

# Control de gestión e independencia judicial

DR. IVÁN D. KVASINA | Juez de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial N° 5 de Rosario

myf

70



## Introducción

En la actualidad es frecuente advertir en diversos discursos sostenidos en el ámbito denominado «espacio público» numerosas alusiones a la necesidad de una revisión de las prácticas de gestión dentro del Poder Judicial y, como necesaria derivación, de encarar una evaluación del desempeño tanto global como segmentado de lo actuado por los órganos encargados de dicha función pública estatal.

En varias de esas argumentaciones es recurrente la adopción de enfoques (que reconocen innegable influencia de la economía) en los que se busca centrar la atención en torno a la im-

portancia de estudiar la relación que existe entre un sistema formal de resolución de conflictos –estructuras judiciales tanto ordinarias como federales– y los costos –principalmente materiales, aunque no sólo de este tipo– que la sociedad debe afrontar para mantenerlo de modo eficiente y eficaz.

Como puede observarse, cobran aquí relevancia dos conceptos casi omnipresentes en la perspectiva que ahora se analiza: eficiencia y eficacia.

Por tal razón resulta de indudable interés efectuar un intento de aproximación al alcance de estas dos nociones.

Una de las definiciones más extendi-

das de eficiencia es aquella que supone la consecución de los objetivos utilizando el mínimo de recursos posibles. Sería ésta una concepción de la eficiencia que parte de entenderla como un estado definido y conocido<sup>1</sup>.

Trasladando dicha idea al ámbito del desempeño de la función jurisdiccional se ha afirmado que «La eficiencia de la administración de justicia se da en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos (...) con los medios de que se dispone, o (...) aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar al nivel de tutela disponible, y el objetivo de la política judicial consistirá en la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costes directos), dado un nivel de tutela judicial»<sup>2</sup>.

Esta perspectiva pretende poner en relación (en términos prevalentemente económicos) los costos del sistema

con los productos que dicho sistema genera.

En lo que hace a la eficacia, suele ser identificada como «la relación entre los objetivos alcanzados y los objetivos propuestos».

Aplicar dicha perspectiva a la actividad judicial resulta una tarea, indudablemente, compleja.

Podría proponerse dentro de la noción de «objetivos propuestos» un determinado nivel de producción de sentencias (que serían el «producto», por excelencia, de la actividad jurisdiccional), que deberá confrontarse con el promedio de producción real de cada unidad judicial. O también suele proponerse que los resultados estarían representados por los efectos que esas sentencias (productos) provocan sobre los usuarios directos y la sociedad en su conjunto; así, los usuarios directos serían los litigantes y sus respectivos abogados y, en ese nivel de análisis, cobra relevancia el conocimiento de su grado de satisfac-

ción respecto del proceso que concluye con la sentencia<sup>3</sup>.

Fácil es deducir que la visión en análisis es susceptible de múltiples observaciones –y, por supuesto, también de reparos– a poco que el enfoque se enriquezca con perspectivas diferentes de la puramente económica.

De ello pretende encargarse, al menos en parte, el presente trabajo.

### **La función jurisdiccional como función estatal dentro del sistema social**

En el comienzo de este trabajo se aludió a la función jurisdiccional como «función pública estatal».

Es conveniente aclarar que dicha afirmación debe entenderse contextualizada en una determinada concepción sobre el Estado. Así, siguiendo a Mario Resnik partimos de entender al Estado como un sistema –conjunto de partes intercomunicadas de manera re-

cíproca, mutua y permanente— en relación recíproca, mutua y permanente con el ambiente social nacional, cuya función es recibir las demandas extra e intrasistémicas y transformarlas en respuestas eficaces —que incluyen la imposición coercitiva de conductas— con vistas a la obtención o mantenimiento de un equilibrio inestable entre el sistema y el ambiente, y dentro del sistema mismo<sup>4</sup>.

Como puede observarse, esta concepción atiende al costado organizacional del Estado, concibiéndolo en términos sistémicos, considerando a aquél como un subsistema de intercomunicaciones humanas que opera dentro de un sistema que contribuye a integrar, que denominamos «sistema social».

