

## Modernización y sistema judicial: el lugar de los usuarios

Pablo Andueza

### **El Estado y el rol de la sociedad civil**

Se reclama la necesidad de vigorizar la cautela de los derechos humanos permitiendo que la organización democrática del Estado sea más real y menos declarativa. Así se refiere José Luis Cea<sup>1</sup> a este imperativo del nuevo Derecho Público chileno, uno de los giros importantes ha consistido en que el Estado se sienta menos autojustificado para remediar los problemas de la gente y, en cambio, más abierto al rol de los propios ciudadanos quienes, empoderados por el propio sistema jurídico, pueden promover por sí mismo sus derechos e incluso en esta función controlar la acción pública, lo que había sido inédito hasta ahora pues el control ha recaído de manera cuasi-monopólica en los diversos órganos del Estado.

“Efectivamente, dice Cea, una de las transformaciones capitales del Derecho Público yace en el despliegue de esa Sociedad, separada del Estado y autónoma, fuente de identidades y virtudes cívicas de cooperación, estabilidad y legitimidad para la comunidad política. Una Sociedad Civil moderna y pluralista, como la chilena, requiere de instancias que le permitan manifestarse, sin intermediarios, en la solución de los asuntos que le atañen (...). Reconocerlo es abrir las posibilidades de participación, correlativas a la retracción del Estado, todo con elevación del índice de gobernabilidad democrática y, por lo mismo, de acatamiento del orden jurídico” (p. 32-33).

El esfuerzo de la modernización del Estado debe ser resuelto, a partir de la sociedad civil y de los derechos y deberes de la persona humana, y el aparato público de distintas maneras debe responder no tan sólo a sus propias urgencias sino también a las demandas y urgencias de los ciudadanos. La modernización implica una suerte de “devolución de competencias” desde el centro político a una zona intermedia configurada por los grupos de la sociedad. Entre otras medidas, la modernización del Estado “conlleva instaurar los mecanismos jurídicos que permitan a la población controlar a los gobernantes. Más y mejor, precaviendo o haciendo que sean sancionados el mal uso de los recursos fiscales, la corrupción, la indolencia en la satisfacción de las demandas sociales y otras patologías que caracterizan al Estado-Gobierno<sup>2</sup>, con rasgos alarmantes en América Latina” (p.37).

Sin embargo, la noción de que un objetivo crítico de la reforma del Estado debía ser su apertura a la sociedad civil no ha estado siempre presente<sup>3</sup>. No tuvo de hecho centralidad alguna durante las reformas de mercado durante la década de los años '80. Pero las cosas en América Latina empezaron lentamente a cambiar con el advenimiento de sistemas democráticos y los cambios experimentados a nivel internacional, en particular en el Banco Interamericano de Desarrollo bajo la presidencia de Enrique

---

<sup>1</sup> Cea, José Luis (2006) El nuevo derecho público en la doctrina chilena. Cuadernos del Tribunal Constitucional N°30, Santiago.

<sup>2</sup> Entre estas patologías, Cea incluye “el sentimiento de envidia y odio, la disposición a la violencia y al incumplimiento de las leyes, la frustración o insatisfacción, la arbitrariedad en términos de perjuicio o favoritismo, la desigualdad de oportunidades en el acceso al bienestar espiritual y material, la marginalidad de amplios sectores ciudadanos en relación con la justicia y la participación, etc.” (p.125).

<sup>3</sup> Tomassini, Luciano (2002) Introducción. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío. LOM, Santiago.

Iglesias. Esta progresiva apertura preocupación de los Estado por la sociedad civil se refleja bien en esta cita de Fukuyama de 1996:

“La lección más importante que podemos extraer del examen de la vida económica durante un largo período de tiempo es que el bienestar de una nación, así como también su capacidad para competir en el mundo, están condicionadas por una fundamental característica cultural: el nivel de confianza propio de esa sociedad. La comunidad, en cada uno de esos casos, constituyó un fenómeno cultural, no solamente formado por reglas y regulaciones explícitas, sino también a partir de una serie de hábitos éticos y obligaciones morales recíprocas internalizadas por cada uno de los miembros de la comunidad a través de sus instituciones”<sup>4</sup>.

