

Temas estratégicos 77

a b r i l
2 0 2 0

➤ Dimensiones para la evaluación de los sistemas de justicia

La evaluación, como una actividad para la identificación de distintos atributos de un objeto, se ha estudiado como una de las etapas del proceso de políticas públicas (Lasswell, 1970). Durante las últimas décadas, ha recibido importante atención en el campo de las ciencias sociales, el desarrollo de metodologías y herramientas para valorar múltiples dimensiones de programas y políticas. Sin embargo, materias como la justicia han sido poco exploradas en términos de cómo la evaluación puede contribuir a mejorar estos procesos. Por esta razón, este documento presenta algunas de las discusiones más relevantes de la literatura especializada sobre la evaluación de los sistemas de justicia.

Reflexionar sobre este tema es relevante en la coyuntura actual en donde el Senado de la República prevé discutir un conjunto de iniciativas dirigidas a reformar el Poder Judicial. Aunado al hecho de que posiblemente estas iniciativas se concreten en modificaciones a los procedimientos establecidos, vale la pena incorporar a la discusión la forma en la cual se prevé valorar la efectividad de estas reformas. Lo que parece necesario subrayar es que, por una parte, existe una percepción generalizada en el país de que el funcionamiento del sistema de justicia es deficiente¹; sin embargo, se requiere evidencia más específica sobre qué aspectos funcionan o no y qué ajustes se requieren. De lo contrario, podría correrse el riesgo de implementar cambios cuyo efecto no es claro y sobre los cuales tampoco exista evidencia de su efectividad. Ante la potencial reforma al sistema de justicia, por tanto, aludir sus distintas dimensiones puede dar luz sobre el alcance que deberán tener los instrumentos de monitoreo y evaluación que acompañen su implementación.

El documento se divide en tres apartados. El primero es un marco teórico sobre los criterios de evaluación predominantes en los sistemas de justicia. El segundo se centra en las metodologías identificadas para la evaluación de los sistemas de justicia. El tercero es un apartado de reflexiones finales en torno al caso de México.

¹ Al respecto, es útil referirse a los resultados de México en el Latinobarómetro en donde existe poca confianza en el Poder Judicial, por ejemplo en la edición de 2018, se reportó que el 73% de los encuestados dijeron tener poca o ninguna confianza en esta institución.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 77
DIMENSIONES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

1. LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA

La evaluación puede verse como una actividad que “conlleva la valoración sistemática del diseño, implementación y resultados de una intervención” (Hunter, 2013: 14). Para autores como Picciotto, la evaluación está orientada a generar evidencia a través de métodos válidos y justos sobre una política o un programa (2005). Así, existen distintos propósitos de la evaluación que determinan la utilidad de esta actividad dentro de la esfera de lo público. En línea con esto, Gris Legorreta (2015: 61) identifica cuatro propósitos principales:

Como una herramienta dirigida a identificar el valor o mérito de una política;

Como un mecanismo para obtener información confiable que pueda utilizarse en la toma de decisiones;

Como un instrumento para observar los efectos de una intervención pública; y

Como una revisión del logro de las metas planteadas por los programas públicos.

Por tanto, un elemento central de la evaluación consiste en identificar su objetivo y, como consecuencia, el conjunto de criterios que guiarán el análisis (Guerrero, 1999). Son precisamente estos criterios los que determinan el enfoque y las características que tendrá una evaluación. Esto significa que la definición de estos criterios tendrá un efecto en las decisiones que se tomen respecto de la realización de una evaluación (Vartiainen, 2002).

Existen en la literatura distintas discusiones sobre qué dimensiones de los sistemas de justicia deben guiar su evaluación. Toharia (2002), por ejemplo, enfoca la atención en aspectos como la eficiencia y la legitimidad. En este sentido, el desempeño de quienes están involucrados en el sistema de justicia es medido en función de estos criterios. No obstante, existen otros autores que valoran la justicia en términos de calidad (CEPEJ, 2016). Desde la sociedad civil, por ejemplo, el énfasis se ha centrado en valorar el acceso efectivo a la justicia (OCDE y Open Society, 2016).

Como es posible observar, dependiendo del criterio que se adopte será el enfoque que tendrá la evaluación. Para el propósito de este texto, la revisión se centra en cuatro dimensiones de la justicia: acceso, eficiencia, calidad y legitimidad.

a) *Eficiencia*: La medición de la eficiencia dentro del ámbito de un sistema de justicia puede conceptualizarse a partir de distintas variables. Por ejemplo, esta dimensión puede medirse a partir de dos criterios principales:

- El grado de rapidez y diligencia en la tramitación de los asuntos (es decir, su eficacia), y
- El grado de efectividad real, a efectos prácticos, de la sentencia emitida, es decir, del grado en que las decisiones judiciales logran ser adecuada y puntualmente ejecutadas (Toharia, 2002: 226).

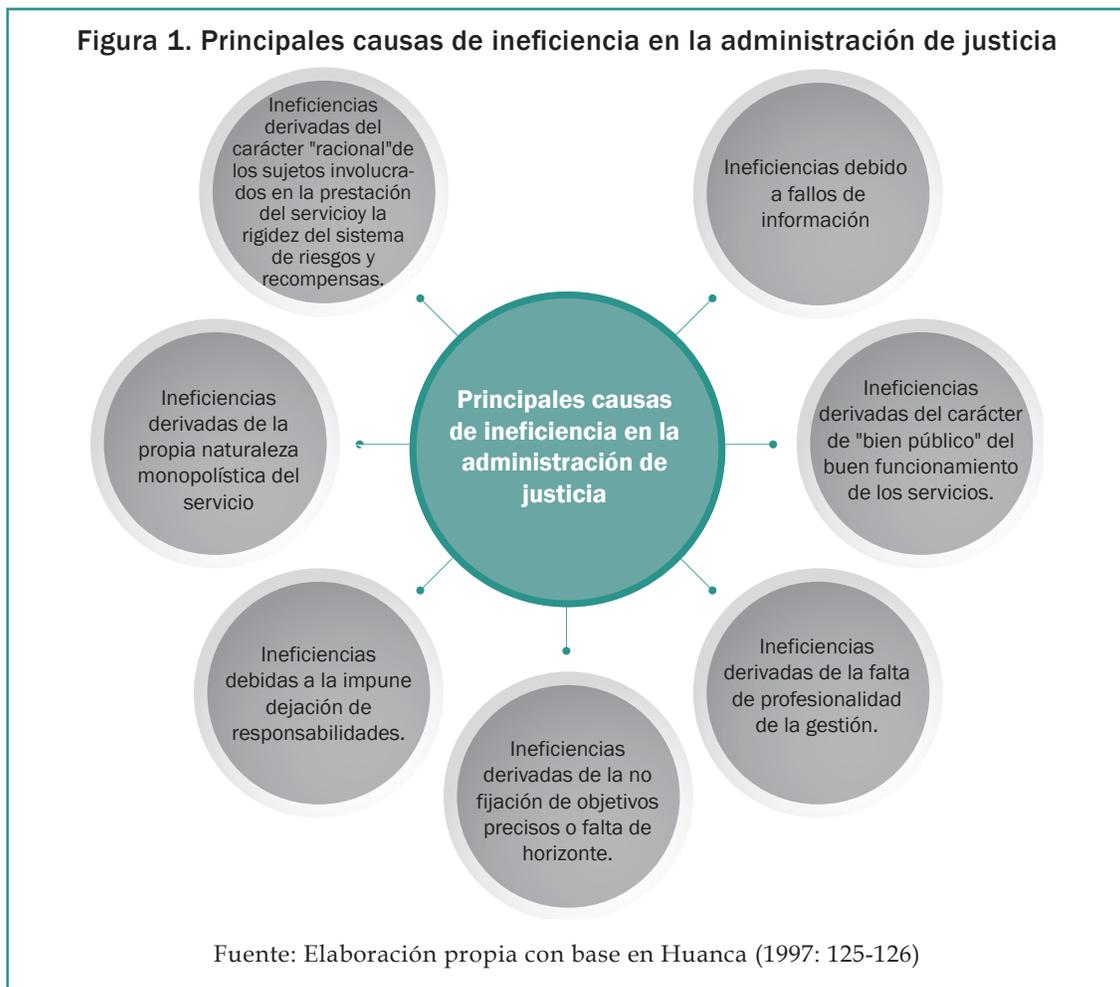
La eficiencia, además, puede verse desde una perspectiva del bien que produce el sistema de justicia. Desde esta óptica, los factores involucrados en este proceso tales como el personal involucrado, su nivel de profesionalización, la distribución de las tareas, entre otros, tienen un efecto en la eficiencia que se observará (García-Rubio y Rosales-López, 2010).

