

RECENSIONES DE TESIS

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA UNA GESTIÓN ABIERTA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. COMPARACIÓN DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Tesista

Adrián R. Moya

Director de tesis

Horacio Capanegra

El concepto de Gobierno Abierto ha emergido como un novedoso paradigma de política pública, surge como respuesta a una ciudadanía más informada y demandante, que busca influir en el diseño y provisión de los servicios que brinda el Estado. A partir de un análisis de los portales web judiciales de las provincias argentinas, de una revisión bibliográfica, y de la evidencia internacional, este estudio analiza los desafíos políticos de este modelo en la Justicia Argentina. Además, evalúa los incentivos, barreras y oportunidades con las que debe lidiar la agenda de Gobierno Abierto en los Poderes Judiciales para que la implementación sea exitosa y posible.

La importancia de esta investigación, al señalar las fortalezas y debilidades de la cultura de la apertura en los Poderes Judiciales provinciales, radica en servirles de apoyo a los funcionarios y magistrados judiciales para la toma de decisiones. Además colabora con los actores de la sociedad, dando a conocer el estado actual de la apertura judicial en las

provincias. La Tesis se focaliza en el análisis de las capacidades institucionales para una justicia abierta de las 23 provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires, a través de la observación de sus portales web para determinar si los esfuerzos en reformas para la transparencia y el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, confluyen o no con un verdadero paradigma de Justicia Abierta (Gobierno Abierto).

Se sostiene que desde hace unos años se habla recurrentemente de la necesidad de modernizar la Administración de Justicia, ya que según la mayoría de las opiniones, no cumple con las expectativas de la sociedad, teniendo como aspecto de mayor preocupación la ausencia de políticas sistemáticas que aumenten la confianza en el servicio judicial. A su vez, se suman los problemas generalizados de corrupción en la administración pública, incrementándose la desconfianza de la ciudadanía respecto de la capacidad real del Estado de hacer cumplir la ley y sancionar los ilícitos.

Con esta perspectiva y gracias al avance de la Tecnología de la Información como herramienta clave, surgen necesidades de cambios estructurales en la Gestión Judicial a fines de conseguir eficiencia procesal y proximidad de la justicia al ciudadano. Las administraciones de justicia avanzaron en varios frentes, introduciendo distintos tipos de innovaciones en sus sistemas de gestión, pero en contadas ocasiones, las reformas apuntaron a revertir la opacidad de las instituciones judiciales o a instaurar mecanismos conducentes a un mejor acceso a la información judicial. Con la conformación de indicadores para medir las capacidades institucionales para una gestión abierta en los Poderes Judiciales de las Provincias argentinas, se logrará una descripción más precisa de la situación en la que se encuentran. Esta información independiente y confiable será muy útil para los hacedores de la política judicial, organizaciones no gubernamentales y público en general.

El objetivo del trabajo ha sido construir una metodología que permita obtener un diagnóstico sobre el grado de desarrollo de las iniciativas vinculadas con el paradigma de la Justicia Abierta en los Poderes Judiciales provinciales argentinos, identificando las áreas que se deben atender para alcanzar un mejoramiento sustancial en la calidad y transparencia del servicio de justicia.

Entre los pasos a seguir para cumplir este objetivo se encontraron: Investigación del grado de precisión, confiabilidad y accesibilidad de la información publicada en sus sitios web para la construcción de una Transparencia activa; recomendaciones y herramientas para mejorar el Acceso a la Información; Indicadores de Participación Ciudadana para acercarse más a la sociedad; Mecanismos de Rendición de Cuentas frente a la ciudadanía; y una guía de capacidades institucionales para una Gestión Abierta de los Poderes Judiciales, que

permitan la identificación de las debilidades en cada provincia.

En nuestro país, en los últimos años, las crecientes demandas ciudadanas de mayor apertura y transparencia en la gestión han comenzado a filtrarse en la mayoría de los gobiernos. El concepto de Gobierno Abierto (GA) se ha venido abriendo paso como una nueva filosofía de gestión que practica y promueve la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana; y la rendición de cuentas, tanto en las políticas públicas como en los servicios brindados. Desde hace unos años, los estudios de fortalecimiento institucional del sector público a nivel mundial, estuvieron liderados por las corrientes de la New Public Management (NPM), la Gobernanza y la Accountability. El Gobierno Abierto, además de consolidar muchas de estas iniciativas dentro de un mismo paraguas, surge por la irrupción de Internet y de las nuevas tecnologías de información en la vida social de los ciudadanos.