Esta caracterización sistémica del Estado nos permite entenderlo integrado, a su vez, por diversos subsistemas que constituyen organizaciones en sí mismos y que operan dentro de una organización más amplia y compleja que los comprende.

El Poder Judicial, de tal modo, puede ser concebido como un subsistema estatal que cumple un rol de suma trascendencia en cuanto al aporte de respuestas estatales que permitan sostener un relativo equilibrio dentro del sistema social.

Pudiendo aplicarse, por tanto, a las estructuras judiciales la idea de sistema, éste, como sistema judicial, pasa a ser concebido como un conjunto de elementos en interacción dinámica organizados y orientados hacia el logro de uno o varios objetivos.

Ello permite enfocarlo desde un análisis de la eficacia en términos de grados de funcionamiento del sistema o, lo que es lo mismo, de la capacidad de la organización para satisfacer sus requerimientos organizacionales<sup>5</sup>.

### **Dimensiones del sistema judicial**

Como bien señala Alberto Binder, la elaboración de una evaluación de la eficiencia y eficacia en la actuación

del sistema judicial necesita partir de un necesario deslinde acerca de los roles que cabe reconocer a los distintos operadores del mismo<sup>6</sup>.

Es que dentro de este sistema funcionan diversos subsistemas generadores de diferentes actividades, cada una de ellas sujeta a sus particulares reglas, tanto de gestión como de control.

Es muy diferente el rol que le toca desempeñar a las partes dentro de un proceso judicial (gestionando intereses particulares) del que desarrolla el magistrado (que materializa concretamente el ejercicio de la función jurisdiccional estatal).

A su vez, hacia dentro de la estructura judicial es clara la distinción entre el desarrollo de tareas específicamente jurisdiccionales (a cargo, como ya dijimos, de los jueces) de otras tareas de carácter administrativo (a cargo de diversos empleados y funcionarios de la organización).

Por otra parte, también se observa la

existencia de funciones generales de gobierno o administración de la totalidad de la organización judicial, vinculadas con la planificación del desarrollo del servicio, la provisión de elementos estructurales y de insumos, la ejecución presupuestaria y las relaciones con los otros poderes (entre muchas otras tareas). Ello, desde luego, no constituye una función propia de los jueces sino que pertenece a la directa incumbencia de los órganos de gobierno del Poder Judicial que ejecutan tales cometidos siguiendo criterios técnicos particulares.

Por último no debe perderse de vista una función muy particular que en nuestro ordenamiento constitucional se asigna a los jueces dentro del sistema judicial: el control de constitucionalidad. A través de este mecanismo cobra prevalencia la interpretación constitucional que se efectúan desde los órganos decisorios del subsistema judicial por sobre la que llevan a cabo los otros órganos decisorios de los otros subsistemas de gobierno dentro del Estado. De ese modo, la especial

tarea en análisis no sólo se circunscribe a articular respuestas hacia el sistema social (esto es, hacia el «exterior» del Estado) sino también aparece encaminada a mantener en equilibrio al propio subsistema estatal. Ello implica, desde luego, poner al Judicial en un plano de relación muy delicado y particular con el resto de los poderes gubernamentales que se traduce en la necesaria generación de un amplio marco de autonomía decisoria (independencia judicial).

#### **Análisis de eficiencia y eficacia judicial: prevenciones que provienen de la naturaleza de la función y del régimen constitucional**

La contextualización efectuada en los puntos precedentes nos pone en condiciones de formular algunas reflexiones en torno a los problemas que se advierten a la hora de encarar una evaluación en clave de eficiencia y eficacia del desarrollo de la función judicial.

Suele postularse la conveniencia de la incorporación de técnicas de gestión en todas las dependencias, acorde con los principios de administración desarrollados en el sector privado. Ello derivaría, según esta postura, en una mejora en términos de eficiencia, esto es, en lo referente a un mejoramiento en el uso de los recursos y en una aumento cuantitativo y cualitativo de los productos del sistema judicial.