Un elemento importante que señalar respecto de la eficiencia judicial es su vínculo con la actividad económica, al favorecer las condiciones para el desarrollo a partir de dotar a las instituciones de certeza en el cumplimiento de sus funciones (Fauvrelle y Almeida, 2016; Jin y Amaral-García, 2019). Un sistema judicial eficiente “que hace cumplir los contratos generalmente da lugar a mejorar el clima de inversión de un país, reducir las tasas de interés y, por consiguiente, mejorar el desempeño económico de un país” (Laeven y Majnoni 2005: 1792). La eficiencia judicial es vista, junto con el combate a la corrupción, como una de las áreas de reforma necesarias para generar condiciones de confianza que permitan una adecuada interacción entre distintos agentes (IMF, 2017).

Medir, por tanto, la eficiencia judicial contempla el análisis de distintas variables relacionadas con el proceso de impartición de justicia. Si bien existen distintas aproximaciones para monitorear la eficiencia judicial, muchos autores convergen en enfatizar variables como: la duración de los juicios, la tasa de resoluciones judiciales, el número de procesos por juez, el presupuesto asignado al sistema judicial, el número de jueces disponibles por cada 100 mil habitantes, entre otros (Jin y Amaral-García, 2019). Existe, además, un fuerte vínculo entre la eficiencia y el desempeño general del sistema judicial por lo que muchas de las acciones en esta materia están orientadas a:

la estandarización y racionalización de los procesos en los juzgados a través de estrategias específicas que se enfoquen en la reducción de rezagos, la armonización de jurisprudencia y la incorporación de metodologías para la ponderación de casos (DMI, 2020).

El conocimiento en esta materia también ha permitido la identificación de situaciones de ineficiencia dentro de un sistema de justicia, las cuales son producidas por diversos factores (figura 1).



b) *Acceso*: El nivel de acceso a la justicia constituye un elemento que es interesante evaluar a partir de analizar las condiciones para acercar la justicia de forma equitativa a la población. En este sentido, el acceso a la justicia puede entenderse como “el contexto social amplio del sistema de justicia, y las barreras sistemá-

ticas que enfrentan los distintos miembros de la comunidad” (ACLRC, 2020). Se concibe como un elemento sustantivo para garantizar que exista Estado de Derecho pues, además, las deficiencias en este rubro pueden tener consecuencias adversas de gravedad en la vida de los ciudadanos (OGP, 2019).

En línea con lo anterior, resulta indispensable tomar en cuenta las brechas que pueden existir entre distintos grupos de la población, afectando principalmente a aquéllos más vulnerables y dejándolos desprotegidos ante la ley (OCDE, 2016). Así, este tema se vincula con

la idea de efectividad, es decir, la capacidad que tiene un sistema judicial de garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia. A partir de esto, se han identificado variables específicas para evaluar la efectividad del acceso a la justicia (figura 2).



En lo relativo al primer rubro (acceso efectivo), las variables que identifica el Parlamento Europeo se refieren fundamentalmente a las condiciones estructurales del sistema de justicia y la forma en la que afectan su funcionamiento, por ejemplo, la falta o el exceso de procedimientos, cobertura reducida, bajo nivel de especialización, entre otras. En materia de costos, estos se vinculan con aspectos como el costo de la asesoría legal, así como la disponibilidad y calidad de ésta. Por último, el acceso a un juicio justo y a garantías para que se ejecuten las sentencias son elementos que pueden verse afectados por rezagos en la atención de los asuntos, la duración de los procesos, la imparcialidad de jueces, entre otros (European Parliament, 2017). En línea con lo anterior, la OCDE identifica siete dimensiones del acceso a la justicia: “1) la sustancia de la ley, 2) la disponibilidad de instituciones de justicia formales o informales, 3) la calidad de las instituciones de justicia formales o informales, 4) la disponibilidad de asistencia legal, 5) la calidad de la asistencia legal, 6) la calidad de los resultados y 7) la capacidad legal y empoderamiento” (OCDE, 2019: 142). En términos generales,

estas distintas dimensiones del acceso a la justicia pueden tener efectos diferenciados entre sectores de la población, generando los efectos más adversos en los ciudadanos más vulnerables (Abregú, 2000).

c) *Calidad*: La calidad de la justicia está estrechamente relacionada con el acceso. Este vínculo se manifiesta a partir de observar que un sistema judicial “permita que los ciudadanos reclamen sus derechos y reciban una sentencia justa, en tiempos y costos razonables” (Carboni, 2014: 2). Un elemento inherente a la calidad tiene que ver con el proceso de selección de los jueces, así como su desempeño. Bencze y Kovács (2017), al estudiar el caso húngaro, señalan que la valoración del desempeño de los jueces la realizan sus pares, lo cual excluye la percepción de los usuarios en este proceso. Las acciones dirigidas a incrementar la calidad de los sistemas judiciales se centran, por una parte, en promover condiciones para que los juicios y, en consecuencia, las sentencias, se guíen por criterios razonados y justificados; mientras, por otra, que los servicios provistos a los ciudadanos sean accesibles en términos de costos (Savella, 2006).

