

Edición: **Pedro Galindo** pedro.galindo@cejamericas.org

JUSTICIA, INFORMACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Un debate en torno a los *indicadores subjetivos*

Enfrentar los problemas de la justicia como un asunto de política pública es impracticable sin información. Una política pública es algo que afecta a todos y, por tanto, requiere que se tomen decisiones acertadas, viables y oportunas para enfrentar los problemas. En un entorno democrático, la información es (o debería serlo) el insumo clave para la toma de decisiones y la motivación para los cambios. ¿Sucede así con los problemas de justicia en la región? ¿Cómo se están tomando las decisiones? ¿Por qué, después de dos décadas de reforma, la ciudadanía desconfía cada vez más de la justicia? ¿Quiénes han sido los beneficiarios de los cambios? ¿Hay relación entre justicia y democracia? ¿Influye la justicia en el clima de negocios? ¿A quiénes corresponderá liderar la nueva etapa de reformas?

El texto que sigue corresponde a una versión editada del debate en torno a estos temas, realizado entre los integrantes del Comité Editorial de *Sistemas Judiciales*, el 11 de julio de 2003, en la sede del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, en Santiago de Chile. Como principal insumo, la discusión se centró en los resultados recientes de un conjunto de encuestas e índices sobre el funcionamiento de la justicia en el continente, producidos por agencias privadas y organismos internacionales, todos ellos reseñados en el documento “Indicadores Subjetivos”, también incluido en esta edición.

El debate fue moderado por los directores de la revista, Alberto Binder y Juan Enrique Vargas, y en ella participaron las siguientes personas:¹

- **Christina Biebesheimer**, estadounidense, experta en justicia del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- **Carlos Cordovez**, ecuatoriano, especialista de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del BID.
- **Alfredo Fuentes**, colombiano, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.
- **Linn Hamnergren**, estadounidense, especialista Senior en Sector Público para el Departamento Regional sobre América Latina del Banco Mundial.
- **Luis Paulino Mora**, costarricense, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de su país.
- **Mónica Nágel**, costarricense, ex Ministra de Justicia y miembro del Consejo Directivo de CEJA.
- **Luis Pásara**, peruano, profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F.
- **Carlos Peña**, chileno, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.
- **Rogelio Pérez Perdomo**, venezolano, profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración (Caracas).
- **Silvina Ramírez**, argentina, Directora Ejecutiva de INECIP.
- **Cristián Riego**, chileno, Director Académico de CEJA.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes de este debate fueron realizadas a título individual y por tanto no representan el punto de vista de las instituciones donde se desempeñan. La responsabilidad de dichas opiniones recae sobre sus autores y no compromete a las instituciones que editan esta revista.

En lo posible, se incluyó en este texto sólo aquellas intervenciones que refieren a las conclusiones de fondo derivadas del documento que sustanció la discusión. Los participantes, sin embargo, hicieron saber sus reparos, serios en algunos casos, a la metodología de las encuestas y estudios reseñados en el documento en cuestión. Dichas observaciones han sido abordadas, por separado, en los comentarios críticos que acompañan el documento y que también incluye esta edición de *Sistemas Judiciales*.

Juan Enrique Vargas: Para iniciar el debate, anticiparía dos ideas. Primero, constatar y poner en evidencia que hay más información sobre justicia de la que suponíamos. Probablemente esta información tiene muchos problemas, pero es información que está disponible y hay gente tomando decisiones a partir de ella. Lo segundo es que la única forma de mejorar esa información es precisamente generando un debate a partir de ella, tratando de sacar conclusiones aun cuando tengamos las sospechas de que esas conclusiones van a estar erradas. A eso los invito en esta discusión.

Linn Hammergren: Visualizo dos temas. Uno: ¿los indicadores están mal? Hay que criticarlos. Dos: estén bien o mal esos indicadores, innegablemente uno advierte de ellos que algo debe andar mal con la reforma a la justicia. Porque el público no la está aprobando. Es muy importante que nos fijemos en eso, que hemos invertido equis millones de dólares en reformas y ¿qué pasa? La imagen pública de la justicia baja. Yo sé que esa baja se debe en parte a que tenemos reformas y estamos llamando más la atención sobre estos temas. Pero no debemos quedarnos con esa explicación como única respuesta.

Luis Pásara: La percepción social, y aquí estoy hablando de la imagen de la justicia en la ciudadanía, es probablemente la más lenta en darse cuenta de los procesos de reforma. Esto para nosotros es vital. Cuando arranca un proceso de reforma e introduce ciertos cambios, pueden pasar cinco años sin que la sociedad se dé cuenta. Entonces, medir el éxito de las reformas judiciales por la percepción social es un indicador equivocado.

