

Alberto M. Binder

Vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP

¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?

I. La construcción de un marco conceptual

1. Sistema Judicial. Funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno.

1. Tanto por razones históricas como por la notoria indiferenciación de las actividades de los jueces y funcionarios judiciales, no solemos distinguir los distintos tipos de actividades que realizan y que están sometidas a reglas muy diferentes tanto de gestión como de control. Existen en primer lugar funciones *jurisdiccionales*, es decir, aquellas directa y estrictamente vinculadas con *casos que deben ser resueltos por la administración de justicia*. Aún dentro de esta categoría debemos hacer distinciones, ya que las funciones de los actores dentro del litigio judicial son muy diferentes y ello influirá en los modos y contenidos de su responsabilidad y rendición de cuentas. Por ejemplo, los litigantes siempre y en todo caso *gestionan intereses* y el juez, siempre y en todo caso, *no es un gestor de intereses (imparcialidad)*. Un fiscal, por ejemplo, debe dar cuenta de cómo gestionó los intereses sociales y un defensor de cómo lo hizo con los intereses de su cliente. Los modos de hacerlo también varían. Por lo tanto, en la dimensión estrictamente jurisdiccional podemos circunscribirnos a la tarea de los jueces o podemos utilizarla en un sentido más amplio si y solo si tenemos en cuenta las diferencias esenciales de tareas y responsabilidades. Todavía en muchos países de la región existe la tendencia a considerar que todos los actores del proceso son “funcionarios judiciales” y que se puede elaborar con ellos una categoría común. Ello no es posible en nuestro tema ya que cada una de esas funciones tiene un *contenido y una forma especial de rendir cuentas sobre sus funciones*.

Ciertamente el problema desaparece –aunque no totalmente- en aquellos lugares donde ya ha quedado claro que el Ministerio Público, fiscales o defensores públicos, no forman parte del sistema judicial en sentido estricto.

2. Una segunda diferenciación debe hacerse entre lo jurisdiccional y lo administrativo, que también se encuentra confundido en la vida cotidiana de los tribunales. La pervivencia de procedimientos formalistas, escritos, donde el trámite de papeles y documentos ocupa casi toda la actividad judicial ha favorecido una confusión entre estas dos dimensiones de un modo tan profundo que los jueces suelen ocuparse de las tareas administrativas y delegan el trabajo estrictamente jurisdiccional. En primer lugar debemos tener claro que lo *estrictamente jurisdiccional* tiene que ver con la *toma de decisiones sobre el litigio y la percepción de un modo directo de la prueba y los argumentos de las partes*. Todo lo demás, por más que sea necesario, no ingresa al universo de lo “jurisdiccional”. Por ejemplo, sin duda es necesario recibir documentos (escritos de las partes), notificar, citar personas, hacer requerimientos, pedir información, ordenar y archivar documentos, atender al público, organizar una agenda de trabajo, distribuir las tareas del personal, etc. Pero nada de ello es “jurisdiccional”. También es indispensable que existan insumos, computadoras, papel, locales adecuados, que se paguen los sueldos o que se mantenga todo lo necesario para el funcionamiento del apoyo al trabajo. Nada de ello es jurisdiccional. Cuando usamos la palabra “administrativo” también nos referimos a diversas dimensiones: por una parte, se encuentra *el trámite de los casos* y, por otra, *la administración del flujo de insumos*. Muchas de estas tareas

las realiza la “oficina judicial” o el “despacho”, aunque todavía no están muy claras en nuestra región las responsabilidades en el manejo de esa oficina y se mantienen modelos de organización obsoletos y anacrónicos tales como el de “juzgado”. Cómo y quién debe rendir cuentas de estas dimensiones es un problema muy distinto al estrictamente jurisdiccional.

3. Finalmente hay que distinguir las acciones de *gobierno* de las que constituyen la *administración de tribunales*. Las acciones de gobierno están vinculadas a la defensa de la independencia judicial, a la planificación del desarrollo del servicio judicial, al control general de gestión, a la supervisión de la ejecución presupuestaria, a la comunicación con la sociedad y las relaciones con otros Poderes del Estado. Por otra parte, como toda gran administración, el Poder Judicial tiene una estructura de administración de recursos, de ejecución del presupuesto, de cobros de tasas e ingresos específicos, de pago de sueldos y contratos, etc. Todo ello constituye la estructura administrativa del Poder Judicial, que dependerá de los órganos de gobierno pero se rigen por principios y reglas técnicas específicas.
4. En definitiva, podemos utilizar la frase *sistema judicial* si tenemos claras las diferencias de los distintos subsistemas que lo forman. Podemos hablar de un modo unitario de transparencia, control y rendición de cuentas si tenemos claro que ello significa cosas muy diferentes en relación a cada uno de esos subsistemas, tanto en el contenido de lo que podemos exigir y controlar como en los métodos que podemos usar como en los límites a los que está sometido ese control.

2. Desempeño, productos, resultados, productividad, corrección.

5. Cuando pedimos cuenta del trabajo judicial, a veces nos referimos a los jueces individualmente, otras al sistema en su conjunto y, en algunos casos, a dimensiones como el producto final o el modo en el que se llevan adelante los trabajos. Todo ello merece distinciones. Podemos utilizar la palabra *desempeño* para referirnos a la actuación de un juez o un colectivo de jueces (tribunal), o de un funcionario o un grupo de funcionarios (el administrador o el órgano de gobierno) que realizan funciones que no son jurisdiccionales. No es lo mismo la rendición de cuentas de un juez, esto es, la rendición de cuentas *de su desempeño* que la rendición de cuentas de la totalidad del sistema judicial. Por ejemplo, un juez sólo podrá rendir cuentas de su desempeño teniendo en cuenta las variables que

puede controlar; aquellas que no están a su alcance actúan como condicionantes, tales como la calidad de la ley, la asignación general de recursos, los modelos de organización judicial, etc. Cuando pretendemos pedir cuenta de la totalidad del funcionamiento del sistema judicial, debemos tener claro que ya no nos referimos al desempeño de ningún juez o funcionario sino al *funcionamiento institucional que, a su vez, podrá ser jurisdiccional, de gobierno o administrativo*.

6. También debemos diferenciar los *productos* de los *resultados*. De los productos el sistema judicial (o un juez en particular) debe dar cuenta en su totalidad, porque dependen de su trabajo. Por ejemplo, la sentencia es un producto del trabajo de un juez y una audiencia es el producto del trabajo del juez y otros funcionarios. El *resultado* ya no depende totalmente del juez. Por ejemplo, una buena sentencia puede producir un pobre resultado, por diversos factores, ya sea porque llega tarde (suponiendo que el control del tiempo no es tarea del juez o de otras personas del sistema, lo que ya influiría en el producto) o porque otros factores sociales o de los litigantes han contribuido al resultado. Los *efectos* de las decisiones judiciales tienen relación con la *calidad del producto (la decisión) pero no dependen solamente de esa calidad*. Esto no quiere decir que sea indiferente el resultado; al contrario, es exigible que el sistema judicial esté atento no sólo a la calidad de sus productos sino a la calidad de sus resultados, de tal manera que pueda ajustar sus productos en miras a la bondad de los resultados. Esto debe estar claro ya que cuando hablamos de *productividad*, es decir la relación entre insumos y productos, tanto nos referimos a los productos en sentido estricto como a los resultados. La productividad —una palabra que en general no les gusta a los jueces, pero que es correcto utilizarla— puede ser alta, pero los resultados bajos. Por ejemplo, si las sentencias son de mala calidad o tardías o no resuelven el litigio, etc. Obviamente, tanto los productos como los resultados pueden ser evaluados en su calidad (matriz de calidad de las sentencias) o en la cantidad, y el sistema judicial o cada juez deberá rendir cuentas de ello.
7. Por otra parte, el sistema judicial es *un gran administrador de formas (formas procesales) cuyo cometido es la pacificación del conflicto*. Esto implica que el modo en que el sistema judicial obtiene sus productos no es indiferente. No sólo por la aplicación de la ley que soluciona el caso, sino *por el modo en que se ha llegado a esa solución*. Muchas veces una buena sentencia puede lograr pobres resultados por la *deficiencia en la*

administración de las formas. Claro está que el diseño de las formas puede ser de baja calidad (como los expedientes escritos y secretos), pero otras veces se trata simplemente de mala administración de formas de alta calidad (como las audiencias orales). La *corrección* del sistema tiene que ver con la buena administración de las formas procesales y tanto los jueces como todo el sistema deben dar cuenta de ello.