El enfoque de calidad involucra no sólo a los jueces, sino al funcionamiento del sistema judicial en general. El caso holandés, por ejemplo, contempla un sistema de monitoreo de calidad de los jueces centrado en valores como la imparcialidad, la integridad y el expertise; mientras que, en lo concerniente al sistema judicial, desde una perspectiva organizacional, centra la valoración en aspectos como “el tratamiento de litigantes y acusados, la coherencia de la jurisprudencia, y la rapidez y prontitud” (Dijkstra *et al.*, 2017: 240).

En línea con esto, algunas herramientas diseñadas para mejorar la calidad de los sistemas judiciales han identificado variables adicionales que pueden proveer información sobre las áreas que demandan atención. Un ejemplo es el *Rovaniemi Court of Appeal Quality Benchmark system*, un mecanismo que se enfoca en seis rubros principales: “1) el proceso; 2) la decisión; 3) el trato a los actores involucrados y al público; 4) la prontitud de los procedimientos; 5) la competencia y habilidades profesionales de los jueces y 6) la organización y administración de las sentencias” (Langbroek *et al.*, 2017: 309).

d) *Legitimidad*: Esta dimensión de los sistemas de justicia está fuertemente vinculada con la idea de Estado de Derecho y la existencia de mecanismos de pesos y contrapesos. Desde esta óptica, la legitimidad en el ámbito judicial se traduce en que las decisiones tomadas en esta esfera sean aceptadas por la ciudadanía y que exista credibilidad en el proceso del que se derivaron (Barber *et al.*, 2016). La legitimidad, de acuerdo con Jackson (2018) puede entenderse con base en tres dimensiones específicas: derecho al poder, autoridad para gobernar y motivación (tabla 1). Este mismo autor subraya la relevancia de dotar de legitimidad a las instituciones judiciales, dado que esto:

fortalece la motivación para (a) cumplir con las reglas y órdenes que emanan de la institución y (b) cooperan proactivamente con los objetivos de esa institución (por ejemplo, presentarse para denunciar delitos, proporcionar información a la policía, y dar evidencia en la corte).

En otras palabras, la legitimidad alude a la idea de que los individuos obedecen voluntariamente a las autoridades y, en consecuencia, su comportamiento se ciñe a las leyes y reglas que se han establecido (Levi *et al.*, 2009). La legitimidad, por tanto, recae fuertemente en la relación entre la ciudadanía y las instituciones, en el vínculo de confianza que se establezca (Bergoglio, 2012). Desde la perspectiva de Land, la legitimidad de la justicia puede verse desde dos enfoques:

El primero es un enfoque sociológico o empírico, que cuestiona si una institución es percibida como legítima para las audiencias relevantes. El segundo es un enfoque normativo, típicamente utilizado en filosofía y política, que cuestiona si la institución de hecho posee autoridad justificada, en términos de ley o experiencia (Land, 2018: 85).

Esto pone de manifiesto, por una parte, que la ciudadanía tiene un rol importante en la construcción de la legitimidad de las instituciones de justicia; por otra, la robustez del marco normativo que regula un sistema judicial también abona a este rubro.

En este sentido, tanto los procesos como los resultados que se derivan del sistema de justicia llevan implícita la necesidad de generar condiciones para favorecer la consolidación de las instituciones encargadas de estas tareas. Sin embargo, las distintas conceptualizaciones sobre la legitimidad judicial incrementan la complejidad metodológica de su medición (Bassock, 2016), sobre este punto se profundizará en la siguiente sección.

Tabla 1. Dimensiones de la legitimidad

Dimensión	Descripción
Derecho al poder	Los ciudadanos aceptan o rechazan el reclamo de poseer legítimamente el poder, según el juicio general sobre la adecuación normativa de la institución.
Autoridad para gobernar	Los ciudadanos internalizan el deber normativo de obedecer las órdenes, normas y leyes relacionadas con una institución de justicia que consideren apropiadas.
Motivación	La legitimidad influye en el comportamiento a través del fortalecimiento de deberes positivos y negativos y obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Jackson (2018: 17.3 y 17.4).

2. APUNTES METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE SISTEMAS DE JUSTICIA

Después de describir, de forma general, algunas de las variables que pueden guiar la evaluación de los sistemas de justicia resulta importante abordar algunos de los métodos que se han propuesto para medir estas variables, los cuales, no están exentos de limitaciones que deben tomarse en cuenta a la luz de la interpretación que se hace de los resultados de una evaluación. En este sentido, esta sección describe algunas de estas herramientas con el propósito de proveer un marco de referencia sobre las metodologías para evaluar un elemento tan complejo como la justicia.

a) *Acceso*: La medición del nivel de acceso a la justicia se lleva a cabo, principalmente, a través del monitoreo de indicadores que permitan identificar la facilidad o dificultad que representa para distintos grupos de la población utilizar este tipo de servicios. Al respecto, un elemento

importante sobre esta dimensión de la justicia es el énfasis que da a ciertos sectores poblacionales, por ejemplo, mujeres, población indígena, entre otros. Así, los indicadores relativos al acceso a la justicia pueden generar información acerca de las condiciones para proveer estos servicios, así como sobre la percepción de los usuarios acerca de estos (A2JBC Working Group, 2018).

De igual forma, a través de encuestas es posible obtener datos que permitan caracterizar el nivel de inaccesibilidad a la justicia que pueden enfrentar distintas personas. Un ejemplo de esto es el módulo de acceso a la justicia del *World Justice Project Survey*.² Dicho módulo describe al encuestado una serie de problemas y conflictos relacionados con actividades de la vida diaria con el propósito de que éste identifique si en algún momento en los últimos dos años los ha experimentado (ver tabla 2).

Tabla 2. Ejemplo de reactivos del módulo sobre acceso a la justicia del World Justice Project Survey

Descripción del tipo de problema	Respuesta
Divorcio o separación	Sí/No
Dificultades para obtener pagos de manutención infantil	Sí/No
Dificultades para realizar pagos de manutención infantil	Sí/No
Disputa sobre custodia o visitas a menores	Sí/No

Fuente: 2019 *General Population Poll – World Justice Project Survey* (traducción propia).