### **Los modelos de modernización del Estado**

De acuerdo a Luciano Tomassini, tres enfoques se han debatido y en algunos momentos han sido utilizados en los procesos de modernización del Estado con apertura hacia la sociedad civil, más allá de la mera adecuación al mercado.

En primer lugar, se encuentra el **enfoque administrativo** que en su modalidad actual bien podría llamarse gerencial. Se trata de introducir cambios en la administración del Estado, de manera tal de favorecer el desarrollo económico centrado el predominio del mercado *aggiornando* su burocracia por la vía de imprimirle una nueva cultura de gestión, de desempeño, de resultados, de medición de esos resultados, de orientación al usuario, y de calidad de servicio. Ahora bien, en muchos países estos cambios administrativos, concluye Tomassini, no resultaron suficientes para atender las demandas sociales y políticas por mayor equidad social así como por adaptación a los profundos cambios económicos y tecnológicos que se vivían en Chile y el mundo.

Enseguida, se destaca el **enfoque institucional** que alentaba a cambios profundos en la administración pública sobre la base de rediseños de los procesos así como de los órganos del Estado. Así se modernizaron los sistemas presupuestarios e impositivos, los regímenes monetarios, cambiarios, comerciales. Lo propio se hizo con los sistemas de educación, salud y seguridad social, así como con también un amplio proceso de privatización de empresas públicas y de desregulación de los mercados. No obstante sus buenos resultados en ciertos aspectos, este enfoque institucional al igual que el enfoque administrativo, no incorporaron como una preocupación central la de interpretar las demandas ciudadanas, incorporarlas a la agenda pública y traducirlas en políticas públicas a pesar de los reclamos sociales.

En tercer lugar, se cuenta el **enfoque público** que pretende ir más allá de la búsqueda de eficiencia instrumental a la hora de realizar las reformas del Estado para esforzarse en conferir sentidos al acontecer económico y social de los países, imprimiéndole determinada direccionalidad de conjunto. La primera condición para avanzar a este tipo de reformas radica, justamente, en acentuar su apertura hacia la sociedad civil, la que lejos de ser visualizada como una amenaza a la organización del Estado y a la burocracia, es, por el contrario, concebida como una oportunidad de anclar más y mejor sus instituciones en la red social y cultural.

---

<sup>4</sup> Citado por Tomassini, Luciano (2002) Introducción. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío. LOM, Santiago, p. 22.

Los tres enfoques no deben ser, por supuesto, incompatibles entre sí y suelen coexistir en una variedad de énfasis y resultados. Hoy existe creciente consciencia en la complejidad del proceso de modernización del Estado, así como de cualquier otro proceso político, y en la conveniencia de encontrar fórmulas de gestión que atiendan simultáneamente las exigencias administrativas, institucionales y públicas.

En Chile, la reforma del Estado y de la administración pública no estuvieron entre las principales prioridades del gobierno durante la transición que encabezó el Presidente Aylwin, las que fueron más bien orientadas a abordar los desafíos del cambio político y a responder a demandas sociales postergadas sin comprometer la senda de crecimiento económico del régimen anterior<sup>5</sup>. La modernización del Estado, allí incluida la modernización de la justicia en Chile, sólo ocurre con la inauguración del segundo gobierno de la Concertación.

Entre 1994 a 1996 se promueven un conjunto de iniciativas cuyo eje articulador es atender los requerimientos de eficacia, eficiencia y calidad de servicio, con un marcado énfasis gerencial de la gestión público, mientras que entre 1997 a 2000 se desarrolla un programa de cambios en varias dimensiones de la gestión, con una definición estratégica y el impulso de iniciativas de gestión de carácter más integral<sup>6</sup>. En esta etapa se incorporan temas tales como las TICs, compras gubernamentales y propuestas de rediseño en la gerencia pública: gestión por resultados, calidad del servicio y atención del usuario. En suma hasta el año 2000 todavía el enfoque de tipo gerencial sigue teniendo un enorme peso en comparación con los otros enfoques de gestión, los que lentamente comienzan a ser atendidos. Ahora bien, durante la administración de M. Bachelet ha sido muy evidente el énfasis que se ha puesto, sobre todo a nivel de los enunciados públicos, en la necesidad de apertura del Estado a las demandas sociales y esta suerte de gobierno aliado entre Estado, mercado y sociedad civil cuyo equilibrio, probablemente, será tema central de la política venidera.