Christina Biebesheimer: Pero si necesitamos saber qué opinión tiene la ciudadanía, la percepción social es lo único que importa. Recientemente he estado revisando encuestas en los Estados Unidos, examinando si se incluyó en las encues-

tas la pregunta sobre qué experiencia tiene el entrevistado con el sistema de justicia. Se descubre que las personas que han tenido una mayor experiencia reciente, un mayor contacto con el sistema judicial, tienen una percepción mucho más positiva. Esta información es crucial para quien está tomando decisiones de política pública en esta área. Porque es evidente que el problema no es con el servicio en sí, sino con la imagen que las personas tienen del servicio, especialmente la de aquellas personas que no han tenido un contacto con el sistema.

Cristián Riego: La pregunta que yo plantearía es para qué nos sirve esta información. No nos sirve para conocer más sobre los sistemas judiciales, porque no nos aporta mucho. Creo, en cambio, que sí nos sirve para decir, a través de terceros, algo que es fundamental instalar en nuestros países. A pesar de lo que nosotros aquí opinemos, al interior de los sistemas judiciales se tiene una tremenda auto imagen. Si uno va a conversar con el Presidente de la Corte Suprema de equis país, él piensa que es un sujeto altamente prestigioso, que desarrolla una serie de prácticas llenas de ritualismo que lo dignifican aún más. Y toda esa auto imagen lo hace, además, muy poco permeable a la crítica. Claro, la sensación de la calle es otra. Pero esa sensación de la calle no llega a la comunidad legal. Entonces, esta información sí nos sirve para eso. Nos sirve para que la comunidad de abogados y jueces bien vestidos y bien educados, no desconozca esas opiniones, porque están dichas en un lenguaje que, si bien presenta problemas, no puede ser tomado como la mera opinión del taxista.

Luis Pásara: Cristián, yo trabajo con jueces. En los últimos diez años he trabajado muchísimo con jueces y tengo una percepción exactamente contraria a la que tú has explicado. Creo que no hay que confundir la formalidad y la solemnidad que mantienen los jueces por su alto cargo como una actitud absolutamente defensiva. Los jueces de casi todos los países de América Latina están arrinconados. Saben que están arrinconados, saben que socialmente producen rechazo y que, por cierto, siguen recurriendo a sus instrumentos de formalidad y solemnidad para defenderse. Esto es muy claro.

Linn Hammergren: Yo discrepo con Luis. Las judicaturas, al menos aquellas con las que he trabajado, muchas de ellas tienen una impresión muy alta de sí mismas. Ese es un tema. El otro es que, en mi opinión, a los inversionistas esta información no les importa. Les importa a los bancos y

a las personas que escriben sobre justicia, pero no a los inversionistas. Si les importara, Costa Rica sería el país más rico del mundo porque tiene una judicatura tremenda. Pero la verdad es que prefieren invertir en China, porque China tiene un mercado mucho más grande.

Juan Enrique Vargas: No puedo estar de acuerdo. Sin duda que sí les importa y esta información sí tiene impacto. Las empresas calificadoras de riesgo recogen esta información y la tasa de riesgo de un país claramente influye en la inversión. No estoy diciendo que sea el único factor para tener en cuenta, pero afirmar que no les importa, yo lo pondría en duda.

Linn Hamnergren: Pero si tú ves hacia dónde se dirige la inversión, Uruguay no está precisamente entre los países con más inversión extranjera en el mundo. Y, sin embargo, las encuestas lo muestran muy bien evaluado.

Cristián Riego: Tiendo a estar de acuerdo con Luis Párasa en el sentido de que los jueces tienen integrado el dato de que su prestigio es muy bajo. No es ése mi punto de desacuerdo. Tal vez me expresé mal. Creo que el punto es que cuando hay un diálogo público, hay cosas que no se pueden decir. Por ejemplo, cuando estoy hablando de políticas públicas, yo no puedo decir que mi contraparte en el diálogo es un idiota, un inepto y que no merece ninguna consideración. En suma, que no es creíble. Si yo dialogo con él, asumo esta premisa. Entonces, me parece que lo que falta en el diálogo sobre políticas públicas de América Latina es eso. Por ejemplo, que el Poder Judicial de Tombuctú está muy desprestigiado, que tiene sospechas de corrupción gravísimas y creíbles, y que nadie da un peso por él. Entonces, cuando discutimos qué hacer, necesitamos que ese tipo de información pueda expresarse de alguna manera. Porque la verdad es que la mala percepción pública de la justicia y las actitudes defensivas de los jueces existe en todos los lugares del mundo. Existe en Inglaterra, existe en los Estados Unidos, existe en Canadá.

Linn Hamnergren: Pero no tan mal como la que existe en el Perú.

Cristián Riego: Exacto. Y justamente eso es lo interesante. Cuando yo dialogo con los jueces peruanos, puedo decirles ustedes están muy mal, pero lo están de un modo distinto a como están mal en Uruguay. A nosotros, en Chile, nos pasa mucho que cuando hacemos investigacio-

nes empíricas y se las mostramos a los jueces, a la comunidad legal, todo el mundo hace unas críticas metodológicas sofisticadísimas. Y yo no sabía que eran tan buenos metodólogos porque nunca los había visto producir una cifra. No obstante, cuando entramos en la discusión de fondo, todo el mundo reconocía que es creíble. Lo mismo aquí. Esta información podrá ser muy cuestionable, pero finalmente sí resulta creíble.

