

¿Lo que no se mide no existe? El problema con los indicadores en materia de derechos humanos para los poderes judiciales

What is not Measured does not Exist? The Problem with Human Rights Indicators for Judiciaries

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA¹

 <https://orcid.org/0000-0002-0809-3534>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: abad@unam.mx

RECIBIDO: 25 de agosto de 2023

ACEPTADO: 22 de septiembre de 2023

RESUMEN: El uso de indicadores para medir las problemáticas sociales se ha extendido desde hace más de tres décadas como parte de la gobernanza global, fenómeno del cual las organizaciones públicas forman parte activa, incluidos los poderes judiciales. Los indicadores se utilizan en la judicatura de manera cotidiana: las administraciones centrales los emplean como insumo para elaborar su política judicial y rendir cuentas, mientras que los operadores de justicia los usan como una herramienta indispensable para la gestión diaria de sus cargas de trabajo. El gran atractivo de los indicadores es que pueden ayudar a los poderes judiciales a modernizarse a través de metodologías científicas.

A pesar del atractivo que tienen los indicadores en derechos humanos, existen una serie de problemáticas relacionadas con su implementación que deben ser observadas por los tribunales. Desde el análisis de la literatura especializada y con referencia al caso mexicano, este artículo aborda algunas de las principales, las cuales se concentran en cinco aspectos: 1) indicadores ¿para qué?; 2) la gobernanza de los indicadores; 3) las epistemologías de derechos humanos que se utilizan en su construcción; 4) los efectos sobre la cultura organizacional, y 5) los límites a la búsqueda de legitimidad que persiguen con su adopción.

Palabras clave: indicadores, derechos humanos, poderes judiciales, administración de justicia, política judicial

¹ Agradezco a la biblioteca SciencesPo, París, por acogerme durante el verano de 2023 para la redacción de este texto. También a los comentarios recibidos durante la presentación del borrador de este artículo en la reunión anual del Research Committee of Sociology of Law en Lund, Suecia, en agosto de 2023. Invaluable la generosa dictaminación de dos revisores anónimos que aportaron valiosos comentarios para enriquecer el texto.

ABSTRACT: The use of indicators to measure social problems has spread for three decades as part of global governance, a phenomenon in which public organizations, including the judiciary, are active. The indicators are used in the judiciary every day: administrations use them as an input to develop their judicial policy and accountability, while judges use them as an essential tool for the daily management of their workloads. The great attraction of the indicators is that they may help the judiciaries to modernize through scientific methodologies.

Despite the allure of Human Rights indicators, there are a series of problems that must be observed by the courts prior to their implementation. This article addresses some of the main ones, which focus on five aspects: 1) human rights indicators for courts, why?; 2) the governance of the indicators; 3) the epistemologies of human rights that are used in their construction; 4) the effects on the organizational culture, and 5) the limits to the search for legitimacy.

Keywords: indicators, human rights, judiciary, justice administration, judicial policy.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Indicadores de derechos humanos en poderes judiciales.* III. *Problemáticas de los indicadores de derechos humanos en poderes judiciales.* IV. *Conclusiones: ¿hacia una siguiente generación de indicadores en materia de derechos humanos para los poderes judiciales?* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

No es extraño que en medio de la gran revolución digital que se vive, los poderes judiciales consideren útil la introducción de indicadores en materia de derechos humanos para modernizar su trabajo, buscando con ello mejorar su desempeño en la atención de una de las cuestiones de mayor conflictividad de su trabajo cotidiano. Los indicadores son vistos como formas científicas de medición, con lo cual se distinguen de otro tipo de estrategias. Su introducción busca ayudar a los tribunales en la búsqueda de mayor legitimidad, así como fortalecer la afiliación de los jueces a los objetivos institucionales a través de herramientas objetivas.

Visto de esta forma, el atractivo de los indicadores en materia de derechos humanos es grande, pero ¿cuáles son las problemáticas que su introducción representa? En el balance de las ventajas y desventajas hay que ser muy precavido. Las organizaciones públicas, como los poderes judiciales, pueden nutrirse positivamente de los avances científicos y tecnológicos para hacer sus procesos más eficientes, siempre y cuando tengan objetivos claros y conozcan los procesos y las etapas que quieren fortalecer. Debe tenerse en cuenta que los procesos de cambio institucional son costosos y que, dentro de las resistencias de sus afiliados al cambio institucional, también se en-

cuentra la adopción de sistemas de monitoreo y medición. Deben observar igualmente que los indicadores pueden establecer estándares de conducta que reorientarán el comportamiento de los jueces y sus equipos de trabajo hacia nuevos objetivos. Todo esto, además, teniendo siempre presente que los tribunales actúan dentro de un marco permanente de búsqueda de legitimidad institucional en contextos políticos que suelen ser hostiles tanto al interior como al exterior (Gilman y Clayton, 1999).