3. La fijación de metas, objetivos y tareas para el sistema judicial.

8. Es bastante usual asignarle al sistema judicial objetivos de amplísimo alcance y de imposible evaluación. Realizar la justicia, asegurar la ley, construir la paz social, garantizar la vida en común. Esa asignación de *finalidades*, cumple un papel político y de ética social que puede ser relevante, pero no pueden ser tomados en cuenta *de un modo directo* para la rendición de cuentas. Esas finalidades deben estar necesariamente *mediadas por objetivos, metas y tareas mucho más concretas*. Los objetivos deben ser diseñados de tal manera que puedan ser evaluados en un tiempo determinado o por situaciones determinadas. Las metas, es bien sabido, son los pasos intermedios para lograr un determinado objetivo y las tareas de las cuales se debe rendir cuenta deben estar siempre orientadas al logro de una meta. Puede ser un objetivo lograr determinado nivel de control de la criminalidad, que se establezcan ciertas reglas claras en el funcionamiento de instituciones o en el cumplimiento de contratos, o que tales prácticas sociales disminuyan. Facilitar el cobro de créditos, asegurar el respeto de cierto derecho, etc., pueden constituir objetivos, que siguen siendo genéricos, pero tangibles.
9. Por otra parte, tales objetivos deben ser *sectorizados*. Una sectorización que no debe seguir los “fueros” o tipos de especialización de tribunales sino las áreas sociales que tienen entidad, según el momento o las definiciones de la ley. La fijación de objetivos se debe hacer según necesidades sociales y no criterios internos de organización. Por ejemplo, un objetivo es facilitar la circulación de crédito en tal o cual área, asegurar la estabilidad del empleo en tal sector, o evitar los conflictos violentos en la familia, etc. Esto no quiere decir que el sistema judicial fije “políticas”; ellas están determinadas por la ley, pero la conflictividad social que gira alrededor de las leyes es cambiante y ello es lo que permite fijar objetivos al Poder Judicial. Se debe acabar con la tendencia a fijar objetivos solamente en razón de criterios internos (como cuando se establece estar

con las “causas al día” – lo que es loable- pero no reemplaza la idea del objetivo que tiene que ver con los resultados sociales). El sistema judicial debe dar cuenta de las metas, pero para ello debe tener metas primero. Ellas pueden ser tanto logros parciales del objetivo como metas técnicas o administrativas, necesarias para lograr el objetivo. Por ejemplo, tener el despacho organizado o reducir los tiempos puede ser una meta para lograr luego un objetivo. Lo mismo sucede con las tareas del Poder Judicial. Suele confundirse el carácter formal del trabajo del Poder Judicial con el trabajo burocrático, y por lo tanto las tareas se autonomizan. Si se tiene conciencia de los resultados, se fijan objetivos y metas, luego se diseñan tareas que se agrupan por razones de eficiencia y se diseña la estructura de soporte para esas tareas. Esta secuencia suele ser desconocida por los tribunales que se hallan atrapados en formas organizacionales rígidas que imponen tareas, muchas veces sin ton ni son. Bajo esta lógica sólo se puede rendir cuenta de que se hace lo que se venía haciendo, que es la más pobre de las evaluaciones.

4. Evaluaciones cuantitativas y cualitativas

10. Carece de sentido ya discutir sobre si el Poder Judicial debe ser evaluado cuantitativa o cualitativamente. Todas las instituciones y todas las organizaciones deben rendir cuentas en ambas dimensiones. Es bastante usual que los jueces se resientan sobre la rendición de cuentas sobre la cantidad de trabajo realizado (cantidad de audiencias, cantidad de decisiones, de sentencias, etc.) cuando sin duda la productividad en este sentido es una dimensión esencial. Ahora bien, muchas veces luego sostienen que tampoco existe forma de evaluar la calidad de las decisiones, en particular de las sentencias, lo que llevaría a que no existen parámetros para evaluar el trabajo judicial. Obviamente existen métodos para evaluar la calidad de las sentencias y de esa calidad deben dar cuenta los jueces. Ciertamente, que se trata de métodos complejos, pero no más complejos que los que se utilizan en otras áreas institucionales. Debe quedar claro que un sistema judicial (en todos sus subsistemas) debe dar cuenta tanto de *la cantidad como de la calidad de sus productos y de los resultados que se obtienen con ellos*.

5. Control jurisdiccional, disciplinario y de gestión

11. El sistema judicial debe dar cuenta, además de sus métodos de control interno, del modo en que

asegura con sus propios mecanismos el cumplimiento de sus objetivos, metas y tareas. Pero aquí también debemos realizar diferenciaciones. Todo sistema judicial tiene *mecanismos de control jurisdiccional* que buscan, por una parte, asegurar la correcta solución del caso y, por el otro, *estabilizar la jurisprudencia par evitar que los tribunales se vuelvan impredecibles, lo que también afecta la conflictividad social*. Los medios de impugnación y la organización de los tribunales superiores cumplen esa función. Por otra parte, los sistemas judiciales deberían tener —aunque todavía esto se encuentra poco desarrollado— *mecanismos de control de gestión* que permitan evaluar la productividad del sistema, el cumplimiento de metas, objetivos, la satisfacción de litigantes, la corrección del funcionamiento, etc. Finalmente los sistemas judiciales cuentan con un sistema disciplinario que les permite corregir el desempeño de los jueces y funcionarios ante ciertas desviaciones que afectan el servicio o la legitimidad del Poder Judicial. Estas tres dimensiones de *control interno*, alguna de las cuales están vinculadas a la idea de gobierno del sistema, influyen de una manera muy grande en el funcionamiento general del sistema o en el desempeño de algunos miembros de él. Le corresponde al sistema judicial dar cuenta de la eficacia de sus mecanismos correctivos ya que ello es, a la vez, síntoma del nivel de preocupación por la calidad del servicio.

6. Legitimidad y confiabilidad

12. A las instituciones judiciales les ha sido problemático asumir que el contexto de una república democrática, sometida al Estado de Derecho, la construcción y el mantenimiento de su legitimidad, es problemática. Como la función de los jueces no es gestionar intereses sectoriales ni están sometidos a las reglas de la representación política —que renueva su legitimidad a través de las elecciones populares— el Poder Judicial tiene una *legitimidad frágil que debe ser custodiada por los propios jueces*. La guía más segura para ello es el apego a la Constitución y a las leyes fundamentales y todo sistema judicial debe dar cuenta de ese apego de un modo muy especial. Si además de esa legitimidad, logra *confianza de la ciudadanía*, su legitimidad se verá fortalecida. A la hora de pedir cuentas al sistema judicial debemos tener claras ambas dimensiones, ya que un poder puede tener mucha legitimidad (por hace cumplir las leyes fundamentales) pero ella ser muy frágil porque no goza de la confianza de la ciudadanía (ello puede ocurrir por un sinnúmero de factores achacables o no

al sistema judicial) o puede tener confianza de la ciudadanía pero a costa de perder buena parte de su legitimidad (como cuando los jueces hacen populismo penal o dictan las sentencias para agradar a los medios de comunicación). En todo caso el sistema judicial debe dar cuenta de cómo se preocupa por esta dimensión y qué mecanismos desarrolla para acercarse al punto máximo de una legitimidad con fortaleza.

7. Acceso, igualdad, selectividad.

13. El carácter fundamental del derecho a la tutela judicial hace que la accesibilidad del sistema judicial sea una de las dimensiones sobre las que toda administración de justicia debe dar cuenta. Debemos diferenciarlo del concepto más amplio (aunque hay una fuerte indeterminación en todos estos conceptos) de *acceso a la justicia*, que incluye la posibilidad de hacer valer derechos y reclamos en otras instancias no judiciales. La accesibilidad del sistema de administración de justicia es lo que permite la defensa de los derechos por cualquier titular. Por definición, no existe derecho que no tenga una acción de defensa correspondiente. Pueden variar los medios y las formas para ella, y de la accesibilidad de esos medios y formas es lo que debe dar cuenta el sistema judicial. Igualdad implica el trato igualitario dentro del sistema judicial, una vez que un caso ha ingresado. También los mecanismos son variados y pueden ser más o menos igualitarios. Se entiende que es una virtud del sistema el trato igualitario y de ello se debe rendir cuentas, en la práctica concreta y no en el diseño abstracto o en la proclama general.