² Esta encuesta forma parte del *World Justice Project Rule of Law Index*, el cual está orientado a obtener información – a nivel mundial – acerca del estado de derecho en 128 países. Para este propósito se llevan a cabo encuestas, tanto en hogares como a individuos (abogados, expertos) sobre distintos temas, incluyendo el acceso a la justicia. Para mayor detalle ver: *World Justice Project Rule of Law Index*, disponible en <https://bit.ly/39kTfRc>

Tabla 2. Ejemplo de reactivos del módulo sobre acceso a la justicia del World Justice Project Survey (continuación)

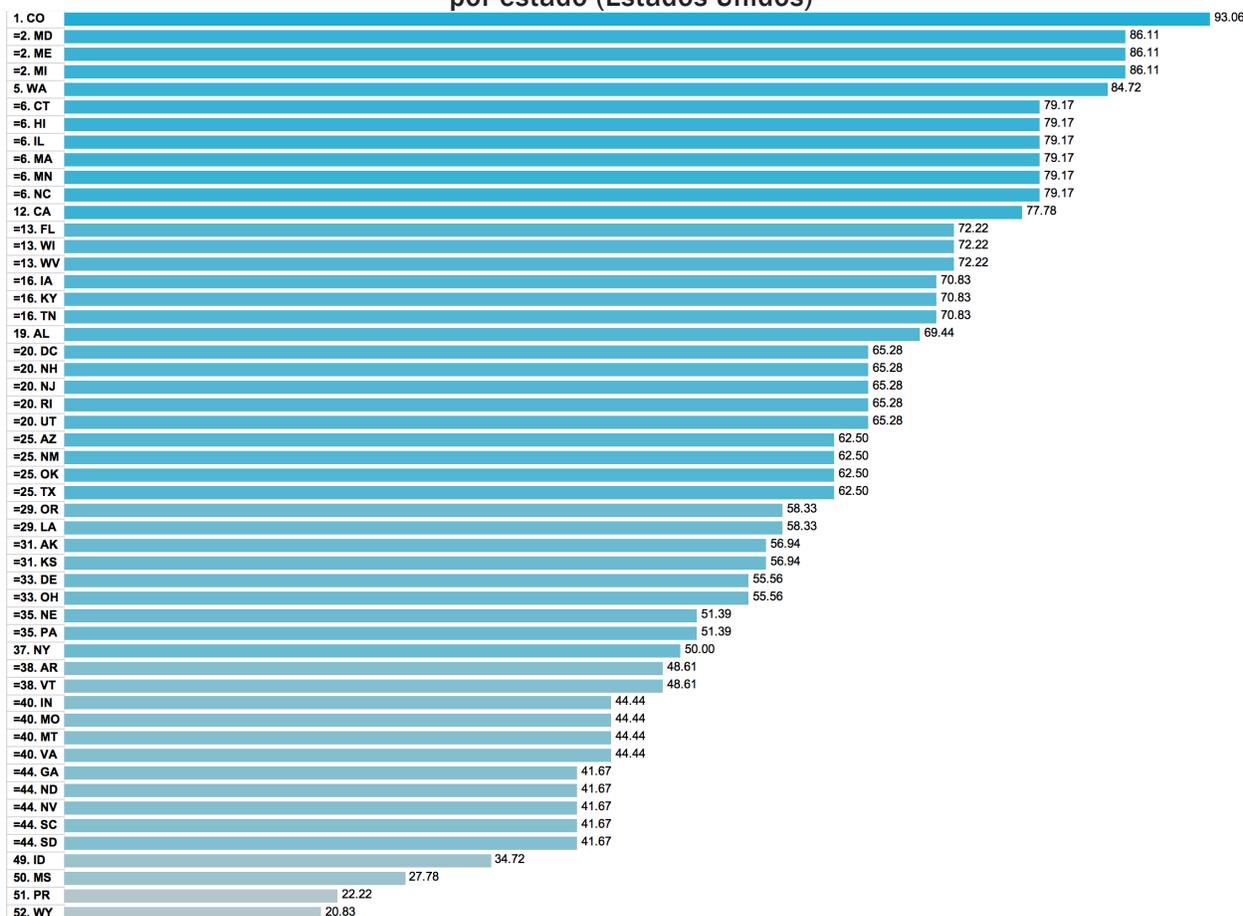
Descripción del tipo de problema	Respuesta
Amenazas o violencia física de una pareja actual, ex pareja u otro miembro del hogar	Sí/No
Desacuerdo sobre el contenido de un testamento o la división de bienes después de la muerte de un miembro de la familia	Sí/No

Fuente: 2019 General Population Poll – World Justice Project Survey (traducción propia).

A partir de la utilización de encuestas y, en consecuencia, de los datos que de estas se deriven, una práctica recurrente es la construcción de índices cuya finalidad es medir –con base en múltiples variables– el nivel de acceso a la justicia al que pueden acceder los habitantes de un país. La utilización de esta herramienta permite documentar la evolución de esta dimensión de la justicia a lo largo del tiempo.

Un ejemplo de lo anterior es el *Justice Index* orientado a medir el acceso a la justicia en los Estados Unidos.³ Este instrumento se construye con base en indicadores relativos a la auto representación (*self-representation*), acceso en términos de lengua, así como acceso por discapacidad. De igual forma, incorpora información acerca de la disponibilidad de abogados para la defensa. Como se observa en la gráfica 1,

Gráfica 1. Acceso para personas con discapacidad (valores en escala de 0-100 puntos) por estado (Estados Unidos)



Fuente: National Center for Access to Justice (2016).

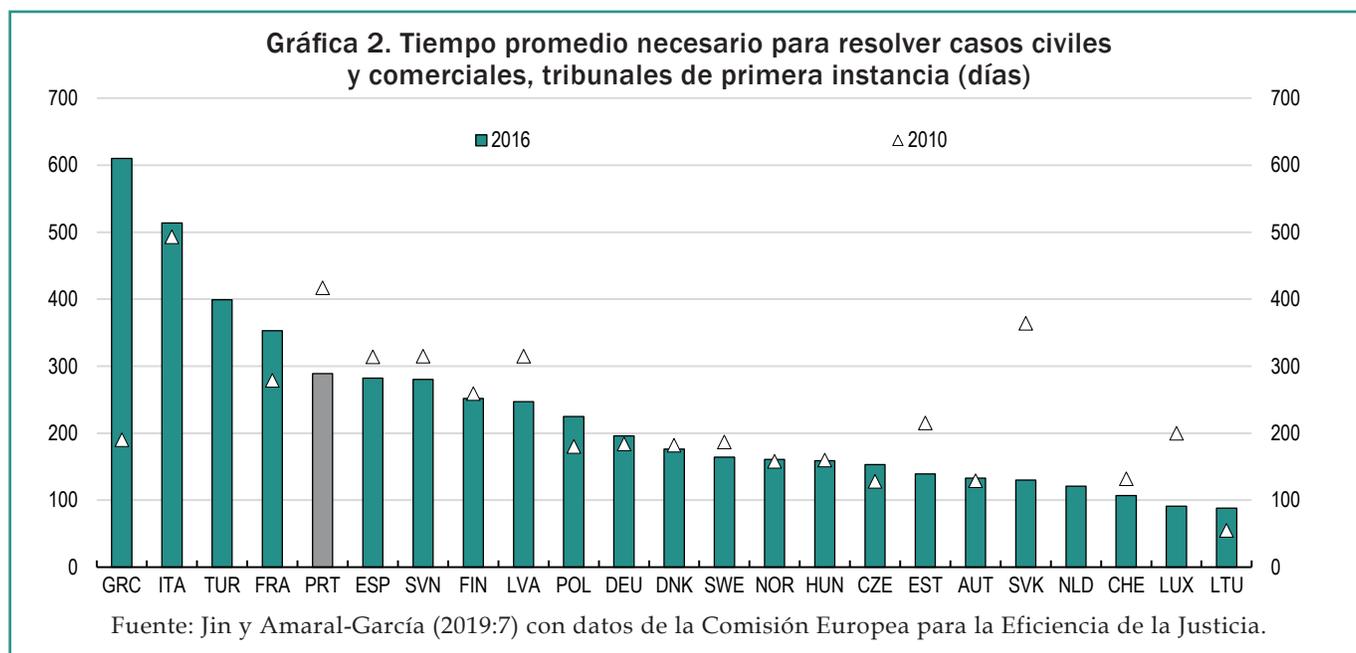
3 Este índice es desarrollado por el *National Center for Access to Justice* (NCAJ), una organización sin fines de lucro que ha llevado a cabo, hasta ahora, el cálculo de este instrumento en dos ocasiones (2014 y 2016). Para mayor información se sugiere ver: NACJ (2020). "About the Justice Index". Disponible en: <https://bit.ly/2WQuVDR>

