da a ello, justamente serán las reglas de evaluación que se señala en la misma Ley.

El Título V de la Ley está centrado en la evaluación del desempeño, la que se estructura en dos grandes tipos de evaluación: evaluación parcial y evaluación integral. La primera tiene por finalidad conocer el rendimiento y méritos de los jueces, así como detectar las necesidades de capacitación o recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia. La evaluación del desempeño integral tiene por finalidad separar o mantener al juez en el cargo.

Puede llamar la atención lo detallista que es la ley en esta parte. No criticamos ello, debido a que ha dejado muy poco a la reglamentación lo que significará

⁴⁴ Se consideran factor de calidad la conducción de la gestión procesal (habilidad para manejar las audiencias como director de las mismas). Además, la redacción de sentencias sólidas, coherentes y bien fundamentadas.

⁴⁵ Se establecen diversos parámetros. Uno de ellos es la evacuación de resoluciones o conclusiones de los procesos, teniendo en cuenta el porcentaje de lo ingresado. Así quienes resuelven el 90% de lo que ingresa tienen el mayor puntaje.

que no necesariamente se puede requerir mucho tiempo para poder implantar este nuevo modelo.

Ambas, tanto la evaluación parcial y la evaluación integral, miden la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función, para lo cual se considerarán los siguientes parámetros para las calificaciones:

| Criterio de evaluación | Descripción de la evaluación |
|---|---|
| Las decisiones o resoluciones finales emitidas por el juez, equivalen al treinta por ciento (30%) de la calificación final; | La Ley hace una completa descripción sobre los aspectos de calidad de las resoluciones judiciales, rubro que se calificará sobre la base de una muestra de resoluciones a evaluar dentro del período evaluado (que es seleccionado, en partes iguales, por el juez que es evaluado y el órgano evaluador). En ningún caso, el total de la muestra puede comprender menos de dieciséis (16) resoluciones. |
| la gestión del proceso, que equivaldrá al veinte por ciento (20%); | Los criterios de evaluación califican la conducción de audiencias, la conducción del debate probatorio, la resolución de nulidades de oficio, las declaraciones de abandono, la conclusión anticipada del proceso, el cumplimiento de los plazos procesales y el rechazo de las prácticas dilatorias y las medidas adoptadas para efectivizar el trámite y/o la ejecución de las resoluciones judiciales. La gestión de los procesos es evaluada en virtud de las actuaciones judiciales que se desprendan de los respectivos expedientes judiciales. Estos expedientes son fijados, en partes iguales, por el juez evaluado y el órgano evaluador. El total de los procesos evaluados no debe ser menor de doce. |
| la celeridad y rendimiento, que equivaldrá al treinta por ciento (30%); | Se evalúa el número de procesos ingresados al despacho del juez evaluado, el número de procesos no concluidos que no se encontraban en trámite desde el período anterior y que fueron reactivados, el número de procesos en trámite, el número de procesos concluidos, el número de autos y sentencias definitivas emitidos en el período a evaluar, el número de procesos cuyo trámite se encuentre suspendido, por recurso interpuesto ante instancia superior, en los últimos seis (6) meses, el número de los procesos enviados a otros funcionarios para que ellos continúen el trámite, el número de procesos devueltos a la instancia por no haberse admitido el recurso correspondiente o porque se ha resuelto un incidente, el número de audiencias y diligencias realizadas, el número de veces que la expedición de una sentencia o una diligencia se difirieron injustificadamente, el número de audiencias frustradas por decisión del juez, el número de procesos considerados de especial complejidad |
| la organización del trabajo, que equivaldrá al diez por | Esta evaluación se efectúa sobre la oportuna utilización que haga el juez de los recursos humanos y materiales de |

| | |
|--|---|
| ciento (10%); | los que dispone su despacho para mejorar la calidad del servicio ofrecido a los litigantes, ordenar las causas y mejorar la eficiencia y eficacia en el desarrollo del trabajo. La información pertinente está contenida en un informe que el juez presenta anualmente. Los criterios de evaluación son los procedimientos de trabajo que hayan sido establecidos, el registro y control de la información, el manejo de expedientes y archivo, la atención a los usuarios, la capacidad para analizar y verificar el desarrollo y grado de ejecución de las actividades, planes y programas. |
| las publicaciones jurídicas y de temas afines, que equivaldrá al cinco por ciento (5%); | Esta evaluación se efectúa sobre la producción de trabajos de investigación teóricos o de campo respecto de la impartición de justicia, Derecho o ramas afines que haya publicado el juez durante el período evaluado. |
| el desarrollo profesional durante el ejercicio de la función, que equivaldrá al cinco por ciento (5%). | Esta evaluación se efectúa respecto de los cursos de capacitación o especialización que el juez haya superado satisfactoriamente en la Academia de la Magistratura, universidad u otra entidad académica de reconocido prestigio, en el período a ser evaluado. |