14. Por otra parte, es impensable un sistema judicial que funcione sin *criterios de selectividad*. Ellos pueden ser muchos y variables: por la importancia del caso, por la urgencia del daño, por la vulnerabilidad de las personas, etc. Los sistemas judiciales son altamente selectivos y no suelen dar cuenta de los criterios que utilizan para ello. Muchas veces se produce una especie de “selección natural” de los casos, de tal modo que solo los que tienen recursos, tenacidad o paciencia pueden seguir adelante. Existe también la costumbre de que las condiciones del trámite o de la organización impongan criterios arbitrarios de selectividad que nadie controla. Que no se le pueda pedir al sistema judicial, como a toda organización sometida a una gran demanda que no organice el trabajo en base a criterios de selección, que ordenen la asignación de recursos. Al contrario, cuando no se tienen esos criterios de un modo transparente suele ocurrir que reina

la arbitrariedad o el azar en la distribución de esfuerzos. Lo que sí podemos pedirle que rinda cuentas a las organizaciones judiciales es sobre la transparencia de los criterios de selección (o de trámite diferenciado) y sobre la razonabilidad y necesidad de esos criterios.

8. Transparencia, comunicabilidad y comprensión del trabajo judicial

15. La transparencia del trabajo judicial tiene también diversas dimensiones. Existen en primer lugar *criterios de transparencia para el trabajo jurisdiccional*, que giran alrededor de la institución de la *audiencia o juicio público*. La resistencia de los sistemas judiciales obliga a realizar una vigilancia muy fuerte sobre las tendencias al secreto y la reserva de las actuaciones judiciales. El Poder Judicial dar cuenta del manejo de la publicidad de sus actuaciones judiciales ya que a él le está reservada la custodia de ese principio de actuación. La administración de justicia, por otra parte, debe hacer un esfuerzo para que sus decisiones sean comunicadas y comprendidas. La publicidad de las leyes depende en gran medida también de la publicidad de las decisiones judiciales que las ratifican y aplican. La cultura del imperio de la ley se construye y expande a través de ejemplos que se comunican. El Poder Judicial, como todo sector del Estado, debe hacer —y le es exigible— un *esfuerzo comunicacional que es algo más que la transparencia como estado de accesibilidad de la información*.
16. Por otra parte, el acceso a la información que produce el sistema judicial forma parte de las tareas centrales del gobierno y la administración de los tribunales. En primer lugar acceso a *información sobre las decisiones judiciales, es decir, la jurisprudencia*. En segundo lugar, *información sobre la gestión del sistema y su productividad*. En tercer lugar, *información sobre los miembros que conforman las instituciones judiciales*. En cuarto lugar, *información sobre los mecanismos necesarios para que los ciudadanos actúen en él*. Transparencia (como estado y disponibilidad y, más aún, como diálogo.), comunicación (como esfuerzo y plan) y búsqueda de aumentar la capacidad de comprensión de las decisiones judiciales, sin quedar atrapado en jergas, lenguajes técnicos o fraseología burocrática que conforman otra manera de actuar en secreto.¹ La transparencia

no es sólo un estado de cosas sino una *forma de diálogo*. Es decir que carece de sentido hablar de transparencia si no existen formas de diálogo que deban ser mejoradas. Una de las dificultades en la relación del Poder Judicial con la ciudadanía es que no tiene un diálogo fluido y permanente, y solo se produce en situaciones de crisis. En esas circunstancias es muy difícil construir transparencia porque cuando se desatan esas crisis ya el diálogo está distorsionado por otras cuestiones. La construcción de transparencia debe ser una tarea permanente de las instituciones judiciales, ya que a ellas —como sector estatal— les corresponde la iniciativa.

II. Rendir cuentas de lo jurisdiccional. Temas y herramientas

1. La absorción y gestión judicial de conflictos. Análisis cuantitativo

17. El *análisis cuantitativo no es un simple conteo de causas*. El sistema judicial tiene que tener capacidad de absorber conflictos cuando los protagonistas han perdido capacidad de resolverlos entre ellos mismos o se trata de conflictos graves (como los penales) en los que es necesario evitar la violencia o canalizarla a través del Estado. Por tal razón, el sistema judicial tiene que tener capacidad de dar cuenta *de su incidencia en las distintas áreas de conflictividad*. Ello se logra con el análisis estadístico que puede comenzar por lo más simple (ingresos y salidas) hasta ir completando un análisis más complejo que marque el grado y tipo de incidencia del sistema judicial en la conflictividad de que se trate. Se suelen utilizar criterios que miden el *índice de litigiosidad*, por ejemplo, pero ello nos dice poco si no está acompañado de una consideración más amplia. Por ejemplo, un alto grado de ingresos de causas judiciales puede significar algo positivo por la fuerte institucionalización de esos conflictos (y otro problema es si

trecho que recorrer. Ciertamente algunos países, ya sea por el esfuerzo privado o por propia iniciativa de los Poderes Judiciales han logrado construir bases de datos simples y accesibles, así como un adecuado ordenamiento temático. Pero en otros todavía la búsqueda de jurisprudencia es una tarea ingrata, que lleva mucho tiempo y recursos, tanto para los litigantes como para los propios funcionarios judiciales. Un programa de transparencia debería tener una preocupación especial por la accesibilidad de las decisiones judiciales, por su difusión, no sólo en bases de datos especializadas sino en los medios de comunicación masiva, propiciando su análisis e instalación en la vida social. El modo de redacción y pronunciamiento público de las sentencias debería acompañar este proceso, que se ha ido degradando, de tal modo que la notificación de la sentencia ha perdido toda solemnidad.

1 Desde esta dimensión es importante todo lo relativo a la sistematización y publicación de las sentencias. Sin duda las nuevas herramientas tecnológicas han permitido dar un gran paso en la disponibilidad de esos documentos, pero todavía queda un largo

la intervención judicial logra hacer algo positivo con ellos) o puede significar que por ejemplo el sector de la abogacía interfiere y evita conciliaciones o puede significar un número de casos que es importante o sobrecarga el sistema judicial pero no tiene importancia en relación a la cantidad de conflictos o que responde a un problema estacional o una circunstancia determinada. Es decir, por un lado le debemos pedir al sistema judicial que se haga responsable de su parte en la *gestión de los conflictos de la sociedad* ya que ello es una de sus finalidades principales; por otro lado, tenemos que desarrollar *instrumentos de información más precisos* ya que la estadística judicial está todavía atada a conteos simples de trámites o expedientes judiciales, en el mejor de los casos. También debemos generar *matrices de análisis de mayor capacidad explicativa* ya que solemos preocuparnos por sobrecarga, litigiosidad, etc. que son categorías muy toscas para medir el cumplimiento de los objetivos, metas y tareas del Poder Judicial.

18. El análisis cuantitativo de todas las formas de productividad del Poder Judicial es un mecanismo central en la rendición de cuentas de las instituciones judiciales, si lo dotamos de una reflexión y estudio no burocrático. En este sentido son sintomáticas las dificultades que tienen todavía las organizaciones judiciales para producir información clara, para analizarla y para introducirla en sus circuitos de toma de decisión. Este sigue siendo uno de los puntos más flojos de todo el proceso de reforma judicial de los últimos años, pese al dinero invertido y la importancia que se le asigna en reuniones y congresos. Existen sistemas judiciales que están avanzando y se han tomado más en serio esta tarea; y programas regionales que han llamado la atención, pero todavía es insuficiente lo que se ha hecho. Hablar de la rendición de cuentas del sistema judicial sin haber construido todavía las bases de un *sistema de información confiable, claro y consistente en el tiempo y sin contar todavía con una práctica de análisis de esa información, tanto para lo operativo como para el control de la gestión y la planificación, nos muestra el largo camino que todavía queda por recorrer.*
19. Sin duda la primera herramienta son las propias oficinas de estadística y control de gestión de las instituciones judiciales. Pero no debe quedar allí. Se deben fortalecer las *comunidades de analistas*. Son raras todavía las universidades que tienen investigaciones permanentes sobre el sistema judicial o departamentos dedicados a esto. Han avanzado en los últimos años las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a este tema, pero están siempre urgidas por la falta de fondos y por las dificultades para estabilizar su trabajo. Una

herramienta que se debe fortalecer, en consecuencia, es la creación de *comunidades de análisis del problema judicial* (técnicos, académicos, funcionarios, etc.) insertos en diferentes instituciones pero que al interrelacionarse establezcan criterios básicos, conceptos comunes, etc. Todos estos elementos ayudan a construir reglas de control y rendición de cuentas más claras.