cada uno de estos rubros se califican en función de los criterios establecidos para este fin, por tanto, eso facilita la comparación entre –en este caso– los distintos estados del país. Esta característica es relevante por dos aspectos en particular. El primero, que facilita la identificación de aquellos estados que presentan mayor nivel de rezago en este rubro. El segundo que, en caso de que se implementen medidas específicas para incrementar el acceso a la justicia, este instrumento permite observar, en el tiempo, si estas tuvieron algún efecto para, posteriormente, con metodologías más precisas, indagar en casos particulares.

Como en el caso de otras dimensiones de la justicia sobre las cuales se ha discutido en este documento, la información requerida para el cálculo de índices como este depende de la capacidad de las organizaciones para recolectar sistemáticamente datos a través de encuestas, así como garantizar que existan recursos para

su análisis. En este sentido, como en cualquier otro proceso de esta naturaleza, es necesario considerar las ventajas y desventajas de utilizar herramientas como la encuesta u otros mecanismos de recolección de datos.⁴

b) *Eficiencia*: La valoración de la eficiencia de un sistema de justicia, generalmente, está relacionada con el desarrollo de indicadores que monitoreen los procesos que tienen lugar. El propósito de estos es “rastrear el volumen de casos atendidos por el sistema, la velocidad de toma de decisiones/duración de los procedimientos y la naturaleza de decisiones que finalmente se alcanzan” (Transparencia Internacional, 2008: 2). Dentro de estos indicadores, por ejemplo, es posible encontrar aquellos relativos al número de casos recibidos y procesados (IFCE, 2018), mientras otros indicadores se centran en la duración de los juicios (ver gráfica 2).



Como se señaló, la relación entre la eficiencia judicial y el desarrollo económico permite que los usuarios del sistema de justicia también provean información para medir esta variable, por ejemplo, a partir de encuestas sobre su percepción del sistema en términos de pron-

titud de respuesta y costos (Staats *et al.*, 2005). No obstante, estas medidas no están exentas de cuestionamientos sobre sus limitaciones para, efectivamente, reflejar el nivel de eficiencia de las instituciones judiciales. Al respecto, Fala-vigna *et al.* (2019:426) señalan:

⁴ Sobre este tema en particular se recomienda referirse a la guía desarrollada por el Banco Mundial en la cual se exponen de forma sucinta algunas de las consideraciones metodológicas que tienen instrumentos como las encuestas, los sondeos, los grupos de enfoque, entre otros. Ver: The World Bank (2014). *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Disponible en: <https://bit.ly/3dwnGap>

Por un lado, el número de casos completados por un tribunal es una estimación de la producción y, sin considerar las entradas necesarias para producir esa salida, no podemos identificar ese indicador como una medida adecuada de eficiencia [...] Por otro lado, los puntajes de eficiencia técnica son ampliamente reconocidos como una buena medida de la estimación de la productividad y pueden considerar ambos los recursos necesarios para producir ese producto (por ejemplo, jueces y personal) y variables ambientales (por ejemplo, demanda de justicia). Finalmente, el tiempo necesario para resolver un caso está más estrictamente relacionado con el resultado de esta actividad gubernamental, es decir, el suministro de justicia. Por lo tanto, si la justicia es un resultado, entonces la justicia denegada solo puede considerarse un resultado negativo, es decir, una externalidad negativa producida por la ineficiencia del gobierno en la producción del producto esperado (es decir, casos resueltos).

Figura 3. Herramientas para la medición de la calidad en el sistema judicial



Fuente: Elaboración propia con base en European Commission (2017: 6).

A pesar de esto, la mejora en la atención y procesamiento de los casos que llegan a los tribunales es una medida recurrente para incrementar la eficiencia. Un ejemplo de lo anterior es el caso del proyecto de mejora de la eficiencia implementado por el gobierno de Bosnia y Herzegovina en donde se implementaron distintas acciones (i.e. impulsar una atención más expedita de los casos, mejorar la administración de los juzgados, así como promover mecanismos de mediación y conciliación) (High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, 2005).

c) *Calidad*: A diferencia del rubro de eficiencia, la calidad tiene mayor asociación con la percepción de los participantes. Por este motivo, la medición de esta variable ha recaído, predominantemente, en la realización de encuestas a los usuarios dirigidas a conocer sus niveles de satisfacción, así como con herramientas de control de la calidad (ver figura 3).

Aunado a lo anterior, es decir, independientemente de lo que los modelos de gestión de la calidad pueden ofrecer al ámbito judicial, es

importante distinguir entre la medición de la calidad de los procesos y la de las decisiones. En este sentido, lo relativo a la calidad de los procesos tiene gran relación con otra dimensión de la justicia ya abordada: la eficiencia; mientras el tema de la decisión está más bien vinculado con la legitimidad. Al respecto, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ, por sus siglas en inglés), generó un marco metodológico para medir este aspecto, basado en el cumplimiento de una serie de criterios (ver tabla 3).

En lo concerniente a la realización de encuestas para medir la satisfacción de los usuarios, estas pueden realizarse bajo distintas modalidades, por ejemplo, a usuarios que asisten a los juzgados, a partir de cuestionarios enviados vía postal o electrónica, encuestas telefónicas o mediante entrevistas en los juzgados o a domicilio (CEPEJ, 2010). La selección de estas modalidades dependerá, por una parte, del propósito que tenga la recolección de esta información y, por otra, de los recursos disponibles para su recolección.