La hipótesis central del artículo es que, a pesar del gran atractivo que presenta la introducción de indicadores en derechos humanos para poderes judiciales, existen áreas que presentan problemáticas para su correcta implementación. Observar estas problemáticas es central para la toma de decisiones respecto de la implementación de indicadores, por lo que hacerlas evidentes permite un mejor proceso de adaptación al trabajo de los tribunales y a su objetivo de protección jurisdiccional de los derechos humanos.

De esta manera, en el artículo se reflexiona sobre las principales problemáticas que enfrenta la implementación de indicadores en derechos humanos por los poderes judiciales. Desde una revisión de las teorías de comportamiento judicial y la literatura sobre el uso de indicadores, en el texto se evidencian cuáles son los espacios que se muestran más críticos en la implementación en materia de derechos humanos. El texto se divide en cuatro secciones. En la primera se hace una breve introducción sobre el tema. En la segunda se hace una revisión de la literatura sobre indicadores en los tres conceptos que se conjuntan para configurar nuestro tema: indicadores legales, indicadores en poderes judiciales e indicadores de derechos humanos. En la tercera sección se aborda la cuestión de la problemática de la introducción de indicadores en derechos humanos en los poderes judiciales en cinco aspectos: 1) la finalidad de la introducción de los indicadores; 2) la gobernanza de los indicadores; 3) los derechos humanos como punto de partida; 4) el efecto que tienen los indicadores en derechos humanos en la cultura organizacional, y 5) el impacto de los indicadores con la constante búsqueda de legitimidad institucional. En la cuarta y última sección se muestran algunas conclusiones y reflexiones finales respecto de una posible siguiente generación de indicadores en materia de derechos humanos para poderes judiciales.

II. INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS EN PODERES JUDICIALES

El término *indicador* es polisémico y su contenido permanece como un campo en disputa. En general, puede ser considerado como una comparación entre dos o más tipos de datos que sirve para elaborar una medida o una observación cualitativa (OIT, 2016). En este primer apartado se analiza el alcance de la temática que se aborda en el artículo conforme al análisis de tres de sus conceptos principales: los indicadores legales o de derecho, los indicadores en derechos humanos, y los indicadores para poderes judiciales. Dentro del universo de metodologías de indicadores cada una ha tenido un desarrollo y aceptación diferente por lo que su revisión ayuda a entender las problemáticas que se presentan en la conjunción de indicadores de derechos humanos para poderes judiciales.

1. *Indicadores legales*

El uso de indicadores en el derecho es un fenómeno reciente que forma parte de lo que David Restrepo (2014) llama un *giro matemático*, que se manifiesta por el empleo incremental de técnicas matemáticas y estadísticas para describir, explicar, evaluar y prescribir un comportamiento institucional de relevancia para el derecho. La implementación de indicadores no es una finalidad por sí misma, sino que está orientada a generar herramientas para conocer mejor el desempeño en los procesos de determinada organización. Su uso contemporáneo extenso se origina de la influencia de la *cultura de la auditoría y management* que en la globalización se transmitió de las corporaciones privadas a las organizaciones internacionales y, de ahí, a las organizaciones nacionales (Frydman y Twining, 2015).

Dentro del derecho diversas organizaciones utilizan indicadores, no solamente las estatales; de hecho, el uso de indicadores en el mundo privado del derecho lo antecede. Por ejemplo, en los despachos de abogados corporativos es frecuente y bien utilizado desde hace varias décadas el uso de indicadores, tanto para su gestión interna como para el comparativo en diferentes publicaciones y reconocimientos de los mejores despachos y litigantes. Entre las escuelas de derecho existe un fenómeno similar, en el cual se utiliza un conjunto de indicadores para ordenar los *rankings* anuales mediante los cuales se califica a las mejores escuelas de derecho.