20. El análisis cuantitativo se presta a la elaboración de matrices de indicadores complicadas y extensas. Es cierto que a mayor cantidad de indicadores se construye una visión más acabada de variables y sus correlaciones. Pero es necesario tomar en cuenta, con un cierto sentido estratégico, la capacidad de uso de la información en el contexto actual de nuestros sistemas judiciales. Muchas veces se recolecta información sobre tablas de indicadores complejas que luego no tienen ningún análisis. Si esto vale para el control de gestión interno mucho más aún es pertinente para la capacidad externa de análisis vinculada a la rendición de cuentas. En este sentido es necesario realizar una *construcción escalonada de indicadores* que vayan aumentando la complejidad en la misma medida que va aumentando su uso.

2. La mora como factor distorsivo. Los tiempos de los procesos.

21. Una de las dimensiones sobre las que debe dar cuenta el sistema judicial es sobre el uso y el manejo del tiempo. La variable temporal tiene valor en sí misma (oportunidad de la decisión) que es lo que denominamos *valor directo*, y que se expresa en los aforismos de “justicia pronta y cumplida” y otros de la misma naturaleza, que reconocen que la demora es una de las formas tradicionales de denegación de justicia. Pero tiene también un valor agregado, ya que muchas otras variables (desorganización, burocratización, prácticas de la abogacía, esquemas rígidos de trabajo, etc.) producen efectos sobre la variable temporal. Esto es lo que denominamos *valor indirecto* de esta medición. Este doble valor es lo que hace que el conocimiento y el trabajo sobre la variable temporal, es decir, la duración de los procesos, sea una de las más utilizadas para generar tanto control de gestión como análisis de desempeño.
22. Los tiempos del proceso son, en consecuencia, una de las dimensiones de control y responsabilidad del Poder Judicial, tanto de los funcionarios en particular, como de los órganos de administración y gobierno del sistema. Existe muy poca conciencia de que la *gestión del tiempo es una tarea permanente con alto impacto en la calidad del servicio*. Muy pocos sistemas judiciales tienen

una actividad permanente en este sentido. Menos aún tienen sistemas u oficinas de monitoreo de este problema. De hecho los programas de *control de la mora* deberían ser permanentes; al contrario, se utiliza la sobrecarga de trabajo (que produce y, a la vez, es consecuencia de las rutinas retardatorias) como una justificación permanente de muchos de los malos funcionamientos sin que se aprecie el uso consistente de mecanismos para *controlar la sobrecarga de trabajo*. Las prácticas de control del tiempo y de la sobrecarga de trabajo son uno de los indicadores más claros de una organización que ha tomado las riendas de sus propios procesos de trabajo y se preocupa por obtener resultados.

3. La calidad de las sentencias

23. Si existe un tema sobre el cual el sistema judicial debe rendir cuentas es sobre la calidad de sus sentencias ya que es uno de los ejes principales de sus tareas y posiblemente aquel que tenga mayor influencia en la construcción de legitimación y confianza. Sin embargo es una de las dimensiones en las que existe menor trabajo. De hecho son pocos los casos en los que existe algún mecanismo de control de esa calidad y de entrenamiento a los jueces para que puedan mejorar la calidad de sus sentencias. Más aún, el modelo usual de sentencias que se usa en la región se parece mucho más al dictamen final de un sumario administrativo que a una decisión que salda un litigio. Información irrelevante, formas expresivas arcaicas, nula preocupación por la comunicación, defectos formales y carencia de razonamientos son una constante demasiado extendida en el funcionamiento de nuestros sistemas. Si la función judicial tiene como uno de sus ejes la actividad de sentenciar, se puede constatar con bastante facilidad el poco entrenamiento y preocupación que existe en la mayoría de nuestros Poderes Judiciales para avanzar en el mejoramiento de esa dimensión. Se ha instalado la idea de que esa calidad no se puede medir, o sólo se puede medir de un modo muy personalizado. Eso no es cierto: es posible construir matrices de análisis de la calidad de la sentencia que permitan construir un conjunto de estándares más precisos y los órganos de control deben desarrollar, preferentemente en conjunto con sectores externos, mecanismos permanentes de análisis de la calidad de las decisiones judiciales.²

2 No existen muchos ejemplos de un adecuado control de calidad de las sentencias. En aquellos países donde existen comunidades

4. La estabilidad y seguridad de la jurisprudencia

24. Otro de los temas de los cuales debe rendir cuentas el Poder Judicial es sobre el desarrollo, la estabilidad y la evolución de la jurisprudencia. Más allá de la caracterización del sistema judicial como perteneciente a una u otra tradición, todos los sistemas judiciales necesitan consolidar la jurisprudencia como una forma de evitar el funcionamiento azaroso de los tribunales. Los litigantes planean sus casos en base a la previsibilidad de los tribunales y una parte importante de lo que denominamos “seguridad jurídica” consiste en la calidad y consistencia de esa previsibilidad. La doctrina trabaja sobre ella, ya sea ratificando la corrección de sus decisiones o señalando la necesidad de corregirla. La enseñanza del derecho, como adiestramiento de la abogacía, consiste, en gran medida, en el conocimiento de esa tradición de los tribunales y el desarrollo de la capacidad crítica. Sin embargo, los sistemas judiciales, en nuestra región, no son muy cuidadosos de esta herramienta central. En aquellos sistemas donde existe una larga tradición de respeto al precedente, existen mecanismos más desarrollados de evaluación y control de esa práctica. En los sistemas latinoamericanos, muchos de ellos sin mayor claridad sobre esa práctica –a pesar de que, incluso, se la declara obligatoria por ley-, no existen mayores mecanismos para hacerlo.

25. Para poder desarrollar esta tarea y facilitar su control es necesario, en primer lugar, establecer criterios más claros acerca de que cómo hacer las sentencias. Ellas hoy fluctúan entre el mero formulario, que llena páginas y páginas de información irrelevante, o la sentencia “monográfica” que abunda en consideraciones doctrinales y reflexiones tangenciales que poco tienen que ver con los caso en cuestión y escurren la decisión tomada. En segundo lugar, se debe facilitar el conocimiento de esas sentencias. En algunos

académicas activas y dispuestas a comentar la jurisprudencia se logra, por esta vía indirecta –peno no menos importante- un control de la calidad de los fallos. Sin embargo deben existir programas propios del Poder Judicial para analizar y corregir esa calidad. Por ejemplo, en el marco del Proyecto de Transparencia y Mejoramiento de la Administración Judicial que lleva adelante el Centro de Estudios Judiciales de Paraguay, se ha desarrollado una matriz de calidad de las sentencias que aún se encuentra en fase de validación. Se corresponde con la intención del Consejo de la Magistratura de ese país de analizar la calidad de las sentencias como forma de evaluar a postulantes que ejercían ya la judicatura. No obstante la importancia que se le asigna a esta dimensión en el texto, todavía no se ha desarrollado un trabajo intenso, permanente y coordinado para aumentar la capacidad de los sistemas judiciales en este punto.

países se han desarrollado empresas privadas que cumplen la tarea de recopilar los fallos y crear buenas bases de datos y, sin duda, es un tema en el que se ha avanzado en los últimos años, pero todavía queda mucho trabajo por delante, ya que el aumento en la cantidad y en la especialización de muchos tribunales hace que todavía el conocimiento de esa jurisprudencia sea endeble. En tercer lugar, son pocos los sistemas judiciales que tienen mecanismos para analizar la coherencia de los fallos de un modo general y permanente, de tal manera que los propios jueces puedan contar con esa información y adecuar sus decisiones a la jurisprudencia cuando constituye un precedente o apartarse con fundamentos sólidos y transparentes. La influencia de esta dimensión hace que sea una de los grandes temas sobre los cuales se debe rendir cuentas, ya que en definitiva la previsibilidad y la transparencia de un sistema jurídico –y ya se sabe la importancia que ello tiene para los distintos órdenes de la vida social– proviene de lo que los tribunales hagan con ese ordenamiento jurídico. En las últimas dos décadas se ha insistido sobre la seguridad jurídica como un factor central del desarrollo económico y social, pero no se insiste lo suficiente sobre lo determinante que es para esa seguridad que los sistemas judiciales den cuenta de la solidez, previsibilidad y fortaleza de su jurisprudencia.