Ciertamente, discrepamos con esta tesis. Como se expuso más arriba al sistema judicial le incumbe articular respuestas frente a determinadas demandas que provienen directamente del sistema social. Tales demandas son el producto de conflictos concretos que se generan en el seno de la sociedad civil y que poseen diversa configuración y naturaleza. En ese orden, y a título de ejemplo, podemos partir del mero conflicto intersubjetivo patrimonial, pasando por los conflictos en las relaciones de familia, los conflictos individuales y colectivos en las relaciones de trabajo y hasta los conflictos propios de las sociedades

posindustriales vinculados con el medio ambiente y la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios.

La elaboración de respuestas frente a tan variado y particularísimo tipo de demandas necesariamente debe tomar en cuenta la especificidad de las problemáticas involucradas. Y la perspectiva de tal construcción no puede ser otra que aquella que pondere la concreción de fines acordes al sostenimiento del equilibrio dentro del sistema social, fines éstos que resultan claramente ajenos a los que se persiguen en cualquier actividad privada.

Esa perspectiva, por lo demás, puede llevar inclusive a relativizar la idea de eficiencia cuando en una determinada situación social la solución que se juzgue como más «eficiente» (aquella que logre mayor economía de medios) resulte claramente contraria a fines explícitos perseguidos por la organización o a muy sensibles valoraciones sociales compartidas.

Coincidimos con Rafael Bielsa en cuan-

to a que los conceptos de eficacia y eficiencia deben ser aplicados cuidadosamente. «Siendo el de la administración de justicia un problema vinculado más medularmente con la eficacia que con la eficiencia, las técnicas propias del control de calidad pueden ser empleadas hasta cierto límite en este sector»<sup>7</sup>.

En otro orden de ideas, cabe tener en consideración que la distinción de diferentes subsistemas dentro del sistema judicial con funciones específicas que contribuyen de manera interrelacionada a la elaboración del producto final, nos revela sin mayor dificultad que un análisis de eficiencia y eficacia necesariamente debe hacerse cargo de tal complejidad e, inclusive, integrar múltiples niveles simultáneos de examen de eficiencia y eficacia en cada subsistema.

Lo contrario implicaría generar un claro desenfoque y la asignación de eventuales responsabilidades sin tener en claro cuáles son los verdaderos sujetos titulares de tales responsabilidades ni en qué medida.

Vinculado a ello, la conformación de métodos de recolección de información adecuados a la realidad de la actividad concreta de los operadores del sistema es de crucial importancia. Justamente, la utilización de criterios ajenos a la actividad, o trasplantados de otros ámbitos, puede generar resultados distorsivos que derivarán, a su vez, en diagnósticos erróneos, desajustados de la realidad. Mal puede estructurarse un sistema de control (y eventual rendición de cuentas) de productividad y eficacia cuando la información que se recolecta al respecto es incompleta y aparece sistematizada de manera ilógica o arbitraria.

Es imprescindible contar con un sistema de información confiable, claro y consistente y, principalmente, es preciso elaborar consensos internamente sobre una práctica de análisis de esa información. Ello, entre otros aspectos, requiere un diálogo constante con quienes son los operadores directos de cada subsistema a efectos de no derivar hacia metodologías claramente divorciadas de las concretas

problemáticas con que le toca lidiar a ese subsistema.

Empero, y sin perjuicio de lo recién expuesto, existe un aspecto que genera mayor preocupación: el referente a los procedimientos y métodos de evaluación y de control de gestión.

No se trata aquí de propiciar un Poder Judicial configurado como organización cerrada, sin capacidad de generar una interacción constante con el ambiente. Por el contrario es esa interacción la que le permitirá, como subsistema del sistema estatal, cumplir acabadamente con su función.

Ahora bien, tales métodos de evaluación y control no pueden ser diseñados con prescindencia de las exigencias que surgen de la estructuración de un sistema político sobre la base del republicanismo que, como tal, exige ineludiblemente un marco de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En definitiva debe avanzarse en la construcción de reglas de control y

rendición de cuentas claras, transparentes que funcionen como herramientas útiles a la hora de efectuar diagnósticos y detectar problemas. Empero tales reglas deben alejarse de cualquier pretensión de instaurar sistemas de «vigilancia» que materialicen veladas técnicas de disciplinamiento de los jueces o de mecanismos de presión que afecten directamente la garantía de la independencia.