En el ámbito público, durante las últimas tres décadas los indicadores han sido una herramienta práctica para los organismos internacionales en la construcción de la gobernanza global. Frecuentemente se cita a J. K. Galbraith como inspiración para el uso extendido de indicadores con su frase “lo que no se mide suele pasar desapercibido” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], 2012). Los organismos internacionales han desarrollado indicadores para medir la efectividad de las políticas públicas que impulsan en diversas regiones del mundo, permitiéndoles el uso de conceptos similares en contextos muy diversos (Sano, 2000). El Banco Mundial tiene una clasificación de casi mil seiscientos indicadores del desarrollo a nivel global, misma que viene incrementándose año con año desde hace medio siglo para medir a más de doscientas economías alrededor del mundo (Banco Mundial [BM], 2022).

En los años noventa se incluyeron en las mediciones del Banco Mundial indicadores relacionados con el *Estado de derecho*, para evaluar temas como el acceso a la justicia, la protección de los derechos de propiedad e independencia de los poderes judiciales como indicadores indirectos de desarrollo, por su capacidad de movilizar el sistema de justicia para promover derechos económicos y sociales (Biebesheimer, 2005). Mas adelante se comenzó a medir el Estado de derecho como un indicador directo del desarrollo por sí mismo. En la actualidad el mismo Banco Mundial define su indicador de Estado de derecho como aquel que “captura percepciones de la extensión en la cual los agentes confían en las reglas de la sociedad, en particular respecto de la calidad del cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, policía y tribunales, así como de crimen y violencia (World Bank [WB], 2023). Otros proyectos como el *Rule of Law Index*, de la organización *World Justice Project*, se encuentran ampliamente extendidos y aceptados a nivel global (World Justice Project [WJP], 2022).

A pesar de la crisis que enfrentan los paradigmas de la gobernanza global, los indicadores siguen formando parte de los proyectos globales más relevantes. Por ejemplo, en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* se cuenta con ciento cuarenta y cinco indicadores repartidos en diecisiete objetivos. Dentro de los indicadores existen algunos que se podrían clasificar como indicadores legales, por ejemplo, los contenidos en el *Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas* (Grupo Internacional de Expertos en Indicadores Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2020).

2. *Indicadores en derechos humanos*

Respecto a indicadores en materia de derechos humanos, el origen de la discusión puede trazarse hacia los años setenta, pero su implementación por organismos internacionales ha sido mucho más tardía. Conforme a Todd Landman y Carvalho (2010) la utilidad de los indicadores se encuentra en establecer criterios de medición de los derechos humanos que sirve entre otras cosas para poder realizar su descripción, el seguimiento, monitoreo y documentación de las violaciones, así como su clasificación. También ayudan a generar explicaciones y soluciones que sirvan para desarrollar estrategias para su defensa y políticas públicas.

De acuerdo con Guadalupe Barrera (2017), los indicadores en derechos humanos aparecen a finales del siglo pasado en la discusión pública, pero toman su forma “madura” con la publicación en 2012 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de una guía para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos. La razón principal que cita la OACNUDH para la emisión de la guía fue la creciente demanda “de que se elaboren indicadores que puedan utilizarse en las evaluaciones de derechos humanos y sirvan para impulsar la aplicación del ejercicio efectivo de los derechos humanos” (OACNUDH, 2012, p. 1).

El proceso de elaboración de indicadores por la OACNUDH se dio entre 2005 y 2008, construyéndose indicadores de derechos civiles y políticos, pero también de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Los indicadores se sometieron a procesos de validación por grupos de expertos internacionales y académicos, así como en conversatorios regionales y nacionales. De acuerdo con la OACNUDH, los indicadores tienen dos finalidades, por un lado “el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados parte a poner a disposición de esos órganos información precisa y pertinente, así como de evaluar los programas realizados en el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que derivan de los tratados” (OACNUDH, 2012, p. 2). La segunda finalidad sería que “el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos de sus poblaciones” (OACNUDH, 2012, p. 2).

Los indicadores en materia de derechos humanos, en la metodología planteada por la OACNUDH no hacen una distinción entre los diferentes poderes al interior del Estado, sino que están dirigidos a analizar las estructu-

ras y comportamientos de los Estados nacionales. Esto establece límites para que dicha metodología pueda aplicarse directamente al trabajo de los poderes judiciales, porque su concepción se concentra mayormente en una visión de política pública y no en la lógica del trabajo jurisdiccional.