5. El cumplimiento de las sentencias.

26. No suele estar claro todavía cuál es el nivel de responsabilidad de las organizaciones judiciales en el efectivo cumplimiento de sus decisiones. Nadie duda, por cierto, que el carácter coercitivo de la decisión judicial es una condición indispensable de la eficacia, seriedad y legitimidad de la administración de justicia. Sin embargo, el cumplimiento de las decisiones queda siempre en un cono de sombra, tanto desde el punto de vista de la responsabilidad como del control. Es necesario poner este tema en el centro de las dimensiones de responsabilidad y control porque la debilidad del cumplimiento de las decisiones judiciales genera problemas que repercuten en casi todas las otras dimensiones. No es extraño que sentencias de tribunales importantes –incluso de los tribunales superiores– sean incumplidas por varios años. Aún más, es bastante usual que sea el propio Estado el primero en incumplir de un modo masivo las decisiones judiciales. Y ello no ocurre sólo con las sentencias. Pedidos de informes que no se contestan, citaciones que no se cumplen, órdenes de captura que son olvidadas,

etc. Ciertamente son distintos sectores del Estado los que tienen responsabilidad, pero se debe ser claro, también, en pedirle cuentas a las organizaciones judiciales sobre los esfuerzos y métodos de control y seguimiento que desarrollan para asegurar el cumplimiento de sus sentencias o para aplicar las sanciones y correctivos con que cuentan para disminuir la desobediencia a las decisiones judiciales. En este campo, creer que el sistema judicial es “víctima” de esta práctica es un mal camino. Los perjudicados son los ciudadanos, ya sea en un caso en particular o como colectivo que ve debilitada una de las instituciones de gobierno. Por eso la administración de justicia tiene responsabilidad en el seguimiento y reducción de este problema.

6. Las consecuencias económicas y sociales de los fallos.

27. En el marco de una sociedad cada vez más compleja y de interrelaciones más profundas entre grupos, individuos, regiones y, por lo tanto, de conflictos extendidos y complejos, las decisiones judiciales cumplen funciones sociales cada vez más determinantes. No sólo se acrecienta la importancia y complejidad de los litigios –proceso que es vivido de un modo traumático por el sistema judicial que añora, muchas veces, épocas de mayor simplicidad– sino que aumentan los litigios que repercuten de un modo determinante sobre colectivos de personas o la sociedad en su conjunto. Esto de un modo directo, por el creciente litigio colectivo o las acciones de clase, o de un modo indirecto, por el costo que representa al Estado que muchas veces debe reorientar su gasto en base a decisiones judiciales. Claro está que los jueces deben aplicar la ley y les compete a los legisladores diseñar el sistema normativo idóneo para la realidad de cada país. Pero esa limitación no implica que el sistema judicial permanezca ciego a las consecuencias económicas y sociales de los fallos. Muchos tribunales –en particular los que deben realizar la última interpretación constitucional– han tomado nota de este problema y se han abierto nuevas formas de decisión cuando ella afecta de un modo extendido el desarrollo de una política pública. De un modo u otro, las instituciones judiciales deben dar cuenta del modo en que permanecen atentas a las consecuencias de sus decisiones. Les es exigible que retroalimenten a los jueces con información sobre el impacto de las decisiones. Ellas pueden modificar prácticas económicas, de respeto al medio ambiente, relaciones familiares y hasta la propia vida individual. Por lo tanto no

es admisible una administración de justicia ciega a esta dimensión. No siempre serán responsables los jueces ya que en muchas ocasiones será el diseño legislativo el que provoque el buen o mal efecto social; pero de todos modos esa información es relevante y siempre debe producir algún tipo de impacto interno. En definitiva, le es exigible a las instituciones judiciales un nivel elevado de atención, retroalimentación y análisis de las consecuencias de sus decisiones, como una información relevante para la orientación del sistema en su conjunto.

III. Rendir cuentas de la eficacia del gobierno. Temas y herramientas

1. Defensa de la independencia judicial

28. El gobierno judicial, como ya hemos visto, es una dimensión a la que se le presta poca atención, interna y externamente, pero que, sin embargo, tiene una enorme influencia en el desempeño de los jueces y en el funcionamiento general del sistema. Vimos, por ejemplo, que una de las tareas centrales del gobierno es la defensa de la independencia judicial –siempre amenazada por los otros Poderes del Estado, por los distintos poderes fácticos y acrecentada esa amenaza por el poder de los medios de comunicación– y esa independencia es, precisamente, una de las variables que principalmente tomamos en cuenta para medir la calidad y la responsabilidad de un sistema judicial. Pero debemos tener claro que la defensa de la independencia judicial no es una tarea solitaria de cada juez; es una tarea colectiva que debe ser encarada con firmeza por quienes ejercen el gobierno judicial, ya que la *autonomía del poder judicial es sólo un mecanismo para asegurar la independencia de cada juez, como un modo de garantizar la imparcialidad*, que es la primera y principal garantía que le exigimos al sistema judicial. Se debe exigir al sistema judicial que se haga responsable de la defensa de la independencia de los jueces, ante los ataques externos e internos. Existen mecanismos precisos para ellos, tanto de atención permanente de los órganos de gobierno, como de petición de ayuda de los jueces que se sienten amenazados o perturbados en esa independencia. Las instituciones judiciales tienen poca claridad sobre esta misión del gobierno y suelen confundirlo con la mera administración o control de gestión. Se debe poner especial énfasis en la rendición de cuentas de la función de gobierno.

2. Cumplimiento de metas

29. También hemos visto que otra función de gobierno consiste en la fijación de metas, dentro del marco de una planificación para el cumplimiento de objetivos. Las instituciones judiciales suelen tener poca conciencia de la necesidad de establecer prioridades para el logro de metas. Ello es el resultado de una larga tradición que las limita simplemente a tramitar casos de un modo ciego o, todavía peor, a la práctica organizacional consistente en dejar que sea la rutina la que fija las prioridades sin control, sin decisión, sin responsabilidad. Una de las formas más evidentes de evadir responsabilidades es no tener metas y objetivos sobre los cuales dar cuenta. Subyace la creencia de que los jueces, por ejemplo, deben dar cuenta solamente de su honestidad personal, expresada generalmente en la condición de independencia. Esta visión moralista de la función judicial nos impide realizar un verdadero control sobre las funciones institucionales del sistema judicial, más allá de las responsabilidades y calidades personales. El hecho de que los tribunales simplemente “deben aplicar la ley” no es un obstáculo –y si una excusa– ya que, como toda organización humana, las condiciones de eficiencia (su productividad) generarán prioridades explícitas u ocultas. Las metas que se imponen las instituciones del sistema judicial a través de sus órganos de gobierno son de muy diversa clase. Fortalecer la aplicación de una ley que socialmente se considera prioritaria, agilizar casos en los que están en juego situaciones de urgencia, responder a problemas muy graves que están generando una especial litigiosidad, corregir defectos del funcionamiento del sistema (como las metas de corrección de mora, por ejemplo), o ampliar la cobertura del sistema judicial en áreas determinadas. El sistema judicial debe planificar su actuación y debe dar cuenta de su planificación. Es conveniente, además, que el proceso de planificación y su formulación sea lo más transparente posible, ya que ella afectará siempre a diversos intereses que tienen derecho a expresar su apoyo o su reclamo.