### **La modernización en el sistema de justicia**

El influyente rector de la Universidad Diego Portales Carlos Peña marcó a mediados de la década de los '90 un giro importante en la discusión acerca de la crisis del sistema judicial chileno al afirmar que la crisis de legitimidad del sistema jurídico chileno se explica, básicamente, por la cultura jurídica de nuestro país que tradicionalmente ha dependido excesivamente del poder político. La incondicionalidad crónica de la Judicatura para con el Gobierno obedece, en definitiva, a nuestra cultura jurídica la que, como buena heredera del colonialismo español, resalta en exceso la figura del gobernante<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Armijo, Marianela (2002). Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío. LOM, Santiago.

<sup>6</sup> Armijo, Marianela (2002). Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío. LOM, Santiago.

<sup>7</sup> Peña, Carlos (1994). Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica. CPU. Santiago.

Entre otros vicios que se apreciaban en la tradición jurídica del país, Agustín Squella<sup>8</sup> había mencionado el culto desmesurado a la ley, al apego al formalismo y ajena al diálogo con la ciudadanía, lo que contribuía a una sostenida devaluación del poder judicial en la imagen de la ciudadanía. Juan Enrique Vargas<sup>9</sup> recordará que los sistemas judiciales comprometen la gobernabilidad de los países y la buena gestión pública, la que requiere instancias judiciales y procedimientos adecuados y compatibles con los procesos de modernización económico, social y político de vive el conjunto del país.

En la modernización del sistema judicial ha estado en juego, entonces, no tan solamente la mejora en el plano del servicio, acrecentando por ejemplo la cantidad, calidad y oportunidad en las respuestas que da el sistema a sus usuarios. También guardan relación con una nueva concepción del rol de la Judicatura, de los operadores jurídicos y de los ciudadanos lo que ha implicado un profundo cambio cultural en el abordaje mismo de los conflictos jurídicos introduciendo nuevos modelos de procedimientos, entre los cuales el más destacado y trascendental ha sido la reforma a la justicia criminal<sup>10</sup>. Por cierto, la persistencia de la tradición jurídica ha limitado, no obstante, el alcance de los cambios y se ha echado de menos una política de direccionalidad de las reformas en su conjunto<sup>11</sup>.

En suma, la reforma judicial en nuestro país ha apuntado, por una parte y en concordancias con las políticas de modernización del Estado, a mejorar la gestión introduciendo modelos gerenciales que promueven, miden e incentivan la eficiencia en el servicio; pero, por la otra, ha introducido una reingeniería a los procedimientos judiciales introduciendo modelos de procesos que, entre otros efectos, buscan mejorar la percepción social frente a la justicia. Sin embargo, la persistencia de la tradición jurídica no ha hecho fácil la implementación de las reformas y obliga al Estado replantearse un direccionamiento de la justicia.

El sistema de administración de Justicia, precisamente por esta pesada tradición jurídica cargada de formalismo, lentitud y lejanía con sus usuarios, ha sido visto por la ciudadanía latinoamericana con altos niveles de desconfianza<sup>12</sup>. El nudo que ha sido difícil de destrabar corresponde, para algunos como Vargas y CEJA, a la gestión de los tribunales y a la cultura organizacional de la administración de justicia, caracterizada por ser altamente jerarquizada pero con baja capacidad de gestión real. Así como a la idoneidad de los modelos de procesos que, históricamente, estaban fundados en la escrituración y el desarrollo de innumerables actos procesales que alargaban más de la cuenta su desenlace. Estas antiguas prácticas judiciales, que podría pensarse que han desaparecido luego de las reformas procesales, en realidad subsisten, en el caso del

---

<sup>8</sup> Squella, Agustín (1992). *La cultura jurídica chilena*. C.P.U. Santiago.

