



fores

foro de estudios sobre la
administración de justicia

¿Cuánto gastar en justicia?

Formulación de presupuestos judiciales

Por Héctor Mario Chayer¹

¿A cuánto tiene que ascender el presupuesto judicial de una provincia o de un país determinado? La respuesta es a la vez simple de formular y difícil de calcular.

En una primera aproximación, la respuesta podría enunciarse así: hay que invertir en justicia lo necesario para obtener los niveles de celeridad, accesibilidad y productividad que espera una determinada sociedad en un determinado momento dentro del margen de recursos disponibles. Este es el presupuesto judicial adecuado: el que permite alcanzar las metas deseables para la sociedad.

La dificultad aparece a la hora de calcular el monto del presupuesto judicial en dinero, de manera precisa y asertiva. Para lograr ese fin, es necesario definir qué se entiende por celeridad, qué es productividad y qué es accesibilidad, en términos cuantitativos. Ciertamente, se trata de una reducción, y cualquier indicador que se utilice es mejorable. Pero hay que adoptar algunos, que permitan cuantificar los objetivos propuestos, y luego vincular estas metas con las partidas presupuestarias que permiten alcanzarlas.

El porcentaje del presupuesto nacional dedicado a justicia

Para esta aproximación, se dejan de lado deliberadamente indicadores muchas veces utilizados, pero que se puede afirmar que no son relevantes en el momento concreto de fijar un monto del presupuesto judicial.

Se trata del porcentaje del gasto del presupuesto total que implica el presupuesto judicial, el gasto en justicia per cápita y el gasto de justicia por juez. Si bien son indicadores “políticamente sugerentes”, atractivos, y muchas veces utilizados en la discusión de este tópico, considero que en modo alguno tienen incidencia operativa para fijar cual es presupuesto necesario. Es decir, son indicadores descriptivos del resultado, que pueden servir para comparaciones internacionales o interanuales, pero no son relevantes en concreto para fijar el monto de un presupuesto judicial determinado.

Esto significa que, más allá de las razones de conveniencia política de fijar un tope y/o un mínimo del presupuesto nacional para asignarse a la justicia en la Constitución, no parece una respuesta concluyente al interrogante inicial. Que la Constitución diga que el 6% o el 2% o cualquier otro porcentaje del presupuesto nacional debe dedicarse al presupuesto judicial, en modo alguno eso determina que necesariamente ese sea el presupuesto ideal. Valga como prueba que sino, como mínimo, todas las Constituciones deberían fijar el mismo porcentaje... y no lo dicen.

¹ Presentación realizada en el VII SEMINARIO DE GESTIÓN JUDICIAL - INVERSIÓN EN JUSTICIA, CEJA – Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro – Fores, Bariloche, Argentina, octubre 2009.

Indicadores relevantes para fijar el presupuesto judicial

Entonces ¿cuáles son los indicadores adecuados para determinar el monto al que debe ascender un presupuesto judicial, en un estado y tiempo determinados?.

Como resulta obvio, deben cumplir las características propias de todo indicador. Es decir, ser pertinentes (reflejan los objetivos y los resultados esenciales a los que se refieren las variables puestas en juego), mensurables o calificables (se les puede asignar un valor; en caso de trabajar con técnicas cualitativas, estos indicadores se reemplazan por “dimensiones” y cambia la idea de mensurabilidad por la de posibilidad de ser calificable); relevantes; confiables; válidos (muestran las mediciones de los factores que interesan y no otras influenciadas por agentes externos no controlados); homogéneos y por tanto comparables; perdurables en el tiempo; y que su costo no supere la utilidad.

A continuación se enuncian, a título de propuestas, algunos indicadores sencillos, que cumplen estos requisitos, a partir de los cuales se propone desarrollar la discusión.

Como indicador de celeridad, puede utilizarse, dada su simplicidad, la cantidad de sentencias producidas dividida la cantidad de expedientes ingresados en un período anual. Suele llamarse tasa de resolución o índice de celeridad.

Como indicador de accesibilidad, puede utilizarse la cantidad de jueces dividida por el total de población atendida. A más jueces per cápita, puede presumirse que hay más acceso a la justicia.

Para la productividad, existen dos indicadores igualmente aplicables: la cantidad de sentencias por juez, y el gasto total del Poder Judicial dividido la cantidad de sentencias, en ambos casos en un período anual.

Como ya se dijo, pero cabe repetir, hay otros indicadores posibles; incluso los mencionados, fácilmente pueden segmentarse entre conflictos civiles y penales, etc... Pero la recomendación es comenzar con indicadores simples, y a medida que se repite el ejercicio de presupuestar en base a metas, se puede ir haciendo análisis mas sofisticados.