En punto a ello, algunos autores postulan que, en primer lugar, el Poder judicial debe dar cuentas ante el Parlamento, en un doble sentido. En principio, porque finalmente allí reside la mayor representatividad popular y es el órgano en que confluyen las mayores funciones de control de los otros poderes. En segundo lugar, porque es necesario que el Poder Legislativo tenga información sobre el modo como se hacen cumplir las leyes<sup>8</sup>.

No podemos sino discrepar con tal visión.

Somos de la idea que el control del «modo en que se cumplen las leyes»

ha sido un procedimiento al que se ha acudido en los modelos de «administración de justicia» cuyo ejemplo paradigmático es el sistema francés y que resulta altamente criticable en términos de preservación de la independencia e imparcialidad judicial. A ello se suma el hecho de que en esos modelos no se reconoce a los jueces la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes, contrariamente de lo que ocurre en nuestro sistema.

Justamente la adopción de un sistema de control de constitucionalidad difuso obliga a guardar especial cuidado y prudencia en torno a la implementación de esos controles interinstitucionales sobre la actividad de los jueces.

No se niega la importancia de que los parlamentos, como órganos que ostentan el mayor grado de representatividad democrática dentro del sistema político, puedan tener amplio acceso y a la información necesaria para conocer en profundidad aspectos que hacen, entre otros aspectos, a la eficacia de la actuación de los órganos judiciales. Empero esa información

debe provenir justamente de órganos independientes vinculados al Poder Judicial de modo tal que dicha tarea constituya una herramienta de control eficiente, antes que un mecanismo de presión y disciplinamiento político de los jueces.

## Conclusiones

A esta altura del análisis pueden delimitarse algunas reflexiones finales en torno a los tópicos abordados en el presente trabajo.

La efectividad en el cumplimiento de los cometidos esenciales del sistema judicial es, hoy, un innegable presupuesto de su legitimidad.

En orden a ello, el avance en términos de eficiencia y eficacia en el desarrollo de la función jurisdiccional redundará claramente en un fortalecimiento del propio sistema.

Dentro de tal contexto, una de las tareas centrales está dada por la defensa de la independencia judicial. Esa

independencia es, precisamente, una de las variables que principalmente se toman en cuenta para medir la calidad y la responsabilidad de un sistema judicial.

Si partimos de entender que la independencia tiene como uno de sus objetivos erradicar la arbitrariedad asegurando un juicio imparcial dentro de la tarea de juzgar, entonces la independencia es requisito para que el sistema judicial lisa y llanamente funcione.

En tales condiciones, preservar la independencia equivale a preservar un elemento constitutivo y por consiguiente indispensable de la función jurisdiccional. Y ese debe ser el objetivo primordial al que deben apuntar todas las estrategias de mejoramiento de los sistemas de gestión dentro de las estructuras judiciales.

De tal modo, podrá optimizarse en el máximo de sus posibilidades la capacidad del Estado de proveer a la sociedad en su conjunto un sistema judicial confiable, previsible, independiente, eficaz y accesible. ■

## CITAS

<sup>1</sup> DEALECSANDRIS, RICARDO P. «La institución como sistema dinámico», en *Poder Judicial, Desarrollo económico y competitividad en la Argentina*, AA VV, Bs. As., Depalma, 2000, T. 1, pág. 284.

<sup>2</sup> DEALECSANDRIS, RICARDO P., Ob. Cit., pág. 285.

<sup>3</sup> DEALECSANDRIS, RICARDO P., Ob. Cit., pág. 287.

<sup>4</sup> RESNIK, MARIO, *Estado y política. Una aproximación sistémica*, Bs. As., La Ley 1997, pág. 29.

<sup>5</sup> ORTIGUEIRA BOUZADA, *Administraciones públicas: el control de la eficiencia y la eficacia mediante indicadores*, Madrid, Tribunal de Cuentas, 1987, pág. 89.

<sup>6</sup> BINDER, ALBERTO, *Política Judicial y Democracia*, Bs. As., Ad Hoc, 2011, pág. 135.

<sup>7</sup> BIELSA, RAFAEL, *Transformación del Derecho en Justicia*, Bs. As., La Ley, 1993, pág. 26.

<sup>8</sup> BINDER, ALBERTO, ob. Cit., págs. 169/170.