Carlos Peña: Quiero llamar la atención sobre dos aspectos que se vislumbran de esta información. Los datos muestran que no hay correlación entre satisfacción con la democracia y nivel de confianza en el Poder Judicial. Para algunos países, el nivel de satisfacción con la democracia es bajo y la confianza en el sistema de justicia es alta, y para otros al revés. Digo esto porque ese dato -aceptemos provisionalmente que es un dato firme y seguro- pone en cuestión uno de los prejuicios más arraigados entre los impulsores de la reforma judicial en América Latina. Y es que dichas reformas mejoran la calidad de la democracia. Eso es lo primero. Por otra parte, suele oírse también en el debate latinoamericano, especialmente entre las personas que se ganan la vida y algo más que la vida reformando la justicia, que importa muchísimo mejorar el sistema de justicia porque de esa manera el ambiente de negocios mejora. Pero si ustedes ven los resultados de la encuesta sobre el ambiente de negocios en el mundo, allí se muestra que el sistema de justicia tiene una relevancia cercana a cero cuando se trata de medir la propensión para desarrollar negocios. Esto nos lleva a lo que decía antes Linn. Es decir que, a la luz de estos datos, mejorar el sistema de justicia no tiene ninguna relevancia cuando se trata de mejorar el ambiente de negocios. De ser ciertos estos datos, me parecen estremecedores para quienes se ocupan de este tema.

Juan Enrique Vargas: ¿Querías adelantar alguna opinión sobre el asunto?

Carlos Peña: Sí, y es que en ausencia de datos tendemos a ser bastante fieles a las teorías, por llamarlas de alguna manera, y tendemos a sobre-dimensionar la importancia de la cual uno se ocupa. Por lo demás, eso es propio de todas las profesiones y oficios. Pero si estos datos son ciertos, parece que no es tan importante. O finalmente es importante pero no tiene el nivel y la intensidad que solemos atribuirle.

Linn Hamnergren: Me parece que los datos que tú estás viendo, Carlos, no dicen exactamente

eso. La confianza en el Poder Judicial es mucho más baja que el grado de satisfacción con la democracia, pero yo veo que efectivamente sí hay una correlación, hay una tendencia.

Alberto Binder: Yo veo lo mismo. Veo que van en paralelo, salvo en uno o dos países. Es decir, veo que hay una correlación y sacaría una conclusión inversa a la tuya.

Carlos Peña: A ver, veamos algunos casos. Por ejemplo, Colombia. En Colombia el 11% está satisfecho con la democracia y un 23% con el sistema de justicia. Saquemos Colombia. Saquemos luego la mitad de América Latina, digamos, Brasil. Porque en Brasil el 21% se muestra satisfecho con la democracia y un 33% tiene confianza en el sistema de justicia. No hay correlación. En un caso opera para un lado y en otro a la inversa.

Rogelio Pérez Perdomo: Usualmente, la satisfacción con el sistema judicial no es importante para la ciudadanía cuando medianamente existe. Solamente se nota cuando no existe. Es decir, a uno no le preocupa mucho el aire mientras está respirando. Pero si de pronto el aire se convierte en irrespirable, entonces se vuelve muy importante. Creo que no puede darse una democracia propiamente tal si no hay una garantía de los derechos. La democracia sin un Estado de Derecho no es nuestra concepción presente de la democracia.

Cristián Riego: Lo que dice Carlos no tiene cómo concluirlo. Cuando se consulta esa pregunta, cualquier persona en América Latina entendería que democracia es sistema político y que justicia o Poder Judicial es otra cosa. La idea de que la justicia es parte de la democracia es una idea muy sofisticada. Me parece mucho más decidora la otra correlación o falta de correlación que mencionaba Carlos. Cuando los hombres de negocios ubican claramente el sector de la justicia muy abajo entre los factores que influyen para el desarrollo de los negocios, en el fondo, lo que se ha hecho tradicionalmente es interpretar eso de una manera distinta. Por ejemplo, que otras dos categorías, corrupción y delincuencia, sí tienen que ver con el sistema de justicia. Eso sí debería ser puesto en cuestión. La corrupción y la delincuencia sí afectan el clima de negocios. Y siempre se asume que la reforma de la justicia favorece [el combate] a la corrupción y a la delincuencia. Y yo no creo que sea cierto. Hay una gran distancia para llegar a encontrar eso. Probablemente cierto tipo

de reformas, muy focalizadas, podrían estar encaminadas a ese propósito, pero no la reforma a la justicia en general.