3. Indicadores para poderes judiciales

Los poderes judiciales han adoptado un esquema de indicadores para su gestión desde hace más de veinte años como parte del mencionado giro matemático en el derecho. Su uso y aceptación se origina por la influencia que han tenido las prácticas de gobernanza global en la gestión contemporánea de las organizaciones públicas. Dentro del fenómeno de expansión global de los poderes judiciales de las últimas décadas (Tate y Vallinder, 1993), la evaluación y tecnificación de su trabajo debe considerarse como una de sus características principales.

En el caso de muchos de los poderes judiciales, sobre todo de países en desarrollo, los continuos y prolongados procesos de reforma legal, que frecuentemente le asignan nuevos objetivos a la justicia, suelen acompañarse de la necesidad de medir los procesos de implementación (Hammergren, 2005). Los indicadores permiten hacerlo a través de tecnologías comparativas. Muchos de los procesos de reforma judicial, al haber sido acompañados por el financiamiento de organismos internacionales, han requerido de la adopción de metodologías comparativas para su evaluación, por lo cual, la adopción de indicadores en diversas jurisdicciones se ha dado de forma más o menos simultánea. La adopción de indicadores para medir el desempeño de los poderes judiciales ha sido un comportamiento observable en diferentes partes del mundo en las décadas recientes.

La medición por indicadores puede realizarse atendiendo a dos áreas: 1) las estructuras judiciales, principalmente dirigida a medir las condiciones generales en las que actúa el poder judicial como organización (diseño institucional, servicio civil de carrera, independencia judicial, acceso a la justicia); y 2) el desempeño, orientadas a analizar el comportamiento de los tribunales y jueces en el cumplimiento de sus funciones. Un tercer grupo podría construirse con la idea de generar 3) indicadores de impacto; sin embargo, este tipo de indicadores no se ha desarrollado aún para el trabajo en poderes judiciales.²

² Existe una diversidad amplia en la clasificación de indicadores. Una de las clasificacio-

Mientras que el primer tipo de medición, del tipo de estructura, es ampliamente aceptado y utilizado con metodologías comparadas, respecto del segundo han existido mayores resistencias a su implementación. De acuerdo con Pim Albers (2007), la evaluación del desempeño de los poderes judicial es muy delicada debido a que los jueces les incomoda ser comparados con el trabajo administrativo de una agencia de gobierno, por lo que tienden a observar una sobre estimación en la atención del indicador como una posible invasión a su independencia judicial.

La gobernanza de los indicadores varía conforme a cada diseño institucional, dependiendo si existe una institución administrativa encargada de la elaboración de la política judicial o si es el mismo poder judicial, a través de un consejo de la judicatura o institución similar, el encargado de aquella. Para el caso específico del Poder Judicial de la Federación mexicano, por ejemplo, el proceso de reformas constitucionales que vivió entre 1994 y 1999 para crear el Consejo de la Judicatura Federal le permitió renovar sus planes de desarrollo para incluir nuevas ideas de gestión que incluyeran la elaboración de indicadores, así como recolección estadística de información (Fix-Fierro, 2020).

El Poder Judicial de la Federación trabaja con base en indicadores de forma cotidiana. El lugar más fácil para ubicarlos es el Informe Anual de Labores que presenta el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien funge también como presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Este informe da cuenta tanto de indicadores de estructura (cuántos juzgados y tribunales existen, instalaciones físicas, presupuesto, personal, proyectos especiales, etc.) como de desempeño (cargas de trabajo, sentido de las resoluciones, etc.).³ Mientras que la información que se recolecta para los indicadores de estructura se halla dispersa en diversas fuentes en las diferentes oficinas que corresponden a su administración central, la fuente principal de los indi-

nes más utilizada es la de OACNUDH que refiere a tres tipos de indicadores: estructural, de proceso y de resultado (OACNUDH, 2012, p. 114). La clasificación que se propone difiere de la realizada por esta institución en virtud de que el enfoque en poderes judiciales difiere del enfoque de estados nacionales que tiene la OACNUDH.

³ Para mayor información consultar la página <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/inform>, donde se encuentran disponibles las versiones ejecutiva y extensa del informe anual de labores y su anexo estadístico desde 2004 al más reciente de 2022.

cadores de desempeño es el sistema de gestión denominado Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes [SISE].