3. Correcta asignación de recursos y cumplimiento del presupuesto

30. Como consecuencia directa de la planificación surge la responsabilidad de la asignación de recursos, directamente vinculada al cumplimiento del presupuesto. Sigue siendo un problema –pese a los avances observados– la oscuridad y desorden de los presupuestos del Poder Judicial. Ya sea

porque no responden todavía a criterios técnicos claros, sea porque no se conocen –y es usual que los propios jueces desconozcan el presupuesto del cual depende su trabajo–, porque la ejecución presupuestaria es desordenada y oscura, porque las remisiones de dinero del Tesoro son postergadas o negociadas permanentemente, o porque no existe conciencia del uso de fondos públicos, siempre escasos, lo cierto es que no hay todavía una adecuada transparencia ni control del gasto del sistema judicial. En la última década se ha avanzado en este campo e incluso se han previsto asignaciones constitucionales, pero todavía existe un desarrollo muy desigual y escaso control interno –y menos aún, externo– del diseño del presupuesto y su ejecución. Muchos presupuestos son todavía genéricos, sin que se pueda analizar el gasto por sectores y menos aún vincularlo a la productividad del sistema. El gasto judicial –más allá del pago de sueldos– tiene poco control y se va extendiendo el uso de contratos personales para distintos niveles de funcionarios, lo que reclama nuevos y más exigentes tipo de auditoría.

4. Transparencia, regularidad y eficacia del sistema disciplinario. Ética de los jueces

31. La disciplina y la moralidad de cualquier organización no dependen de su sistema de sanciones sino de otros factores que aseguran la adhesión de los miembros a valores, pautas de conductas y autorrestricciones. El sistema disciplinario es una herramienta correctiva; en consecuencia, que debe ser utilizada sólo por necesidad y con mucha precisión. En el caso de la judicatura, que se encuentra por definición en medio de intereses en conflicto, se debe tener especial cuidado de que sus herramientas disciplinarias no sean distorsionadas para presionar a los jueces. Por ello se debe exigir una especial transparencia en todo lo relativo a facultades disciplinarias. Ese control es una de las funciones propias del gobierno. Se debe rendir cuentas en este campo en dos dimensiones: por un lado, el sistema judicial debe dar cuenta del nivel de adhesión a los valores, actitudes y conductas que se han establecido como valiosas. Por ello es tan importante clarificar cuáles son ellas (una de las funciones principales de los códigos de ética) y dar cuenta de todos los mecanismos que se han realizado para mantener esa claridad y esa adhesión. El sostenimiento de una cultura judicial apegada a los valores que son fijados como rectores es una tarea de gobierno sobre la cual se debe dar cuenta; por otro lado, se debe dar cuenta de la precisión, necesidad y corrección del uso de las herramientas disciplinarias.

El restablecimiento de la disciplina a través de las sanciones implica ya una situación de quebrantamiento de la cultura de adhesión que debería haber sostenido la conducta de los jueces y por ello debe existir mucha claridad en ese uso. Esta dimensión exige mucha responsabilidad ya que se ha observado un uso no siempre bien controlado de la dimensión disciplinaria para controlar jueces y producir efectos de corto plazo. Inspectores, supervisores y prácticas de miedo, justificadas muchas veces en valores positivos o en problemas reales de las instituciones judiciales, pero que esconden otras finalidades o constituyen remedios desesperados que agravan los problemas. Se debe fomentar un control externo fuerte sobre el uso de los sistemas disciplinarios y, en todo caso, asegurar la máxima transparencia y garantías en la aplicación del sistema disciplinario.

5. Prepararse para el futuro. Planificación estratégica.

32. Toda planificación debe prever los escenarios futuros. La planificación estratégica que le debemos pedir al sistema judicial no es simplemente la planificación de su propio funcionamiento sino que implica un ejercicio de anticipación de los escenarios conflictivos de futuro y de los derechos que estarán en juego. Si se traslada esa anticipación simplemente al plano normativo, se acrecienta la tendencia que tienen nuestros países a la *legislación ficcional* que genera frustraciones y, muchas veces, debilita a los sectores más débiles de cada área conflictiva. Más allá de cualquier discusión teórica (como las del realismo jurídico) nadie niega que lo que sea el sistema normativo y la lucha por los derechos en el futuro dependerá en una buena medida de lo que hagan y digan los tribunales y los demás actores del sistema judicial. Actualmente –y esto es un tema de coordinación institucional– el sistema judicial aparece siempre “sorprendido” por la nueva legislación y los legisladores no tienen en cuenta el impacto en los tribunales de las nuevas leyes. Quienes pierden en esta forma de trabajo son los sectores que buscan institucionalizar los conflictos, mejorar la defensa de sus intereses a través del derecho o evitar nuevas formas de abuso de poder. Debemos exigirle al sistema judicial que se involucre en la anticipación de los escenarios futuros, ya que la política judicial no es más que un segmento de la política general de gestión de la conflictividad. Las herramientas de planificación estratégica y las formas participativas de elaboración de esa planificación son una herramienta que se debe fomentar para construir esa visión en el sistema judicial.

IV. Rendir cuentas sobre la administración de recursos

1. Clarificar quién administra

33. ¿Quién se hace responsable de administrar a las instituciones judiciales? ¿Cuál es la dimensión específica de esa administración? ¿Qué impacto real tiene en la prestación y en la calidad del servicio judicial? Aunque estas preguntas parecen obvias nos sorprendería descubrir el grado de desorden, oscuridad y hasta primitivismo que impera en la administración de los Tribunales. Más sorprendente aún es el hecho de que buena parte de esas decisiones –y no necesariamente las más importantes– son tomadas por jueces con grave detrimento para su trabajo jurisdiccional y nula preparación para esa tarea. Es bastante usual que presidentes de Tribunales e, incluso, de las Cortes Supremas terminen participando en miles de expedientes administrativos, sobre temas menores, que deben firmar sin tener posibilidades de control y sin que se trate de decisiones que requieran la participación de altos niveles de gobierno. En el diseño institucional es necesario que las instituciones judiciales separen con claridad jurisdicción, gobierno y administración. Le es exigible a los sistemas judiciales que lo hagan porque la modernización administrativa no es una necesidad interna sino una forma de garantizar un servicio de calidad. Mientras ello va ocurriendo es necesario realizar una clarísima diferenciación conceptual, que permita el control en los tres niveles, tal como proponemos en este trabajo. Caso contrario se desdibuja la responsabilidad y perdemos claridad en la demanda de transparencia y responsabilidad.

2. El costo real del sistema. Burocracia y servicio efectivo.

34. El costo real o total del sistema judicial es algo distinto de los gastos corrientes o de las inversiones directamente vinculadas al funcionamiento de las organizaciones. No sólo en el sentido del *costo político* (imperio de la ley, cultura de la legalidad, tolerancia, control del poder, etc.) que es algo más inasible y general, sino también en el costo económico y social tangible y, en muchos casos, calculable. Buena parte de las instituciones judiciales se relacionan con el mercado de productos, con los servicios de locaciones de vivienda, con el mercado laboral, con el cobro de créditos, con el pago de alimentos, etc. Situaciones sociales en las que el mejor o peor

funcionamiento de la justicia tiene una incidencia directa. Por ejemplo, el encarecimiento del crédito, las mayores o menores dificultades para alquilar una vivienda, la seriedad del sistema impositivo, el cálculo de las pensiones, la fortaleza de los derechos laborales, los costos del despido, etc. son sólo algunas de las dimensiones del costo real del sistema que deben ser consideradas por las autoridades y por quienes pretenden que el sistema judicial se haga responsable de su accionar. Existe una tendencia a considerar simplemente el gasto y sin duda, como hemos visto, el control de gasto del Poder Judicial y su impacto en la productividad es un tema sobre el cual se debe dar cuenta. Pero no se agota el costo en la vida interna de las burocracias y su mayor o menor capacidad para tramitar asuntos. De lo que se debe hacer responsable el sistema judicial es de la incidencia de su funcionamiento en los distintos costos económicos y sociales. Ciertamente no estamos muy acostumbrados a realizar estas mediciones, pero no es cierto que ellas no pueden ser realizadas. Son perfectamente calculables los montos de dinero inmovilizado en diversas situaciones y afectado por la mora en el tratamiento, como es también calculable el costo social o estatal de muchas decisiones judiciales o lo que se pierde por la demora. Debemos exigir a las instituciones judiciales que rindan cuenta tanto de esta dimensión en términos objetivos como de la conciencia que tienen de este problema. El marco teórico ya existe (desarrollado en buena medida alrededor del análisis económico del derecho y los debates que giran alrededor de sus propuestas teóricas), pero nos falta desarrollar una práctica institucional fundada en herramientas de cálculo más sencillas.