Metas de celeridad, accesibilidad y productividad

¿Cuál es el nivel que se desea de celeridad? ¿Todo lo que entra en el año se debe resolver en el año? ¿Existe carga de trabajo atrasada? ¿Qué espera la sociedad? Este es un debate técnico – político, que debe dar el Poder Judicial cuando solicita el presupuesto para el próximo período, incluyendo metas cuantificadas, justificando cuánto dinero necesita para lograr qué resultados..

¿Cuál es la accesibilidad deseada, dentro del marco de recursos disponibles en una sociedad? ¿Cuántos jueces necesitamos para la población atendida? ¿Con qué distribución geográfica? Y luego, ¿cuántas sentencias por juez esperamos se produzcan?

Quien debe fijar las metas para justificar el presupuesto, inicialmente es el mismo Poder Judicial. Y por supuesto, lo tiene que hacer de una manera inteligente. Si lo hace mal, le van a dar mal los números, los indicadores denunciarán resultados pobres.

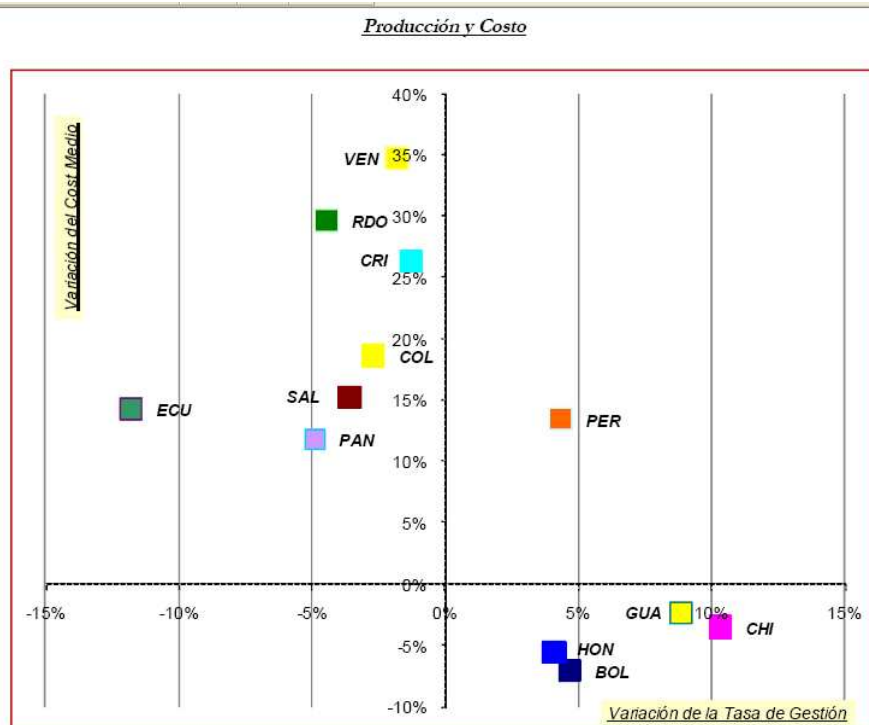
Por ejemplo, si se propone crear un tribunal criminal con tres jueces en una ciudad donde hay 10 casos al año, ¿qué es el lo que va a pasar con los indicadores? Como aumenta la cantidad de jueces, aumenta la accesibilidad; pero simultáneamente va a caer la productividad. Esos tres jueces no van a poder producir más de 10 sentencias por año, y se van a deslucir los números finales. Con menos recursos presupuestarios seguramente podrían encontrarse alternativas para juzgar esos 10 casos en tiempo y forma. Y si los legisladores deciden crear un tribunal en un lugar así, los Poderes Judiciales tienen numerosos resortes para evitarlo: desde generar un debate público y mostrar el impacto negativo en los indicadores, hasta evitar ponerlo en funciones y tomarle juramento a esos jueces.

Como se ve en el ejemplo desarrollado brevemente, ya desde estas pequeñas definiciones empiezan a generarse respuestas a cuestiones concretas, operativas. Por supuesto, la mejor comparación sobre los resultados que obtiene la justicia es la comparación intertemporal del mismo Poder Judicial: los resultados de un año versus los resultados del siguiente año. Las comparaciones de indicadores entre distintos Poderes Judiciales, con distintos códigos procesales, poblaciones atendidas, etc..., solo brindan un marco, son “políticamente sugerentes” pero no operativamente utilizables, como ya se dijo.

¿Cuál sería entonces un reclamo de presupuesto exitoso?. Aquel que demuestre que se puede mantener o aumentar la accesibilidad, celeridad y productividad a los valores socialmente deseados, con el menor costo presupuestario. En otras palabras, el presupuesto eficiente, que con el menor costo obtiene los fines deseados por la sociedad.