Alfredo Fuentes: ¿Qué papel tiene la justicia en el desarrollo de los negocios? El concepto de justicia se ha ido abriendo más allá de lo que es la misma administración de justicia. En casi todos los marcos constitucionales de América Latina se ha abierto espacio para que algunas entidades administrativas administren justicia, en áreas como conflictos con consumidores, derecho a la competencia. Con ese marco conceptual, si uno se acerca al gráfico sobre los obstáculos para el desarrollo de los negocios en América Latina, de la *World Business Environment Survey*, uno puede observar que entre los obstáculos aparece el tema de las prácticas contra la competencia. Seguramente, muchos de los problemas que tienen que ver con prácticas de la competencia se constituyen en obstáculos en la medida en que, cuando se presentan estos problemas, el sistema de resolución de conflictos administrativos de justicia no funcionó adecuadamente. La delincuencia callejera y el crimen organizado también se mencionan como obstáculos. En ambos casos, uno podría plantear que tampoco funciona el sistema de justicia. Uno podría plantear incluso que, en materia de impuestos y regulaciones, variables que los empresarios consideran realmente obstáculos serios al desarrollo de los negocios, se relacionan también con deficiencias de los mecanismos de solución de conflictos, toda vez que las administraciones nacionales de impuestos tienen facultades para aplicar estos mecanismos en sus relaciones con los particulares. La sumatoria de eso es la seguridad. Esto nos conduce a contrariar la hipótesis que parece sugerir uno de estos informes, esto es, que el sistema judicial no es un obstáculo para el desarrollo de los negocios.

Carlos Peña: Efectivamente, si uno sumara los porcentajes que tú mencionas, Alfredo, el sistema de justicia podría por supuesto transformarse en un obstáculo extremadamente relevante para el ambiente de negocios. Pero ello exige una serie de inferencias empíricas que yo no haría tan fácilmente como tú las haces. Por ejemplo, yo no creo que uno pueda decir que la delincuencia callejera tiene que ver con la calidad del sistema de justicia, o que las prácticas en materia de impuestos en América Latina tengan que ver con el sistema de justicia. En absoluto. Lo que muestran los datos en América Latina es que las tasas de recaudación impositiva son extremadamente bajas. Ahora ¿podríamos llamar sistema

de justicia a los jueces más los policías? Claro, por supuesto, pero hay algo de ilícito en eso.

Alfredo Fuentes: Entonces quiero añadir un elemento de juicio adicional, porque sí me parece plausible la hipótesis de que el sistema de justicia tiene una tremenda importancia para el desarrollo de los negocios en América Latina. Concretamente, uno de los estudios indica que, en 22 países de las Américas, los empresarios opinan que la justicia es siempre o casi siempre lenta para resolver las controversias. El 73% opina que raras veces o nunca los tribunales actúan con rapidez. Aquí me llama la atención que, mirando los países del hemisferio norte, puntualmente Estados Unidos y Canadá, hay una gran diferencia con América Latina. Sobre todo Canadá. Veo ahí una hipótesis para mirar las diferencias tan grandes que tenemos con los países desarrollados del hemisferio, porque ellos han logrado unos sistemas de justicia mucho más sofisticados que los nuestros. ¿Qué explica esa diferencia en la resolución más rápida de conflictos? Tal vez el resultado de programas anticongestión. O bien, que están llegando menos casos al sistema judicial.

Linn Hammergren: No, al contrario. En el ámbito civil incluso están llegando más casos.

Alfredo Fuentes: De acuerdo, pero cuando uno ve cómo funcionan los juzgados en Washington, por ejemplo, cuando llegan los casos hay más filtración. Unos llegan a arbitraje, otros a conciliación, y realmente los que llegan al sistema judicial son menos.

Linn Hammergren: No es que necesariamente no lleguen, más bien tienen un trato más rápido. Se decide que determinados casos se van a resolver más rápido.

Alberto Binder: Una cuestión que visualizo en esta información que se nos presenta son las distorsiones que se han generado por el mantenimiento, al menos en su formulación clásica, entre los sistemas continental europeo y anglosajón, *civil law* y *common law*. Se ha puesto mucho énfasis en la tradición de, supuestamente, mayor apego a la ley de los sistemas continentales europeos frente al sistema de precedentes anglosajón. Pero no se han detectado con claridad los elementos centrales de la tradi-

ción inquisitorial: la rigidez de la organización judicial, el formalismo, la misma escritura de los sistemas judiciales. Buena parte del peso que nos queremos sacar de encima en América Latina no proviene del hecho de que haya menor o mayor apego a la ley o mayor o menor codificación. Al mismo tiempo, los elementos de la tradición anglosajona que queremos incorporar en nuestros países tienen mucho más que ver con el carácter adversarial de ese sistema que con la idea de los precedentes. Entonces, a la hora de establecer un diálogo más productivo entre ambos sistemas, habría que caracterizarlos por otros atributos más relevantes.