La escala de calificación de la evaluación es la siguiente:

| Calificación | % |
|---------------------|----------|
| Excelente | 85-100% |
| Buena | 70-84% |
| Insuficiente | 60-69% |
| Deficiente | 00-59% |

El artículo 84° establece que la evaluación integral está a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura el que efectúa la evaluación integral del desempeño de los jueces de todos los niveles cada siete años. A través de esta evaluación se determina la conformidad o no para la permanencia del juez en la función jurisdiccional.

La Ley crea una entidad nueva que se denomina “Comisión de Evaluación del Desempeño”, que es quien tiene a cargo las evaluaciones parciales del desempeño, que es efectuada para evaluar a los Jueces Superiores, Especializados y/o Mixtos y Jueces de Paz Letrados cada tres años y seis meses.

Esta Comisión se compone de seis miembros: tres por el Consejo Nacional de la Magistratura y tres por el Poder Judicial. Ejerce según el artículo 88° además de las funciones de evaluación del desempeño, las siguientes funciones:

- Desarrollar las acciones posteriores de control de la evaluación parcial hasta seis meses antes de la evaluación integral.
- Elaborar el Cuadro de Méritos como resultado de la evaluación parcial para proponer: ascensos, promociones, y medidas correctivas⁴⁶.
- Realizar las visitas en los despachos judiciales que considere necesario, sin previo aviso al juez encargado.

Conforme al artículo 91º el Poder Judicial debe proporcionar a la Comisión de Evaluación del Desempeño, dentro de los tres primeros meses de cada año, la información necesaria para el cumplimiento de las funciones que le encarga la ley. En su defecto, deben colaborar las Cortes Superiores o el Centro de Investigaciones Judiciales, en ese orden.

Ello implica que toda la información debe ser organizada desde ya por el Poder Judicial y los jueces ya deben ser instruidos sobre los parámetros sobre los que van a ser capacitados.

Es importante señalar que luego de efectuada la evaluación parcial, el Juez evaluado es notificado oportunamente de su resultado, el que consta en su expediente personal y registros correspondientes, a los que puede acceder, de requerirlo. Clave es considerar para qué sirve la evaluación. El artículo 96 de la ley lo dice claramente: “El resultado de la evaluación parcial del desempeño determina el acceso a los beneficios e incentivos o la necesidad de capacitación obligatoria de los jueces”.

Algunas críticas al modelo peruano

La cuestión más importante que genera dudas en el modelo peruano de evaluación del desempeño que presenta la nueva Ley de Carrera Judicial es que el modelo de evaluación del desempeño, se ha fusionado con el sistema de ratificación judicial, lo que constituye un pésimo criterio que desnaturaliza esta herramienta.

Decimos que el asunto es negativo, debido a que la evaluación del desempeño, tal como hemos visto a lo largo de este ensayo es una herramienta para la mejor gestión institucional, que busca potenciar las capacidades de los recursos humanos, no existiendo para desarrollar efectos punitivos como los que se plantean en la ley al conectarla con la ratificación de jueces de todos los niveles.

Esta es la principal crítica que queremos hacer al modelo que plantea la ley, pues con ello se desnaturaliza a la evaluación del desempeño y no la vemos encaminada a la búsqueda de soluciones, sino estructurada a dar contenido a

⁴⁶ La Comisión de Evaluación del Desempeño puede recomendar medidas correctivas que permitan superar las falencias en el ejercicio de la función jurisdiccional. Las llamadas promociones, constituyen la posibilidad de ocupar una vacante provisional, pero además otros conceptos como traslados, licencias, cargos administrativos, los cuales se consideran como parte de los méritos también.

las ratificaciones que cada 7 años se realiza. Por eso la evaluación se realiza dos veces cada 7 años (cada 3 años y seis meses).