Tabla 3. Checklist para promover la calidad de la justicia

Pilar de calidad	Checklist	Sí	No	Observaciones
Rectitud	¿Existe una garantía a nivel constitucional (o al más alto nivel de la jerarquía de normas) para proteger la independencia del poder judicial frente a los poderes ejecutivo y legislativo?			
Publicidad y transparencia	¿La administración de la corte da amplia publicidad a la misión / visión y estrategia entre las partes interesadas, jueces y fiscales y el personal de la corte?			
Publicidad y transparencia	¿Mantiene la administración de la corte un contacto sistemático con las partes interesadas internas y externas?			
Rectitud	¿Se toman medidas para garantizar la adecuación entre las funciones de los jueces y los archivos que se les confían (períodos de capacitación, especialización, reagrupación de casos, “archivos de prueba”, etc.)?			
Rectitud Publicidad y transparencia	¿Se toman medidas para garantizar la transparencia en la asignación de archivos a los jueces (es decir, criterios objetivos iniciales y públicos)?			
Períodos de tiempo razonables	¿Están definidos los estándares o normas sobre la duración aceptable de los procedimientos judiciales?			
Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Existe una lista actualizada de expertos de la corte, intérpretes que puedan ser consultados?			
Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Existe un sistema de control de calidad para expertos e intérpretes judiciales?			
Publicidad y transparencia Períodos de tiempo razonables	¿La duración de los procedimientos se registra y publica sistemáticamente?			

Fuente: CEPEJ (2016) (traducción propia).

Tabla 3. Checklist para promover la calidad de la justicia (continuación)

Pilar de calidad	Checklist	Sí	No	Observaciones
Comprensibilidad Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Las leyes se publican de tal manera que sean fácilmente accesibles?			
Comprensibilidad Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Se puede acceder a las sentencias y decisiones judiciales en los sitios web de la corte?			
Comprensibilidad Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Tiene el tribunal un mostrador de información para los visitantes?			
Asistencia legal Apoyo legal	¿Los litigantes sin los medios financieros necesarios tienen derecho a consultas legales gratuitas o consultas a un precio reducido para ser informados sobre sus derechos y obligaciones (civiles)? En caso afirmativo, ¿es este el caso en todas las áreas de la ley?			
Publicidad y transparencia Asistencia legal	¿Son transparentes los costos / tarifas de un procedimiento?			

Fuente: CEPEJ (2016) (traducción propia).

d) *Legitimidad*: Como se señaló en el apartado anterior, la dimensión de la legitimidad lleva implícita la adopción de mecanismos para promover que la ciudadanía internalice las normas creadas para la convivencia social, las asuma como válidas y, en consecuencia, actúe conforme a ellas. Dada la complejidad de un concepto como la legitimidad, más allá del propio contexto del ámbito de la justicia, es interesante identificar algunos ejemplos de cómo, metodológicamente, se han hecho aproximaciones para medir este rubro.

En este sentido, algunas experiencias a nivel internacional han utilizado, como se ha discutido en otros rubros, encuestas para medir el nivel de legitimidad de diversas instituciones, por ejemplo, la policía y los jueces (Jackson, 2018). Por tanto, en este tema en particular, cobra relevancia la percepción de la ciudadanía. El trabajo de Levi *et al.* (2009) es pertinente en lo que concierne a la justicia procedural. La contribución de estos autores es precisamente la operacionalización de la variable de legitimidad.⁵ Esto facilita la recolección de información a partir de criterios específicos que permitan observar este rubro. Como señalan estos autores:

Cuando los gobiernos ejercen su autoridad a través de procedimientos que las personas perciben como justos, es más probable que sean vistos como legítimos y merecedores de deferencia (Tyler, 2001a). Este sentido de justicia se basa en la creencia de que los funcionarios del gobierno siguen un conjunto de procedimientos justos y que lo hacen de manera predecible y confiable. Cuando los gobiernos aplican las leyes de manera desigual o se dirigen a ciertos grupos, es probable que aumente la desobediencia (Levi, 1997; Tyler, 1990) (Levi *et al.*, 2009: 359-360).

Considerando esta operacionalización de la legitimidad en cuanto a la justicia, es posible facilitar la recolección de información a partir de encuestas y entrevistas tomando como guía el conocimiento común que se tiene sobre esta variable.

Un ejercicio interesante al respecto es el realizado por Johnson *et al.* (2014) en Trinidad y Tobago. Dicho estudio contempló el desarrollo de una encuesta para obtener la percepción de los ciudadanos respecto de un proyecto de un modelo policial con un enfoque comunitario. El instrumento incorporó reactivos que cuestionaban sobre temas como:

la cohesión de la comunidad, el miedo al crimen y la victimización, el crimen percibido y los problemas del vecindario, y las actitudes hacia la policía y la ley (Johnson *et al.*, 2014: 959).

Asimismo, este caso es interesante dado que complementó el uso de la encuesta con el desarrollo de grupos de enfoque, herramienta que permite profundizar en aquellos temas que se consideran relevantes. Otra metodología que destaca en materia de legitimidad de la justicia es la propuesta por von Haldenwang (2016) quien enfatiza la importancia de que esta medición tome en cuenta, tanto a quienes diseñan e implementan las normas (legisladores y gobierno), como a quienes las cumplen (ciudadanos). Con base en esto, este autor propone una medición de la legitimidad basado en cuatro dimensiones (ver tabla 4).

⁵ Sobre el tema de la operacionalización de variables se recomienda referirse al trabajo de Villavicencio-Caparó *et al.* (2019).

Tabla 4. Dimensiones de medición de la legitimidad

Énfasis en...	Legitimidad exitosa como...	
	Orientación hacia el interés común (legisladores)	Guía de comportamiento de los gobernados
Actores individuales y colectivos (gobernados)	Actitudes y opiniones (e.g. confianza en líderes, satisfacción con el régimen)	Comportamiento (e. g. comportamiento electoral, actividades de protesta, movilizaciones)
Gobierno	Desempeño (e. g. entrega de servicios públicos, regulación efectiva)	Demanda (e.g. acceso a la ley, procesos políticos, derechos civiles, servicios sociales, símbolos)

Fuente: von Haldenwang (2016: 9) (traducción propia).

La tabla anterior, por tanto, permite identificar que la valoración de la legitimidad puede adoptar perspectivas distintas en función del actor sobre el cual se centre la atención. En la propuesta de von Haldenwang (2016), las actitudes y opiniones, por ejemplo, pueden recogerse a partir de una encuesta, mientras que el desempeño y la demanda pueden monitorearse a partir de indicadores.

Existen algunas otras aproximaciones que trascienden el tema de la medición de percepciones sobre la legitimidad (McCullough, 2015). Al respecto, destaca el trabajo de Gilley (2006a) en donde se conceptualiza la legitimidad política y se reconoce su rol como elemento importante

de la legitimidad de un estado. Adicionalmente, este mismo autor (2006b) llevó a cabo un análisis empírico centrado en la medición de la legitimidad del Estado a través de un estudio comparado entre 72 países (basado en encuestas e información documental). Los resultados de dicho estudio derivaron en la identificación de tres variables (buena gobernanza, derechos democráticos y ganancia de bienestar) como aquéllas que son más plausibles para explicar la legitimidad de un Estado.