Rogelio Pérez Perdomo: Ese tema, Alberto, la verdad me parece bastante parroquial y de muy poca relevancia. Un ejemplo de ello es el libro de Luis Paulino [Mora] y [Raúl Eugenio] Zaffaroni sobre los presos sin condena en la región.² Allí se atribuía el hecho de que América Latina tuviera presos sin condena en un número muy elevado básicamente al *common law* y al *civil law*. Mi opinión es que eso no tiene nada que ver. Sin embargo, haber destacado cuántas personas estaban en prisión sin condena en América Latina abrió un debate muy importante. Sería útil retomar ese debate (el libro es de 1983) y averiguar qué impacto se ha registrado en la situación de los presos sin condena ahora que varios países han adoptado un modelo más acusatorio.

Juan Enrique Vargas: Con todas las limitaciones que pueden implicar las comparaciones, me parece muy interesante lo que se lee de esta información a nivel de los países. Colombia, por ejemplo. En general, aparece bastante bien evaluada, siempre como de la mitad hacia arriba, en circunstancias en que usualmente se habla de Colombia como un país con un problema institucional muy complicado y, sin embargo, la ciudadanía expresa confianza en el Poder Judicial. Otro caso es Costa Rica. El país exhibe uno de los Poderes Judiciales unánimemente mejor considerados en cuanto a independencia, predecibilidad, confianza ciudadana. Sin embargo, hay un juicio muy crítico con respecto a eficiencia.

Alberto Binder: A mí lo que me llama la atención es que si hoy en América Latina se están tomando decisiones con estos datos sobre la mesa, es un grado de debilidad enorme. Tengo una hipó-

² Véase Mario Houed, Luis Paulino Mora, Raúl Zaffaroni, *El Preso sin condena en América Latina y el Caribe: Estudio Comparativo, Estadístico y Legal de Treinta Países, y Propuestas para Reducir el Fenómeno*, ILANUD, San José, 1983.

tesis que la vengo sosteniendo desde hace mucho tiempo y es la siguiente. Si no se ha construido una base de aproximación a la realidad más clara en el proceso de reforma judicial, es porque el proceso de toma de decisión sobre medidas vinculadas a la reforma judicial no necesita estos datos. Las decisiones se están tomando desde otras consideraciones. Políticas, ideológicas o las que fuera. Por eso después de quince años de toma de decisiones, los datos siguen teniendo este grado de generalidad. Se llama a cien, a quinientos o mil empresarios y se les pregunta si la justicia es equitativa para todos. Son preguntas imposibles de contestar. Fíjense bien. ¿Hay corrupción en el sistema judicial? ¿Se puede hacer negocios? Son todas generalidades. Lo que me preocupa es que el proceso de toma de decisiones no necesita datos. No los necesita porque sino ya los hubiera construido.

Linn Hamnergren: Pero es que debe tener datos porque, en el caso contrario, no va a tener financiamiento.

Alberto Binder: No digo que no debería necesitarlos. Ojalá tuviéramos un proceso de toma de decisiones nutrido con buenos datos. Lo que digo es que no los hay porque no los ha necesitado. Las decisiones se toman, pero desde otras instancias, no con datos. Entonces, hay que conocer bien los procesos de toma de decisión y conocer cuáles son los criterios relevantes.

Juan Enrique Vargas: En una etapa inicial, eso parece ser así. Nadie se cuestiona que hay que hacer cambios, que hay que modernizar, que hay que invertir. Pero cuando ya te has gastado la cantidad de plata que nos hemos gastado en justicia, has hecho los esfuerzos que has hecho en justicia, has capacitado la cantidad de jueces que has capacitado, y te das cuenta de que la información indica que las cosas no han cambiado mucho, ahí la información pasa a ser relevante. En este momento, para el segundo envío de reformas que uno quisiera, poner información sobre la mesa es absolutamente relevante.

Alberto Binder: Pero no es eso lo que yo he dicho. Evidentemente, ojalá eso ocurra. Lo que he dicho es que hoy el proceso de toma de decisiones no usa datos. El problema está en que los datos van a aparecer cuando cambien ciertas condiciones del proceso de toma de decisión. Y no serán datos los que van a modificar ese proceso. Va a ser el proceso de toma de decisión el

que va a hacer nacer la información.

Silvina Ramírez: Me parece que es incuestionable la relevancia de la información. Pero, como dice Juan Enrique, si es fundamental disponer de información para un segundo envío de reformas, la pregunta es cómo promover aquello. Porque convengamos que para esto faltan muchos recursos, hace falta una decisión política, hace falta iniciar todo un proceso de recolección.