<sup>9</sup> Juan Enrique Vargas (2002). *Las reformas judiciales en América Latina*. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío*. LOM, Santiago, p. 425 a 475.

<sup>10</sup> Juan Enrique Vargas (2002). *Las reformas judiciales en América Latina*. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío*. LOM, Santiago, p. 425 a 475.

<sup>11</sup> Juan Enrique Vargas (2002). *Las reformas judiciales en América Latina*. En Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío*. LOM, Santiago, p. 425 a 475. Se han introducido, además, reformas a la carrera funcionaria a fin de reclutar a jueces portadores de méritos, programas de incentivos, capacitación permanente, etc.

<sup>12</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) *Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina*. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsoft.

Ministerio Público, a través de la formación de expedientes y a la organización del despacho judicial<sup>13</sup>.

Es interesante señalar en este punto del análisis que ha habido una evaluación muy distinta de las reformas procesales según estemos hablando de los usuarios letrados y de los usuarios justiciables. Para los primeros, las ventajas de los nuevos procesos y de la gestión moderna de los tribunales son percibidas como altamente positivas; en cambio para los segundos, la percepción que se tiene de la Justicia “sigue siendo mayoritariamente negativa, viéndola como un sistema distante, poco eficiente y con dosis significativas de corrupción”<sup>14</sup>.

### **La atención de los usuarios**

Los lineamientos estratégicos que comienzan a ser formulados por las instituciones públicas vinculadas al sector justicia buscarán revertir sus aspectos deficitarios a través del perfeccionamiento de los modelos procesales y de la gestión de los casos. Sin embargo, hay otro aspecto en el cual, más recientemente, los reformadores han comenzado a prestar atención y que CEJA ha resumido así “desarrollar efectivos mecanismos de atención y comunicación con sus usuarios y con la ciudadanía, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas”<sup>15</sup>.

La emergencia de los usuarios profanos en el sistema de administración de justicia se rescata en los reformadores, primeramente, en la apertura del sistema estatal a introducir instancias de negociación y reparación a través de los mecanismos alternativos de resolución de controversias. De manera algo más difusa, se suma a lo anterior el hecho que la oralidad y publicidad de los procesos judiciales reformados alentará la participación de los usuarios como público activo y crítico.

Por su parte, en el proceso de apertura y comunicación hacia los usuarios, se asigna un importante valor a la preocupación en la satisfacción de los usuarios. “Desde lo más básico, como es el establecimiento de sistemas de información al público, hasta lo más sofisticado, como la creación de estándares de satisfacción del cliente, la voz del usuario se hará presente en el funcionamiento de la justicia”<sup>16</sup>. Dentro de este aspecto en el ámbito del proceso penal, no hay duda que la atención de las víctimas de delitos corresponde a un servicio específico que posee sus propios estándares. Así mismo, el tiempo de duración de los procedimientos es uno de los factores que tienen mayor importancia en la ciudadanía.

---

<sup>13</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsof.

<sup>14</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsof, p. 13.

<sup>15</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsof, p. 20.

<sup>16</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsof, p. 20.

Por último, es central entender que el sistema judicial, desde el punto de vista de los usuarios, es uno solo y entre cada organismo público, sean policías, gendarmes, defensores o fiscales, existe -desde el punto de vista de la percepción social- una cadena de legitimidad. Esto nos llega inevitablemente a pensar en las reformas y en los mejoramientos en forma sistémica, esto es mirando el funcionamiento global de las instituciones.

Desarrollemos mejor cada uno de estos aspectos involucrados en la atención de usuarios siguiendo siempre al estudio de CEJA<sup>17</sup>.