Finalmente, estos instrumentos de evaluación deben considerarse a partir del propósito que tenga la recolección de información y su utilidad prevista para la toma de decisiones.

3. LECCIONES PARA EL CASO MEXICANO

En el contexto del paquete de reformas al Poder Judicial presentado en febrero pasado, cobra relevancia insertar, dentro de esta discusión, los mecanismos que pueden contemplarse para evaluar distintas dimensiones de las acciones que se propone implementar en el marco del sistema judicial. Este no es un asunto menor dado que se requiere evidencia que permite evidenciar por qué estas modificaciones resultan más pertinentes que mantener el diseño actual. Esto es particularmente importante dada la experiencia del Sistema de Justicia Penal (SJP), a partir del cual se desarrolló un Modelo de Evaluación de la Consolidación del

SJP, por lo que vale la pena también reflexionar sobre a qué elementos de dicho sistema podría darse continuidad (SEGOB, 2018).

En este sentido, dentro del paquete de reformas, se contemplan cambios importantes dirigidos a “trazar el camino hacia una mejor justicia, con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia judicial” (SCJN, 2020: 3). Estas propuestas de reforma incorporan diversos ejes de acción que aluden a dimensiones de la justicia abordadas en este documento tales como el acceso, la calidad, la eficiencia y la legitimidad (ver tabla 5).

Tabla 5. Ejes principales de la reforma al Poder Judicial

No.	Eje
1	Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición.
2	Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, para garantizar que solo se otorguen a los vencedores en los concursos.
3	Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores.
4	Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo.
5	Impulso a la capacitación y profesionalización del personal otorgándoles a la Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial de los defensores públicos.
6	Fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, consolidando su sistema de carrera y ampliando sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de los pobres.
7	Apuntalar el rol de la Suprema Corte como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.
8	Establecimiento de Plenos Regionales, en sustitución a los plenos de circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales.
9	Transformación de los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, con una integración colegiada que asegure mejor calidad y mayor certeza en sus resoluciones.
10	Modificación al sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la doctrina constitucional que genere enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país.

Fuente: Elaboración propia con base en SCJN (2020).

Como puede observarse, varios de estos ejes se refieren a las dimensiones mencionadas en este documento. Un ejemplo claro es el tema de la capacitación y profesionalización del personal, un aspecto estrechamente relacionado con la legitimidad de las instituciones judiciales. Al respecto, cabe destacar el tema de la evaluación del desempeño en el marco de la carrera judicial previsto en el proyecto de la *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*, no obstante, fuera de este elemento que es muy específico del tema de la profesionalización, hay pocas alusiones a la evaluación del resto de las acciones propuestas. Otro ejemplo es el fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública dirigido a ampliar el acceso a la justicia. En ambos casos, es conveniente identificar, desde antes

de la aprobación de este paquete de reformas, los instrumentos de evaluación que acompañarían estas acciones.

Así, a partir de lo discutido sobre la evaluación de distintas dimensiones de la justicia, es posible hacer algunas reflexiones sobre este tema a la luz de esta potencial reforma al Poder Judicial de la Federación:

1. Debido a que esta propuesta contempla, tanto reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a leyes secundarias, es importante identificar el alcance que tendrá la evaluación de esta reforma en su conjunto, es decir, sobre qué dimensiones de la reforma se centrará su evaluación.

2. Dada la multiplicidad de temas que aborda esta propuesta de reforma es indispensable que, de aprobarse, cada una de las instituciones encargadas de la implementación de estas acciones contemple los requerimientos de información necesarios para, en su momento, evaluar dichas acciones.
3. Un punto adicional que valorar es la pertinencia de que, a partir de esta reforma, se promueva la institucionalización de mecanismos de evaluación diseñados específicamente para el Poder Judicial, considerando las ventajas y desventajas de que estos ejercicios sean realizados internamente o a través de una instancia fuera de esta esfera.
4. La implementación de instrumentos de evaluación, en cualquier contexto, demanda esfuerzos de generación de capacidades institucionales que deben considerarse antes de promover su institucionalización.
5. Finalmente, la relevancia de incorporar el tema de evaluación en materia de justicia radica en reflexionar detenidamente sobre su utilidad para mejorar los procesos y resultados en este ámbito.

REFERENCIAS

- A2JBC Working Group (2018). "Access to Justice Measurement Framework". Disponible en: <https://bit.ly/39jouvW>
- Abregú, M. (2000). "Barricades or Obstacles" en Van Puymbroeck, R. (ed.) *Comprehensive Legal and Judicial Development Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*. The World Bank. Disponible en: <https://bit.ly/2VMORXQ>
- ACLRC (2020). "What is Access to Justice?" Disponible en: <https://bit.ly/2wi4RWZ>
- Barber, J., K. Höcker, R. Hoorwitz, A. Taylor y W. Walker (2016). "The Foundations of Judicial Legitimacy: Experimental Evidence from across Contexts". Disponible en: <https://bit.ly/2PUnnM9>
- Bassok, O. (2016). "The Changing Understanding of Judicial Legitimacy" en Schein, M., H. Krunke y M. Askenova (eds.) *Judges as Guardians of Human Rights and Constitutionalism*, Edward Elgar Publishing, pp. 50-70.
- Bencze, M. y A. Kovács (2017). "The evaluation and development of the quality of justice in Hungary" en Contini, F. (ed.) *Handle with Care Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*. IRSIG-CNR, pp. 129-174.
- Bergoglio, M. (2012). "Legitimacy of the judicial system and lay participation in judicial decision-making processes in Córdoba, Argentina". 2012 International Conference on Law and Society, June 5-8, Honolulu, USA.
- Caponi, R. (2016). "El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica" en *Revista IUS ET VERITAS* 52, pp. 16-27.
- Carboni, N. (2014). "From Quality to Access to Justice: Improving the Functioning of European Judicial Systems" en *Civil and Legal Sciences* 3 (4), pp. 1-9.
- CEPEJ (2010). Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe's member states. Disponible en: <https://bit.ly/3bfwa3w>
- _____ (2016). "Measuring the quality of justice". European Commission for the Efficiency of Justice.
- CoPraxis (2014). "Measuring Access to Justice". Disponible en: <https://bit.ly/3dzUCOY>
- DMI (2020). "Judicial efficiency". Disponible en: <https://bit.ly/2T93Hq4>
- Dijkstra, R., P. Langbroek, K. Bozorg y Z. Türk (2017). "The evaluation and development of the quality of justice in The Netherlands" en Contini, F. (ed.) *Handle with Care Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*. IRSIG-CNR, pp. 227-275.