El cuadro de doble entrada que se transcribe a continuación², muestra en el eje vertical la variación del costo de las sentencias, es decir la variación del gasto del Poder Judicial dividido las sentencias obtenidas, en varios países de América, entre 2003 y 2007. Por ejemplo, en Venezuela, cada sentencia insumió un 35% más de recursos en 2007 que en 2003. Y en el eje horizontal, el cuadro muestra cómo varía la tasa de gestión, es decir, el cociente de sentencias sobre los expedientes ingresados. En el caso de Chile, como ejemplo, muestra que hay un 10% más de sentencias en proporción a los expedientes ingresados entre 2003 y 2007.

Cada Poder Judicial debería construir cuadros de este tipo, comparando sucesivos períodos anuales, para mostrar cómo han evolucionado los diversos indicadores elegidos, como se planean que varíen en el futuro, y fundamentar así los pedidos de presupuesto judicial.



¿Cuál es el lugar ideal del gráfico para estar ubicado? De los cuatro cuadrantes, se trata de estar en aquel en que mejora la gestión y a la vez disminuyen los costos: el cuadrante de abajo a la derecha. Allí la variación de costos es negativa (menor costo por sentencia que en el período anterior o de

² Tomado de Nelson Shack, “A propósito de la discusión presupuestaria: intentando caracterizar cuantitativamente los Presupuestos Judiciales en la Región”, VII SEMINARIO DE GESTIÓN JUDICIAL - INVERSIÓN EN JUSTICIA, CEJA – Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro – Fores, Bariloche, Argentina, octubre 2009. Disponible en www.cejamericas.org/doc/documentos/PANEL2_PresupuestosJudicialesenlaRegionAndinayCentroamericana.pdf

referencia) y la variación de la eficiencia en la gestión es positiva (se producen más sentencias por juez).

Por supuesto, el lugar donde no hay que estar es cuadrante de arriba a la izquierda, donde se produce menos, y a mayor costo por unidad.

Presupuesto y organización judicial

El Poder Judicial debe encontrar caminos para optimizar la inversión pública en justicia. Debe mejorar su organización, para obtener más sentencias por juez. Debe analizar como gastar menos por sentencia producida; discutir como capacitar concretamente a los jueces para obtener mejores resultados. Porque estos objetivos de accesibilidad, celeridad y productividad no se logran por la simple evolución o por el paso del tiempo. Con los mismos jueces, haciendo las mismas cosas, va a pasar lo mismo, nada diferente. Y para hacer lo mismo... es difícil obtener mas presupuesto.

¿Qué cambios de gestión y de organización es necesario producir para permitir que un reclamo presupuestario sea exitoso? Hay que remitirse aquí al proceso político de formación de las políticas públicas, en la cual actores externos al Poder Judicial pueden sumarse a los reclamos del Poder Judicial, como las asociaciones de abogados, ONGs, organismos de consumidores, etc. Si el Poder Judicial va a resolver más rápido los reclamos de los consumidores, si el Poder Judicial va a reducir la mora, esto permite sumar intereses e ingresar el reclamo de presupuesto judicial en la agenda pública.

Está el ejemplo de Brasil, que en 2009 se propuso entre las 10 metas anuales concluir todas las causas iniciadas en el 2005 o antes, que no quede ninguna pendiente. Y de la agenda pública, se va a la agenda política, ofreciendo resultados a los ministros de economía, comprometiéndose con metas cuantificadas. Si es lo que la gente quiere, hay muchas mayores posibilidades de obtener más presupuesto.

Y para terminar, si se logra persuadir a los legisladores, si se logra esta agregación de intereses, finalmente queda el compromiso del Poder Judicial. Que ahora sí, los cambios de gestión, los cambios de organización, la capacitación para jueces, estén vinculadas a resultados, y se de una efectiva rendición de cuentas.

Como ejemplo, permítase una breve digresión sobre la capacitación judicial. Las capacitaciones para jueces carecen en general de impacto en la práctica, no se revierten en cambios efectivos en lo que sucede cotidianamente en los tribunales. En la lógica aquí descrita, si se solicitan fondos para capacitación, debe ser para lograr un impacto de mayor celeridad y productividad.

Este planteo obliga a los técnicos, a los consultores, a quienes financian proyectos, a los que dirigen, a los que planifican, a las Cortes Supremas, a los Consejos de las Magistraturas, a pedir resultados en términos de accesibilidad, celeridad y productividad a todos los proyectos de gestión. Me parece que esta es la manera de cerrar el ciclo de planificación presupuestaria esbozado aquí. Hay que recorrer el camino, cada Poder Judicial tiene que hacer sus propias cuentas, fijar sus metas de accesibilidad, celeridad y productividad, y dar la discusión presupuestaria desde allí, en un marco de racionalidad democrática, transparencia y rendición de cuentas.