Justicia Abierta, como lo define la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su portal de GA, es una iniciativa que apunta a alentar la participación ciudadana en la administración de justicia a través de Internet, promueve la transparencia de los actos de gobierno e intensifica el trabajo en materia de difusión y acceso a la información. Si analizamos al Poder Judicial a través del tiempo, observamos que se ha caracterizado por ser del tipo burocrático weberiano, donde sus decisiones finales aparecen impuestas desde el cumplimiento estricto de las normas, justificándose generalmente en que sus fines son consagrar a la Justicia como un espacio de resolución de conflictos, ajeno al accionar cotidiano de la vida de las personas.

En este contexto, la implementación de reformas de acceso a la información y transparencia procurará restituir la confianza en las instituciones judiciales, promoviendo un

mayor acercamiento entre la sociedad y el sistema de justicia. Dada la necesidad de la población de tener injerencia en el Estado para satisfacer sus demandas; y la incapacidad de éste para procesarlas, se requiere de una auditoría social que sintetice las dimensiones de apertura y permita configurar un paradigma de gran importancia en la relación entre Estado y sociedad. En base a las dimensiones desarrolladas a nivel mundial y regional —analizadas en profundidad— se ha realizado un minucioso procesamiento para restringirlas y adaptarlas al mundo de las justicias provinciales.

Todos los Poderes Judiciales provinciales de la Argentina tienen un Sitio Web donde centralizan la totalidad de la información del servicio de justicia. Algunas provincias, además, tienen portales correspondientes al Consejo de la Magistratura (CM), Ministerio Fiscal y Defensoría Pública, los que no fueron objeto de este estudio.

Para fomentar un sistema judicial más transparente, eficiente e independiente, se diseñó un Índice de Capacidades Institucionales para un Gobierno Abierto en la Justicia (ICIGAJ) que analiza y evidencia a través de sus portales web, el nivel de apertura y participación que garantizan los poderes judiciales provinciales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El ICIGAJ es un instrumento de diagnóstico cuantitativo que releva, mide y compara las características de apertura en cada sitio web oficial de los Poderes Judiciales provinciales. El índice provee rankings y puntuaciones sobre las distintas dimensiones de apertura en la justicia y permite ponderar el estado de las capacidades para un Gobierno Abierto en cada sistema judicial. Para el relevamiento, se crearon 4 (cuatro) categorías: Transparencia y Acceso a la información Pública; Participación ciudadana en la Gestión Estatal; Rendición

de Cuentas; y Capacidades Institucionales para un GA. Dentro de estas dimensiones, se analizaron 15 (quince) indicadores y 91 (noventa y un) variables. Cada variable se focaliza en un aspecto relevante del componente, claramente diferenciado y susceptible de ser relevado. Los valores finales para las categorías e indicadores fueron calculados a través del Promedio de los valores de las variables que lo componen.

El Indicador con mejor resultado correspondió a la Dimensión de Transparencia y el que obtuvo el puntaje más bajo, a la de Rendición de Cuentas. Luego se analizó la relación del ICIGAJ con el Nivel Socioeconómico de las Provincias a través del Coeficiente de Correlación de Pearson. Al compararlo con el índice de desarrollo humano para las provincias argentinas de la ONU, que mide el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, se observó una correlación positiva baja, significando que si bien hay una pequeña incidencia, el nivel de apertura de la justicia no es necesariamente conducido por variables de desarrollo humano. A continuación se analizó el ICIGAJ con el Producto Interno Bruto (PBI) de las provincias argentinas que refleja la actividad económica de las unidades productivas. El resultado fue una correlación positiva moderada, dado que en general, las provincias con un desarrollo económico (PBI) más alto alcanzaron puntuación más alta. No obstante, la creación de un gobierno abierto no necesariamente depende de los recursos financieros. Varias provincias pobres superaron a provincias ricas.