Luis Paulino Mora: Yo quisiera que mis colegas no se dieran cuenta de la manera en que pienso, pero pienso que en esto hay un altísimo grado de perversión. Creo que a los Poderes Judiciales no les interesa tener datos. Porque sabemos que nos van a preguntar qué hicimos con los millones. Y no tenemos cómo explicar qué hicimos con los millones. No estamos acostumbrados a ver datos y a tomar decisiones para eso. Lo que queremos es seguir con las estadísticas de cinco años atrás. Nos interesa ver cómo son esos cadáveres. La realidad de hoy, de los seres vivos de hoy, no nos interesa. A los Poderes Judiciales no nos interesa porque nos pueden sentar en el banquillo de los acusados. Y ahí tenemos temor. No sé cómo van a lograr ustedes convencernos de que eso es lo necesario. Cuando hablo con mis jueces sobre la producción de datos, a propósito del sistema de gestión que ahora tenemos, es una de las cosas que más les preocupa y menos les gusta. Nadie lo dice de esta manera. Es una traducción que yo hago. Puede ser que esté totalmente equivocado. Pero cuando veo el rechazo constante de los Poderes Judiciales latinoamericanos para tener información oportuna y válida para la toma de decisiones, no sé si lo que sucede es que no nos gusta tomar decisiones. Creemos que la justicia no necesita que se planifique. No necesita que se gestione. La justicia no ha necesitado esos datos nunca. ¿Porqué los va a necesitar ahora? ¿Qué compromiso hay y con quién? ¿No será que nos estamos desnudando ante nuestra ciudadanía? ¿Será conveniente eso? ¿Será conveniente que le levantemos la sotana al cura y le veamos qué tiene por debajo? Ahora, a mí sí me parece absolutamente indispensable, si vamos a ir a un segundo empuje en las reformas, contar con eso. No podemos seguir invirtiendo sin saber dónde estamos invirtiendo y qué estamos logrando con esa inversión.

Alfredo Fuentes: Me preocupa mucho lo que dice Luis Paulino y lo comparto. Hay un cierto rechazo a la producción de estadísticas judicia-

les, a que aparezca con claridad que hay problemas de productividad, eficiencia, eficacia en el sistema judicial. Eso no lo vamos a corregir en América Latina. Habría que pensar en la manera en que haya entidades independientes con capacidad de análisis, que sean las encargadas de hacer un seguimiento en la dirección de lo que planteaba Carlos. Esto es, de un verdadero análisis empírico de tendencias sobre los que está sucediendo en el sistema judicial. No soy optimista en cuanto a que los sistemas judiciales se atrevan a mostrar realmente que no están mejorando la productividad o que tienen problemas serios para mejorar la eficiencia.

Luis Pásara: Uno de los cambios indiscutibles que ha habido en los últimos años en el terreno judicial en América Latina es el incremento de los presupuestos. Toda la información disponible nos muestra que los presupuestos han subido. ¿Porqué subieron? No subieron a partir de datos. No se usaron datos para esta decisión. Entonces, estoy de acuerdo con Luis Paulino en el sentido de que hay una tendencia no sólo de ocultar sino de despreciar el dato. Incluso, el problema no es tanto ocultar el dato como restarle significación dentro de los Poderes Judiciales. La pregunta es qué datos necesitamos. En alguna medida necesitamos asomarnos a lo que pasa debajo de la sotana del cura. Ahí le doy la razón a Cristián cuando dice que este tipo de información, con todo lo discutible que es, nos sirve para enfrentar a la fuente oficial. En los últimos meses he trabajado en dos estudios que no hubiera podido hacerlos si no hubiera sido porque el Tribunal Supremo del Distrito Federal [en México] autorizó a hacer un estudio sobre sentencias judiciales. Lo que es insólito porque en México no hay acceso legal a las sentencias. Las sentencias no tienen carácter público. El otro caso es del Consejo Nacional de Magistratura en el Perú, que aceptó entregar toda la información sobre los procesos de selección de jueces para que se le prepararan propuestas alternativas.

Carlos Peña: Tengo la impresión de que lo que efectivamente ocurre acá es que el proceso de toma de decisiones a nivel de las políticas públicas de justicia tiene muchas fallas. La principal de ellas para mí es una cuestión incomprensible. Esto es, que sean los propios jueces las personas que tengan a su cargo, en buena parte, la decisión de las políticas públicas de justicia. En América Latina, en general, los *policymakers* son mal preparados. Ahora, dentro del aparato público de los Estados latinoamericanos, los jueces