3. Los distintos sistemas de personal y apoyo a lo jurisdiccional.

35. Las organizaciones judiciales se caracterizan todavía por estar supeditadas a modelos antiguos y sistemas de administración de personal deficientes y poco transparentes. En gran medida ello ha sido el resultado de una larga práctica de *delegación judicial*. Es decir, el personal de los tribunales o de otras instituciones hace el trabajo que en realidad les corresponde a jueces y funcionarios en una importante indiferenciación de lo que es de mero trámite, lo que son decisiones estandarizadas o automáticas (como en los procesos de ejecución) de lo que son verdaderas sentencias o dictámenes jurídicos. El modelo de *juzgado*, es decir un modelo celular de organización de las oficinas, que repiten tareas y no cuentan ni con

servicios comunes, ni con especialización, coordinación ni comunicación con las otras celdillas, es acompañado por un tipo de personas con poca capacidad técnica u orientado a ser un camino de preparación para los estudiantes de abogacía. Un juego de ficciones hace luego que este tema quede oculto y no se le pida rendición de cuentas al sistema judicial sobre qué principios y qué reglas funcionales constituyen los sistemas de apoyo a la tarea sustantiva y cómo se lleva adelante la carrera técnico-administrativa del personal. Los Poderes Judiciales deben dar cuenta de su administración de personal. El fuerte apego a modelos arcaicos hace que este tema sea visto como algo extraño, dado que los empleados hacen lo que deben hacer y han hecho siempre. Sin embargo, el crecimiento de las burocracias judiciales, obligadas a llevar adelante decenas de miles de casos por año, la necesidad de responder con prontitud, la creciente especialización y la disponibilidad social de conocimientos sobre cómo llevar adelante organizaciones y su administración, el fuerte impacto tecnológico, etc. hacen indispensable incluir esta dimensión entre aquellas sobre las cuales es necesario pedir rendición de cuentas.³

4. La disponibilidad de información.

36. Como ya hemos indicado, la *transparencia* no es sólo un estado sino una *forma de diálogo*. Es transparente un circuito de comunicación en el que no sólo la información fluye de un lado a otro sino que los mensajes son comprensibles para los sujetos, más allá de cuál sea la reacción que tengan frente a ellos. Esto es importante a la hora de exigir que los sistemas judiciales tengan información disponible. Información sobre todos los segmentos que estamos señalando como aquellos sobre los cuales es necesario rendir cuentas. No se agota este tema en el simple acceso a los *anuarios de información*, que se han convertido en la mejor forma de evitar la construcción de un circuito de comunicación. La disponibilidad de información debe ser variada, precisa, pertinente para rendir cuentas. Es cierto que en muchos sistemas judiciales no existe ni siquiera la información estadística más

3 En los últimos años, en especial ligado al proceso de reforma de la justicia penal, se ha producido una ruptura importante del viejo modelo celular de juzgados y oficinas. Los nuevos circuitos de jueces, tomando experiencias ya comunes en países desarrollados, dividen con claridad las funciones jurisdiccionales de las que son administrativas y de trámite. La "nueva oficina judicial" no sólo es un nuevo modelo de organización del trabajo, sino un modo de transparentar la función jurisdiccional -atrapada en una red burocrática- y fortalecer la posición del juez.

elemental, pero en otros la abundancia de datos y los modos de presentación son otra manera de oscurecer el panorama y eludir el diálogo de rendición de cuentas. Cada dimensión de la que aquí hablamos tiene un tipo específico de información que le es pertinente y un nivel de complejidad que le es óptimo para las funciones de control y responsabilidad. Por otra parte, los sistemas judiciales deben estar muy abiertos a las investigaciones externas; es más, deben promoverlas mediante subsidios, premios, becas, proyectos de investigación conjunta, etc.

5. Corrupción.

37. La rendición de cuentas sobre los niveles de integridad del sistema judicial no constituye un tema más, sino el entrecruzamiento de muchos de los niveles que hemos señalado, visto desde la perspectiva de la corrupción de los funcionarios. El *abandono de las funciones del sistema para satisfacer intereses privados, individuales o sectoriales* que constituye el núcleo de la corrupción genera en el caso de los sistemas judiciales un verdadero escándalo, ya que todavía existe la expectativa de que sean estos sistemas quienes, además de su propia integridad, cumplan una función relevante en el control de la integridad de los otros Poderes. Más aún cuando el problema de la corrupción en los sistemas democráticos excede en mucho a la simple moralidad de los funcionarios ya que ella está vinculada a extensas redes de cooptación mafiosa del Estado, que distorsionan tanto el sistema político como el económico. En consecuencia, la rendición de cuentas sobre la corrupción de los sistemas judiciales tiene un valor mayúsculo en el problema general de la corrupción en nuestros sistemas sociales. Ello implica que la administración de justicia no puede limitarse a una visión ética del problema sino que debe proveer el conjunto de información, de acciones decididas, de control interno y externo, y de apoyo institucional para que verdaderamente se avance en este tema. Dentro de este punto cobra especial importancia la transparencia y accesibilidad de las declaraciones patrimoniales y el análisis de la evolución del patrimonio del juez. No ha sido sencillo que los jueces acepten esto como una condición necesaria de su función y todavía existen resistencias. La simple sospecha de la venalidad de un juez provoca un daño a todo el sistema. Deberían existir mecanismos institucionales más claros para erradicar esas sospechas, además de realizar un verdadero control.

V. ¿Rendir cuenta ante quién?

1. La rendición de cuentas ante los jueces y funcionarios

38. La rendición de cuentas tiene varias dimensiones. Cada juez es responsable de su trabajo, quienes gobiernan son responsables del gobierno —y en la medida en que se avance con la democratización del gobierno judicial, los jueces serán responsables en conjunto del gobierno- y otros serán responsables de la eficiencia de la administración. Los distintos segmentos comparten responsabilidad en múltiples combinaciones que dependerán de los sistemas y de cada uno de los tipos de institución judicial. Sin embargo se debe llamar la atención acerca de que *el primer paso es que se rindan cuenta de la totalidad del sistema ante los propios jueces*. El trabajo está interconectado, pero también lo está la influencia de unos sobre otros en términos de legitimidad social, de uso de recursos, de transferencia de ineficacias, etc. Una de las razones por las cuales cuesta que en el sistema judicial se asuma la tarea de dar cuenta del trabajo ante la sociedad es porque primero *no existe la práctica de dar cuenta ante los propios jueces y miembros del sistema*. Es usual que los jueces no tengan el menor conocimiento del funcionamiento de sus áreas más cercanas, carezcan de interés por el diseño y la ejecución del presupuesto —salvo la queja generalizada y no siempre justificada de falta de recursos—, que nadie les presente un informe sobre el resultado de las acciones de gobierno o del funcionamiento del sistema disciplinario. Ni siquiera suelen existir las instancias institucionales (como las Asambleas de jueces) para que esta información sea presentada por los responsables. De este modo, se segmenta toda responsabilidad y, como generalmente quienes ejercen el gobierno-administración sólo lo hacen por un período breve, entonces no existe mayor conciencia de la idea misma de responsabilidad social. Por tal motivo, el primer segmento ante el cual se debe rendir cuentas, en todas las dimensiones que hemos señalado, es el de los propios jueces o funcionarios de las instituciones del sistema judicial.

2. El dialogo con el conjunto de la sociedad.

39. Sin duda el sujeto principal ante quien se debe rendir cuentas es el conjunto de la sociedad, pero ello se puede volver algo difuso, que en última instancia no genera más que el cumplimiento de una formalidad. Para evitarlo, en primer lugar,

se debe *fragmentar la rendición de cuentas* de tal manera que se haga ante sectores sociales que tienen cercanía con los servicios judiciales de los que se debe dar cuenta. Un informe general sobre las condiciones de la administración de justicia se vuelve información irrelevante para la gran mayoría de la gente. No pasaría lo mismo si la rendición se realiza ciudad por ciudad o distrito judicial por distrito judicial. Es más, tampoco debe parar allí la *especificidad de la rendición de cuentas*, ya que si lo que interesa es construir verdaderos circuitos de comunicación, ello se debe hacer sobre la base de *intereses específicos*. Generalmente esos intereses se encuentran con algún nivel de organización, ya sea en asociaciones civiles, simples agrupamientos, fundaciones, etc. El sistema judicial es bastante reacio a tomar contacto permanente con esos sectores, muchos de los cuales tienen posiciones críticas frente a la administración de justicia o responden claramente a intereses que litigan en los tribunales. Es cierto que no puede quedar atrapada la rendición de cuentas sólo en ese circuito, pero es también cierto que es allí donde se encuentra el mayor interés y la mayor atención. Sólo a través de un cambio del tipo de diálogo con esas organizaciones se fortalecerá el diálogo con el conjunto de la sociedad.