#### a) Víctimas de delitos

Las variables que puntualiza el estudio corresponden, en primer lugar, a la tarea que ejerce el Ministerio Público en la primera entrevista, atendiéndola y proveyéndole la debida protección, si fuera el caso, sea de la víctima, de un testigo o de un tercero, sea se trate de denuncia propiamente tal o la ratificación de la denuncia realizada ante las policías. Por otra parte, se consigna también que en el evento que no se persevere en la investigación por cualquier motivo, se dé la debida información a los afectados y se les invite a volver en otra oportunidad si se ubicaran nuevos antecedentes. En tercer lugar, el servicio se medirá por la efectiva capacidad de la organización pública de otorgar la protección que requieran las víctimas, testigos o denunciantes a través de equipos especializados en diversas competencias. Las víctimas, en particular, necesitan participar en el término del caso o en la búsqueda de reparaciones, lo que exige un contacto estrecho durante las fases judiciales. Por último, en el marco del juicio oral, se requiere una labor de preparación de víctimas y testigos a fin de enfrentar mejor los interrogatorios.

#### b) Ciudadanía

Una primera dimensión de este servicio guarda relación con el desarrollo de vías adecuadas para comunicarse con el público y que éste, a su turno, pueda dirigir peticiones o entregar antecedentes en forma expedita y segura. Luego, una segunda aplicación, corresponde a la información que el propio Ministerio debe entregar a la opinión pública a fin que ésta pueda evaluar el desempeño de la organización así como el correcto y eficiente uso de recursos. En este aspecto se inscribe, por ejemplo, las exigencias de rendición de cuentas y otros mecanismos de transparencia para el mejor control ciudadano de la corrupción.

En fin, en este mismo capítulo CEJA incorpora la relación de las instituciones con los medios de comunicación social.

### **Más allá de la atención de usuarios**

Al principio de este breve texto vimos cómo parece ser una evidencia que el Estado contemporánea pierde el monopolio del abordaje de los asuntos públicos y se abren espacios para una suerte de co-construcción con otros actores relevantes, como lo son

---

<sup>17</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (s/d) Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la Administración de Justicia en América Latina. Documento elaborado por un trabajo conjunto entre CEJA y Microsof.

los ciudadanos. Estas ideas, que en un comienzo recogimos de José Luis Cea y luego se cristalizaron en el modelo de gestión pública del aparato del estado, que complementaba una visión exclusivamente gerencial del servicio público, nos lleva a preguntarnos acaso puede existir interés de pensar la “atención de usuarios” más allá de lo aconsejado por el CEJA.

Para el abogado chileno Manuel Jacques las transformaciones del sistema de justicia deben comprometerse con los ciudadanos en un nivel superior que el que pueda reflejar el nivel de usuario. Es conveniente, dice Jacques, “la generación de un nuevo discurso de responsabilidad social compartido en el espacio de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil dado que conlleva a una refundación del concepto de lo público, la acción pública. En esta perspectiva la franja de articulación se nutre desde la noción del poder no como opresión o imposición, sino como poder de cooperación”<sup>18</sup>.

En lo concreto, se propone un modelo de participación por afección el que sugiere el desarrollo de nuevos significados de ciudadanía, sensible a realidades e identidades locales, comunitarias y sociales. La comunidad –y no tan sólo el usuario individual- se instala como sujeto y actor real considerado en los procesos decisorios, correspondiéndole una reorientación de su propia conducta en torno a la responsabilidad y compromiso social.

Para impulsar el proceso de participación ciudadana sobre la base del modelo de afección, Jacques considera importante considerar entre otros, los siguientes elementos:

- La necesidad de lograr una mayor cercanía y presencia ciudadana en niveles de formulación y de decisiones en las áreas que les competen.
- La necesidad de crear y fortalecer instrumentos para lograr la participación de organizaciones que puedan colaborar en el ámbito de sus competencias.
- La adecuación institucional para facilitar el proceso de participación comunitaria.

---

<sup>18</sup> Jacques, M. (2003) Derechos y necesidades fundamentales. Un nuevo enfoque de lo jurídico, en "Las nuevas utopías de la diversidad". Editorial Universidad Bolivariana. Chile; y Jacques, M. (2003). Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local. En Polis N°5 Revista On-Line de la Universidad Bolivariana. Volumen 1 Número 5.