sean quizá los peor preparados de todos. Con honrosas excepciones, por cierto, entre las cuales está Luis Paulino. Pero los jueces latinoamericanos, y todos lo sabemos, son la parte más débil, por decirlo de alguna manera, la más inculta, la con mayor resistencia al cambio. Y, claro, inexplicablemente, por razones que sería útil dilucidar pero que no soy capaz de dilucidar, de pronto los héroes intelectuales del cambio en los sistemas judiciales latinoamericanos son los jueces. Ahora, lo que le conviene a los ciudadanos en general perjudica a los jueces. Lo que les conviene a los pacientes en general perjudica a los médicos. Esto es un lugar común en el mercado de las profesiones. Entonces, si hay esa simetría, es evidente que el proceso de reforma y mejora de la justicia tiene que ser llevada por cualquier persona menos por los jueces. No sé siquiera si por la clase política, que tampoco es de gran calidad en la región. Pero ciertamente no por los jueces. Los jueces naturalmente van a tender a satisfacer sus propios intereses y no los intereses ciudadanos. Sobre esto la evidencia empírica sobra. No es raro, entonces, que cada vez que se pone dinero para reformas de la justicia en manos de los jueces, termine siendo dinero mal gastado. ¿Y que los jueces no vean datos? A lo mejor a los jueces les interesan los datos, pero quizá tampoco tienen demasiada capacidad para analizarlos. Lo creo en verdad y lo digo sin ánimo de ofender a nadie. A nosotros, que somos personas en general entrenadas en este tipo de cosas, vemos el documento que ha preparado Pedro Galindo y de pronto nos cuesta entenderlo. Y esperamos que los jueces puedan ser capaces, incluso en contra de sus intereses, de hacer el esfuerzo intelectual de entenderlo. Todo esto es realmente absurdo. Lo que tenemos acá son políticas públicas que deberían ser llevadas a cabo por la rama más política del Estado. Sin embargo, finalmente esto nos conduce a la verdad bastante obvia, y yo la vengo repitiendo hace bastante tiempo, es que el Estado en América Latina no tiene ninguna calidad. Y que el problema de América Latina no es la justicia, es que no tenemos Estado. La clase política es de mala calidad, los académicos son ignorantes, somos, en general.

Linn Hambergren: Pero todo eso es más bien parte de la condición humana...

Carlos Peña: Está bien. Pero a lo que voy es que cuando ésa es la situación, en general los países requieren de medidas más políticas que técnicas. El déficit de la reforma judicial en América Latina en buena parte es el déficit de la política en

América Latina. Y es bueno empezar a entender eso. Lo que ocurre es que acá hay algo bastante perverso. Y es que el BID y el Banco Mundial, como no tienen ninguna posibilidad de asociarse con las ramas políticas del Estado, por razones estatutarias, han querido meterse en la producción legislativa, a pretexto de que es una cuestión técnica, relacionándose básicamente con los jueces. Pero es un engaño y las personas inteligentes no lo debiéramos compartir.

Alberto Binder: Me parece que después de muchos años que estamos dando vuelta alrededor del tema de la información, hay que hacer un giro en el análisis. La baja calidad de la información, que ya es evidente a pesar de la enorme cantidad de dinero invertida, es el reflejo directo de los procesos de toma de decisión. Creo que hoy ninguno de los actores -medianos, grandes o chicos- que participan en la reforma judicial, toma decisiones fundadas en una aproximación empírica. No lo hacen los jueces, no lo hacen los administradores políticos de ningún tipo, no lo hace ningún organismo de cooperación internacional, no lo hace la benemérita sociedad civil. Pongo como ejemplo este dato que está producido por el BID mismo, según el cual el sistema judicial no es ningún obstáculo para el desarrollo de los negocios, y sin embargo no les impide hacer una conferencia sobre justicia y desarrollo económico. El BID produjo este dato hace dos años y el Banco Mundial hace encuestas con un solo entrevistado.

Juan Enrique Vargas: Discrepo de eso. Pienso que el punto de vista es otro. No es decir: veamos cuáles son los datos para ver qué está pasando con la toma de decisiones. El punto es más bien, a ver, veamos si con información sobre la mesa podemos intervenir con una perspectiva distinta dentro de la discusión.

Alberto Binder: Lo que estás señalando es justamente un proceso de toma de decisión.

Juan Enrique Vargas: Absolutamente, pero ése es el rol. Es decir, el hecho de poner la información sobre la mesa no pretende que la gente vaya a tomar las decisiones exclusivamente mirando aquello. Más bien, lo que pretende es que, con información, tú tienes una forma de generar discusión y debate que de otro modo no tenías. Tú puedes sostener que sea falsa o no falsa, pero la forma que hoy está legitimada y te permite entrar a un estadio distinto. El que pone cifras sobre la mesa, tiene un buen porcentaje de la discusión ganada.

Alberto Binder: Pero lo que yo sostengo es que justamente las decisiones no se toman de esa manera. Tendrán la legitimidad que tú señalas, pero no se toman después por esa legitimidad.

Juan Enrique Vargas: Yo creo que sí, Alberto. Mi experiencia personal es que cuando uno pone datos en la discusión, a los jueces no les es indiferente, a los que toman decisiones no les es indiferente. Se preocupan enormemente, sobre todo si esa información llega a la opinión pública y tiene gran impacto. Si uno puede poner datos sobre la mesa para afirmar que la plata se está malgastando, eso sí tiene un impacto muy importante y no es para nada intrascendente. Ahora, si eso significa que después la decisión se va a tomar a partir de un conjunto de indicadores, evidentemente estamos lejos de eso. Pero la información efectivamente te hace capaz de provocar un giro en el debate y te permite introducirte en él, no cabe duda.