Finalmente, es ineludible rendir cuentas ante el conjunto de la sociedad a través de los medios masivos de comunicación. Una vez más la administración de justicia se encuentra ante un escenario difícil —que es difícil para todo los órganos de gobierno- pero que es ineludible para darle un sentido real y positivo a la idea de publicidad. Es necesario abandonar la idea de que rendir cuentas a la sociedad es presentar informes que nadie tiene interés en leer tal como se los suele presentar. Al contrario, las nuevas políticas de comunicación que, por suerte, vienen desarrollando algunas instituciones del sistema judicial permiten hoy un diseño más complejo e inteligente de los modos de presentarse ante los distintos segmentos de la sociedad, no sólo para dar cuenta de los defectos sino para transmitir los logros del sistema judicial que muchas veces son significativos y pasan inadvertidos para la gran mayoría de los actores sociales. Se debe evitar, en particular, la tendencia de muchas organizaciones judiciales a promover el diálogo sólo en situaciones de crisis, cuando los ánimos están crispados o las demandas ya son difíciles de satisfacer en el corto plazo.

3. La rendición de cuentas interinstitucional.

40. El diálogo con la sociedad no debe hacernos olvidar que en los modelos republicanos de gobierno el control entre los distintos Poderes es parte de

la esencia del sistema. En primer lugar el Poder Judicial debe dar cuentas ante el Parlamento, en un doble sentido. Porque finalmente allí reside la mayor representatividad popular y es el órgano en que confluyen las mayores funciones de control de los otros Poderes. Y porque es necesario que el Poder Legislativo tenga información sobre el modo en que se hacen cumplir las leyes. Se ha abandonado el sentido político de esta rendición de cuentas parlamentaria, que no debe ser visto como algo que afecta a la independencia de los jueces sino como el más sano y posiblemente eficaz modo de dar cuenta de las tareas realizadas ante los representantes del pueblo, elegidos democráticamente. Si bien le corresponde también al Parlamento el control presupuestario, el manejo del Tesoro y la compleja gestión de los recursos públicos quedan en manos del Poder Ejecutivo. La idea de unidad del gasto público y del Tesoro fortalece esta función. Por ello desde el sistema judicial también se debe rendir cuentas sobre el uso de los recursos a las instancias de control y diseño del presupuesto. Muchas veces también la aplicación de la ley, con sus virtudes y sus defectos, se encuentra en manos del Poder Ejecutivo. Contar con información sobre ello y analizar el impacto de las decisiones del sistema judicial en las políticas públicas forma parte tanto de la responsabilidad del Poder Judicial como de la del propio Ejecutivo. Finalmente en todos los países existen sistemas de control de legalidad y transparencia, que van ganando terreno en la modernización de las herramientas de control. El sistema judicial es también un contratista que debe ser especialmente transparente en sus erogaciones. La diversidad de instituciones vinculadas en la rendición de cuentas del sistema judicial muestra cómo ello es una tarea compleja que reclama trabajo y que requiere la organización de oficinas con personal especializado para llevar adelante esta actividad con la variación de dimensiones, lenguajes y técnicas. Nada más alejado que los viejos informes de labores que en muchos casos sigue siendo el paradigma de rendición de cuentas, claramente obsoleto para las necesidades de un gobierno y una sociedad del siglo veintiuno.

4. Los organismos especializados.

41. Si queremos avanzar en la profundidad y calidad de la rendición de cuentas debemos tomar nota de que en la complejidad del gobierno moderno existen muchos organismos especializados preocupados por el monitoreo de sectores de la política pública. También en el conjunto de la sociedad existen nuevas organizaciones con capacidad de monitorear el desarrollo de políticas

públicas y analizar sus efectos sociales. Institutos de economía, de relaciones laborales, observatorios de Derechos Humanos, centros especializados en el funcionamiento del sistema judicial, Secretarías especializadas del Estado (mujer, niños, ancianos, comercio exterior, discapacidades, política criminal, etc.), y muchas otras instancias constituyen la red social y política más atenta al funcionamiento de las instituciones judiciales y con mayor capacidad de analizar en profundidad el desempeño de los jueces y funcionarios, y la eficacia general del sistema. Si duda que el sistema judicial no debe quedar limitado al diálogo con estas instancias, pero también es cierto que no se puede profundizar en la rendición de cuentas sin establecer relaciones de trabajo con estas instituciones que obligan a un trabajo de mayor profundidad, especialización y rigor técnico.

5. La comunidad internacional.

42. La comunidad internacional no es una idea vaga o una aspiración, sino que hoy se expresa en una multiplicidad de acuerdos y organizaciones internacionales con presencia muy concreta y a través de una trama de obligaciones estatales también muy desarrollada en cuanto a una responsabilidad internacional precisa. Es claro que el sistema judicial no tiene responsabilidad directa ante la comunidad internacional sino que actúa a través de la representación unificada del Estado, aun en los sistemas federales. Pero muchas de las acciones del sistema judicial son observadas por esas instituciones o inciden de un modo directo en la responsabilidad internacional del Estado. Ya se ha observado cómo el mal funcionamiento de un sistema judicial puede funcionar como una barrera aduanera indirecta o puede afectar acuerdos multilaterales o bilaterales de cooperación económica o puede abrir instancias internacionales de control, etc. El sistema judicial debe incorporar, en consecuencia, la práctica de brindar información y dar cuenta de su actividad en términos de impacto en las relaciones internacionales.

VI. Conclusiones

1. El sistema judicial debe rendir cuentas sobre una multiplicidad de áreas que todavía deben ser discernidas y desarrolladas con mayor claridad en las prácticas actuales de las instituciones judiciales. Ello obliga a diferenciaciones ineludibles: primero, entre tipo de organizaciones judiciales y para-judiciales (Tribunales, Fiscalías,

Defensorías, etc.); luego entre funciones, que giran alrededor de lo jurisdiccional, el gobierno y la administración, como áreas de trabajo diferentes, sometidas a reglas especiales; tercero, entre actores sociales y políticos también diferentes, cada uno con características que obligan a construir diálogos diferentes.

2. La rendición de cuentas obliga a *construir transparencia*, no como un simple estado de disponibilidad de información sino como una forma específica de *diálogo social y político*. No alcanza, en consecuencia, con “abrir las puertas del sistema judicial” sino que esa transparencia obliga un activismo del sistema judicial para rendir cuentas.
3. Las formas tradicionales de rendición de cuentas –cuando existen- son hoy inadecuadas para satisfacer las necesidades y los temas expuestos. No sólo es necesario renovar el pensamiento sobre estos tópicos –para lo cual una clarificación conceptual es útil- sino que se debe dar un gran salto de calidad en forma, tiempos y modalidades actuales de la rendición de cuentas. La sola

idea de que ello es una actividad que se debe realizar al fin de un período y con un informe unitario muestra lo lejos que estamos de las nuevas formas de rendición de cuentas permanente, especializada, fragmentada y ágil que reclama la política y los órdenes sociales del presente.

4. Las distintas organizaciones judiciales necesitan contar con oficinas dedicadas de un modo permanente y profesional a esta tarea, que permita coordinar por otra parte, las distintas oficinas que producen información o análisis que no necesariamente deben estar orientadas a la rendición de cuentas como tarea específica.
5. Finalmente, las organizaciones judiciales deben establecer métodos, oficinas y responsables para tomar nota de las respuestas a la rendición de cuentas. Se trata de un dialogo que permite ajustar funcionamiento y responsabilidad, y por lo tanto si el sistema judicial no es sensible a la respuesta a sus informes, entonces no existe verdadera rendición de cuentas.