- European Commission (2017). "Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners". Disponible en: <https://bit.ly/2QFfhax>
- European Parliament (2017). "Effective Access to justice. Study for the PETI Committee". Disponible en: <https://bit.ly/32IfLBP>
- Falavigna, G., R. Ippoliti y A. Manello (2019). "Judicial Efficiency and Immigrant Entrepreneurs" en *Journal of Small Business Management* 57 (2), pp. 421-449.
- Fauvrelle, T. A. y A. Almeida (2016). "Determinants of Judicial Efficiency Change: Evidence from Brazil". SSRN.
- García-Rubio, M. A. y V. Rosales-López (2010). "Justicia y Economía: Evaluando la Eficiencia Judicial en Andalucía" en *InDret Revista para el Análisis del Derecho* 4, pp. 1-26.
- Gilley, B. (2006a). "The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries" en *European Journal of Political Research* 45, pp. 499-525.
- _____ (2006b). "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries" en *International Political Science Review* 27(1), pp. 47-71.
- Gris Legorreta, P. C. (2015). "The Hidden Politics of Evaluation: Towards a Smarter State?". A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. The University of Sheffield.
- Guerrero, J. P. (1999). "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados" en *Política y Gestión Pública* 41, pp. 47-118.
- High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (2005). "Improving judicial efficiency project". Disponible en: <https://bit.ly/2QdMauS>
- Huanca, F. (1997). "Análisis económico y perspectivas para una política judicial eficiente" en *Revista Ciencia y Cultura* 1, pp. 120-134.
- Hunter, D. E. K y S. B. Nielsen (2013). "Performance management and evaluation: Exploring complementarities" en *New Directions for Evaluation* 137, pp. 7-17.
- International Framework for Court Excellence (IFCE) (2018). "Global measures of court performance". Disponible en: <https://bit.ly/2wTtxFA>
- International Monetary Fund (IMF) (2017). "Reforming the Judiciary: Learning from the Experience of Central, Eastern, and Southeastern Europe" en *Europe Hitting Its Stride. Regional economic outlook. World economic and financial surveys*.
- Jackson, J. (2018). "Norms, Normativity, and the Legitimacy of Justice Institutions: International Perspectives" en *Annual Review of Law and Social Science* 14, pp. 17.1-17.21.
- Jin, Y. y S. Amaral-García (2019). Enhancing judicial efficiency to foster economic activity in Portugal. Economic Department Working Paper No. 1567. OECD.
- Johnson, D., Maguire, E. R., y J. B., Kuhns (2014). "Public Perceptions of the Legitimacy of the Law and Legal Authorities: Evidence from the Caribbean" en *Law & Society Review* 48 (4), pp. 947-978.
- Land, M. K. (2018). "Justice as Legitimacy in the European Court of Human Rights" en N. Grossman, H. Grant Cohen, A. Follesdal y G. Ulfstein (Eds.) *Legitimacy and international courts*. Cambridge University Press.
- Laeven, L. y G. Majnoni (2005). "Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit?" en *Journal of Banking & Finance* 29 (7), pp. 1791-1812.
- Langbroek, P., R. Dijkstra, K. Bozorg y Z. Türk (2017). "Performance management of courts and judges: organizational and professional learning versus political accountabilities" en Contini, F. (ed.) *Handle with Care Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*. IRSIG-CNR, pp. 227-275.
- Lasswell, H. D. (1970). "The emerging conception of the policy sciences" en *Policy Sciences* 1 (1), pp. 3-14.

- Latinobarómetro (2018). “Confianza en el Poder Judicial”. Disponible en: <https://bit.ly/3aHjfaY>
- Levi, M., A. Sacks y T. Tyler (2009) “Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs” en *American Behavioral Scientist* 53 (3), pp. 354-375.
- McCullough, A. (2015). *The legitimacy of states and armed non-state actors: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. Disponible en: <https://bit.ly/3aB0JRp>
- Miller, T., A. B. Kim y J. M. Roberts (2019). “2019 Index of Economic Freedom”. The Heritage Foundation. Disponible en: <https://heritag/2QKqhDG>
- National Center for Access to Justice (2016). “The Justice Index 2016”. Disponible en: <https://bit.ly/2X5vji2>
- OECD/Open Society (2016). “Understanding Effective Access to Justice”. Workshop Background Paper. OECD Conference Centre, Paris. 3-4 November 2016.
- _____ (2019). “Legal Needs Surveys and Access to Justice”. OECD Publishing, París. Disponible en: <https://bit.ly/32NyX10>
- OGP (2019). “Access to Justice”. Justice Policy Series, Part I. Disponible en: <https://bit.ly/3ajEXkz>
- Picciotto, R. (2015). “Democratic evaluation for the 21st century” en *Evaluation* 21 (2), pp. 150-166.
- Rosebaum, D. P., D. S. Lawrence, S. M. Harnett, J. McDevitt y C. Posick (2015). “Measuring procedural justice and legitimacy at the local level: the police-community interaction survey” en *Journal of Experimental Criminology* 11, pp. 335-366.
- Savella, A. (ed.) (2006). Evaluation of the quality of adjudication in courts of law. Principles and proposed Quality Benchmarks. Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland. Disponible en: <https://bit.ly/2VN6MxE>
- Secretaría de Gobernación (2018). “Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del SJF”. Disponible en: <https://bit.ly/2USNMfd>
- Smulovitz, C. y D. Urribarri (2008). “Poderes judiciales en América Latina: Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho”. *Cohesión Social en América Latina*. Instituto Fernando Henrique Cardoso y Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Staats, J. L., S. Bowler y J. T. Hiskey (2005). “Measuring Judicial Performance in Latin America” en *Latin American Politics and Society* 47 (4), pp. 77-106.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2020). “Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”. Disponible en: <https://bit.ly/2JwCB6t>
- The World Bank (2014). *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Disponible en: <https://bit.ly/3dwnGap>
- Toharia, J. J. (2002). “Las encuestas de opinión y las decisiones políticas: el caso de la evaluación y reforma de la Justicia” en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 99, pp.223-235.
- Transparencia Internacional (2008). “Indicators of judicial efficiency in corruption cases”. Anticorruption Resource Center. Disponible en: <https://bit.ly/2vdYcwZ>
- Vartiainen, P. (2002). “On the Principles of Comparative Evaluation” en *Evaluation* 8(3), pp. 359-371.
- Villavicencio-Caparó, E., E. Torracchi-Carrasco, Pariona-Minaya, M. C. y M. C. Alvear-Cordoba (2019). “¿Cómo plantear las variables de unainvestigación?: Operacionalización de las variables” en *Revista OACTIVA UC Cuenca* 4 (1), pp. 9-14.
- von Haldenwang, C. (2016). “Measuring Legitimacy—New Trends, Old Shortcomings?”. Discussion Paper. German Development Institute.
- Weatherford, M. S. (1992). “Measuring Political Legitimacy” en *American Political Science Review* 86 (01), pp. 149-166.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. (2019), *Dimensiones para la evaluación de los sistemas de justicia*, Temas Estratégicos No. 77, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.