Con ello, se está desechando la opción de que la evaluación del desempeño sea una herramienta encaminada a corregir tendencias negativas, a plantear las necesidades de capacitación, a decidir cuestiones clave y en tiempo real respecto al funcionamiento de los juzgados, pues finalmente la evaluación al considerar solo su efecto punitivo, se la está encasillando en los aspectos de control y no necesariamente con miras a la mejora. Por ello, el que se realice la evaluación no anualmente o con una periodicidad más cercana para corregir defectos y se haga conforme ha sido señalado y opera en otros ámbitos como la empresa privada o en instituciones públicas modernas, constituye un enfoque equivocado.

Peor aún, el que se haya diseñado que es una Comisión de Evaluación del Desempeño quien tiene a cargo las evaluaciones parciales y que está conformada por tres miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y tres del Poder Judicial, plantea dudas sobre la forma en que el propio Poder Judicial pueda utilizar la evaluación como una herramienta de gestión institucional, pues no dependerá de ella fijar las políticas de evaluación. Entonces, no solo se parte de un enfoque punitivo, sino que se determina que no es el Poder Judicial quien debe realizarla. Con ello, se elimina que ello pueda ser utilizado institucionalmente para mejorar los recursos humanos. Ello solo ha quedado para quienes no están dentro de la carrera judicial.

De otro lado, la evaluación del desempeño, supone la instauración de procesos estándares, pues la fijación de objetivos y metas, se acompaña la necesidad de evaluar el trabajo *en comparación*. En ese sentido, la medición de indicadores es clave y ello permite la evaluación en tiempo real, siendo que la retroalimentación es muy importante. Por ejemplo, si un juez puede ser informado de cómo anda su estadística de producción, que está por debajo de la meta y de sus colegas, es casi seguro que buscará desarrollar una mejor gestión y ponerse el día. No ocurre lo mismo si no se estandarizan los procesos (la forma en que se estructuran los flujos de ingreso y salida de causas). Y precisamente aquí encontramos el segundo error del modelo de evaluación del desempeño, pues se plantea que el 10% de la nota de la evaluación se centra en el llamado rubro de “organización del trabajo”, que implica la manera en que el juez utiliza los recursos humanos y materiales asignados para mejorar la calidad del servicio ofrecido a los litigantes, ordenar las causas y mejorar la eficiencia y eficacia en el desarrollo del trabajo.

En realidad en este aspecto no se debe dar libertad la juez, sino que ello debe ser parte de las políticas institucionales, a efectos de que no se deje al libre arbitrio del juez, sino que se determine ello como parte de las estrategias de mejora institucional. Si cada juez va a definir su modelo de organización y se va a incentivar ello para las evaluaciones, vamos a construir procesos no estandarizados y peor aún, tantos procesos como juzgados existan.

El modelo de evaluación al haber sido considerado solo asociado a las ratificaciones, ha dejado en el vacío legal el aspecto referido a la forma en que deben superarse las situaciones críticas o deficientes de los jueces que no superan las evaluaciones, lo que implica que debe ser aprobado en el reglamento correspondiente. Sobre este punto ya hemos visto que lo que pretende la evaluación es superar el problema y no eliminarlo. La separación es un último remedio luego de que no sirvan otras soluciones. Pero la existencia del vacío de qué debe hacerse con los que requieren ser apoyados dado que no superan las evaluaciones, es un tema que ha debido ser mejor tratado en la ley.

El éxito de la ley en cuanto a la evaluación del desempeño, plantea definir la estrategia de mejora institucional lo que va a requerir un trabajo y esfuerzo importante. Ello implica que se necesita información y que los operadores estén sintonizados con ello. Pero lo principal es que se fijen y socialicen las metas y los estándares que serán los parámetros de medición, para que todos estén advertidos y sepan efectivamente qué es lo importante de ahora en adelante.

La manera en que se organice todo ello, va a tomar seguramente su tiempo. Pero implicará cierto cambio en la manera en que hoy se organizan los servicios de justicia. De eso no tenemos duda. Pero la cuestión está en la velocidad que se imprima y el nivel de involucramiento del Poder Judicial, pues hemos visto que en las experiencias comparadas el Judicial precisamente ha sido poco proclive a desarrollar estos modelos a pesar del discurso.