Silvina Ramírez: Tengo una opinión contraria. Pongo el ejemplo de Argentina y las inversiones del Banco Mundial en proyectos de reforma a la administración de justicia. Hace diez años más o menos que hay en Argentina un proyecto fuerte. Todo el mundo sabe que los resultados son muy insatisfactorios, que hay una corrupción alrededor porque la inversión y los resultados son absolutamente desproporcionados. Sin embargo, las decisiones para mantener ese proyecto pasan por otros carriles y no por el dato de que los resultados son escasísimos. Más bien pasa porque hay decisiones políticas, ideológicas, de corrupción o de lo que sea, que hacen que la decisión de seguir invirtiendo mal, sea sostenida. Y en esto engancho con lo que decían Carlos y Cristián. Es evidente la decadencia de la dirigencia política y la debilidad del Estado para que esto suceda como sucede.

Linn Hamnergren: Corrección, en el Banco Mundial no hemos gastado casi nada en Argentina. Llevamos diez años tratando de hacer un proyecto.

Cristián Riego: Lo que pasa es que *casi nada* para el Banco Mundial es...

Linn Hamnergren: Tres millones, hemos destinado tres millones hasta este momento. Y no se ha gastado todo el dinero. Lo que pasa es que el proyecto no camina. Ahora, quizá los datos no van a afectar a Argentina, pero sí van a afectar al Banco.

Cristián Riego: Estoy completamente de acuerdo con Carlos Peña en el sentido de que el problema que está detrás del no uso de la información es fundamentalmente político. El proceso de la reforma tiene que ver con la invocación de una necesidad social. Una invocación que siempre es pública, hasta cierto punto, porque el que la invoca está buscando a lo menos un protagonismo. Ahora, esa invocación en algún momento se hizo sobre la base de ciertos valores y principios muy generales, y se obtuvieron fondos para lograr esos valores y principios. Lo que ocurre es que hoy esos fondos ya se obtuvieron y los valores y principios quedan diluidos. En consecuencia, es urgente el resurgimiento de una nueva voz invocadora. Una nueva voz que plantee la necesidad de exigir que el dinero rinda los frutos relativos a los valores originalmente convocados. En la primera ocasión, cuando se trató de decir que necesitamos más justicia, más garantías y un Poder Judicial más fuerte, el Poder Judicial era el idóneo para promover esa invocación. El problema de ahora es que hay que exigir que esos dineros cumplan con eso. Ahí ya no es idóneo el Poder Judicial. El punto ahora es definir quién va a cumplir esa función política. Por lo pronto, tiene que ser alguien que esté dispuesto a enfrentarse con el Poder Judicial. Y ahí es donde surge el poder de los datos, porque es el instrumento principal para este nuevo tipo de invocación. El gran misterio es quién va a cumplir esa función. Necesariamente estas voces tienen que surgir de la comunidad legal. Es muy difícil que vengan de fuera, fundamentalmente por el problema del uso técnico del lenguaje. Pero entonces tenemos una paradoja y el ejemplo de Costa Rica es un caso clarísimo. La primera ola de reformas consumió a toda la comunidad legal y, en consecuencia, hoy todos los que tienen voz al interior en la comunidad legal tienen también intereses en el sistema. Y ya que es así, el gran dilema de los próximos años es saber de dónde surgirán las nuevas voces.

Luis Paulino Mora: Nosotros, los jueces, vemos el tema como una trampa. Yo caí en esa trampa y puedo contar mi experiencia. A mí me dijeron: hay que preparar buenos datos, hay que tener información y hay que darla a conocer. Entonces la abrimos, la dimos a conocer a todo el mundo, la metimos en nuestra página web. Lo que nos pregunten lo contestamos, los informes los damos y no hay datos que nos reservemos en el Poder Judicial. Yo dije: esta transparencia va a ser reconocida. Sin embargo, puedo asegurarles que cualquiera de mis cinco antecesores tuvo una presidencia más tranquila que la mía. Perdí toda tranquilidad y, en este momento, los cuestionamientos vienen con datos de nosotros. Y, claro, cuando estas cosas las cuento, mis compañeros me dicen porqué esto de preparar uno su propia horca. Los Poderes Judiciales debemos reconocer que no hemos sido eficientes, que no tenemos una capacidad de gerencia. Lo que Carlos hablaba es cierto. Los jueces no estamos acostumbrados a pensar en cómo tenemos que hacer las cosas. No estamos acostumbrados a pensar en cuál es el compromiso social que tenemos. No estamos acostumbrados a decirnos que somos una base de la democracia y que, por tal razón, tenemos que ser una garantía de derechos. Ahora, yo no caminaría para atrás. Es conveniente seguir por este camino. No es fácil. Y para convencernos a nosotros, los jueces, sobre este tema, se necesitan razones suficientes.

Juan Enrique Vargas: Creo en todo caso, Luis Paulino, que el tema no es necesariamente vencer a los jueces. Creo, más bien, que en esto hay que obligarlos. Ése es el tema. Bien, con esto vamos cerrando. Ha sido un diálogo muy productivo. Muchísimas gracias a todos por esta reunión.

* * *