Dado que la tecnología web es el principal medio para llegar al concepto de Gobierno Abierto, por último se analizó la incidencia y relación entre los accesos a internet por provincia y el ICIGAJ. El valor nos dio una correlación positiva moderada, significando que la cantidad de ciudadanos conectándose

a Internet tiene una incidencia relativa sobre la apertura, sin llegar a ser determinante. Por último se elaboraron las conclusiones del trabajo de investigación y los desafíos pendientes; señalando las recomendaciones generales y específicas para cada área. Se determinó que el índice ofrece una fuente de datos confiable para que los encargados de la política judicial, y las organizaciones no gubernamentales, puedan evaluar la apertura de la justicia, de la manera en que la perciben los ciudadanos comunes, permitiendo un diagnóstico fácilmente actualizable donde se identifican las fortalezas y debilidades de las capacidades institucionales. Este índice, mide la Justicia Abierta en forma práctica, definiendo la apertura de los Poderes Judiciales a través de sus portales, examinando tanto las experiencias y percepciones del público en general, como la de los profesionales del derecho.

Se ha observado que los Poderes Judiciales provinciales han comenzado a debatir la dimensión práctica de las políticas de apertura. Por el lado positivo, pese a algunas diferencias observadas, se ha verificado que en la gran mayoría de los portales se adoptaron medidas de apertura en la administración de justicia que contribuyeron en distinto grado a mejorar su relación con la ciudadanía. No obstante, el estudio mostró que en el avance hacia aspectos de participación, colaboración y transparencia para una justicia abierta, existen resultados dispares en las provincias. Se observó que los esfuerzos que realizan para publicar de manera apropiada su trabajo son insuficientes, percibiéndose una necesidad de mayor desarrollo y fortalecimiento en aspectos correspondientes a una Justicia Abierta. En particular, resta avanzar en mecanismos conducentes a un mejor Acceso a la Información Pública, como valor primordial de todo Estado de Derecho.

El resultado final del ICIGAJ en las provincias argentinas, luego del trabajo metodoló-

gico realizado, obtuvo un puntaje de acercamiento al Paradigma de Gobierno Abierto considerado en el nivel de ACEPTABLE. Si bien algunos Poderes Judiciales demuestran haber intentado adoptar políticas de apertura, otros en cambio sólo han realizado unas pocas reformas aisladas. Se ha comprobado que han desarrollado institucionalmente la transparencia activa, publicando información jurisdiccional y de su funcionamiento, sin embargo, iniciativas de participación ciudadana o de rendición de cuentas tienen menos presencia en los portales. El estudio ha demostrado que es destacable el esfuerzo en lograr la apertura de las tres jurisdicciones que obtuvieron el puntaje más alto: Córdoba, Buenos Aires y CABA. Se pudo concluir entonces que los Poderes Judiciales de las Provincias Argentinas, avanzaron en hacer pública su información. A pesar que los datos publicados y la interacción con la ciudadanía todavía son insuficientes, existe un contexto favorable para seguir avanzando hacia medidas orientadas a una mayor apertura.

Dentro de los desafíos los Poderes Judiciales aún tienen por delante un territorio fértil para la promoción de reformas de transparencia en la administración de justicia, sin embargo es necesario promover un cambio de actitud profundo desde el interior de los tribunales para llevar a cabo una agenda exitosa. En el diagnóstico realizado se pudo observar que muchos de los problemas planteados para el correcto funcionamiento del servicio judicial no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en el trasfondo cultural. El rol de los funcionarios judiciales ante estos desafíos debe estar acompañado de un fuerte liderazgo. De nada sirve diseñar acciones de apertura en un gobierno si no existe un liderazgo capaz de implementar cambios difíciles teniendo en cuenta la opinión de los actores sociales.

El marco actual, relativamente alejado de conflictos políticos, sin fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen deteriorada del servicio de justicia, es ideal para que se pueda definir una política de Justicia Abierta consistente. Es de esperar que las cuatro dimensiones del ICIGAJ se incorporen a la cultura organizacional y normativa de los Poderes Judiciales de varias maneras, creando funciones específicas en el área administrativa, a través de acuerdos del alto tribunal o mediante la elaboración de leyes. Utilizando la metodología

descripta, que incluye los distintos aspectos de una justicia abierta, cada provincia podrá elaborar su índice de apertura año tras año. Los cambios culturales requeridos, orientados a la apertura y transparencia de su actuar, solo podrán lograrse a partir de un claro liderazgo de la autoridad superior, de la capacitación de los recursos humanos, de la separación entre las funciones administrativas y jurisdiccionales, y fundamentalmente del papel que los Administradores de Cortes posean en la organización del modelo de gestión judicial.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Moya, A.R. (2019). «Recensión de tesis: "Capacidades institucionales para una gestión abierta en el servicio de administración de justicia. Comparación de las provincias argentinas"», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 199-203. Santa Fe, Argentina: UNL.