Este sistema funciona ininterrumpidamente desde el año de 2001 bajo un esquema de indicadores y variables (CJF, Acuerdo General [AG] 28/2001, 2001). El SISE tiene diferentes funciones, pero podríamos establecer que cuenta con dos fundamentales, de dimensiones *micro* y *macro*. La función *micro* le permite servir como herramienta de seguimiento del trabajo cotidiano para cada órgano jurisdiccional que integra el Consejo de la Judicatura Federal. Aquí los juzgadores pueden llevar el control de cada uno de los asuntos que les han sido turnados, concentran la información más relevante de los expedientes y les permite llevar su estadística propia. Más recientemente, incorporan incluso los expedientes electrónicos del juicio en línea. Es la herramienta de gestión principal con la que cuentan juzgadores y demás funcionarios judiciales y es a través de ella que se elaboran los indicadores de desempeño al interior del Poder Judicial de la Federación.

Con la función *macro*, el SISE posibilita a la administración central analizar la información estadística que generan todos los órganos jurisdiccionales de los circuitos y distritos del país para respaldar la construcción de su política judicial, así como para informar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión. El Poder Judicial de la Federación se ha acostumbrado en estos últimos veinte años a tomar decisiones utilizando la información que le proporciona el SISE. El SISE, además de ser la fuente de información más relevante y confiable para los *informes anuales de labores* que presenta la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, lo es para la información que difunde el Estado mexicano mediante el INEGI, así como para los reportes periódicos que hace el Estado mexicano sobre el estatus del sistema de justicia a los organismos internacionales.

Algunos de los poderes judiciales en México han querido implementar proyectos de indicadores en materia de derechos humanos. A nivel federal, se ha intentado —durante diferentes administraciones del Poder Judicial de la Federación— la implementación de un sistema de monitoreo a través de indicadores sin resultados efectivos al momento.⁴ Uno de los ejemplos más visibles de introducción de indicadores para protección de derechos humanos

⁴ En la gestión de Juan Silva Meza (2010-2014), así como en la de Arturo Zaldívar (2018-2022), se llevaron adelante diversos proyectos preparatorios para la implementación de sistemas de indicadores sin que a la fecha ninguno de ellos haya sido implementado y presentado resultados de forma pública.

efectiva se llevó a cabo el Poder Judicial de la Ciudad de México, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A través de este proyecto se publica el *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos*. En su versión más reciente, del año 2022, se incluyen casi trescientos indicadores (Poder Judicial de la Ciudad de México, 2022).

Para concluir este apartado, se debe mencionar que no solamente los poderes judiciales generan indicadores para medir su labor, sino que también desde la academia y la sociedad civil se utilizan metodologías para la medición de la labor de los poderes judiciales, principalmente de los procesos de reforma judicial. Este tipo de indicadores tiene una función diferente a los indicadores realizados por el mismo poder judicial y no debería asimilarse ni sustituir la función que tienen dentro de los mismos tribunales. Pese a lo anterior, vale la pena una breve mención por la relevancia que tienen en el seguimiento del trabajo de los tribunales.

Utilizando de nueva cuenta el trabajo de David Restrepo (2015), dentro de la academia legal el giro matemático se caracteriza por utilizar técnicas matemáticas y estadísticas para describir los fenómenos legales y teorizar sobre el derecho con nuevos niveles de abstracción. Con ello se busca expandir el rango de los métodos de investigación y técnicas utilizadas en la investigación jurídica, lo que ayuda a elevar la calidad de los métodos de investigación mediante la incorporación de los desarrollos científicos más recientes. Con esto se proporciona no sólo mayores datos empíricos, sino un uso más sofisticado de ellos (Restrepo, 2015). Este autor data en los años setenta el inicio del uso de indicadores para el estudio del fenómeno jurídico, con una intención dentro de los estudios de *derecho y desarrollo* de establecer parámetros de comparación entre diferentes culturas jurídicas. A nivel comparado se tienen otras obras relevantes que incluyen indicadores desde los años setenta (Capelletti y Garth, 1978).

Contrario a la amplia aceptación que han tenido los indicadores para las administraciones centrales de los poderes judiciales y las organizaciones de la sociedad civil, su uso es restringido para la investigación jurídica. Aunque la investigación jurídica también se ha visto influida por las ideas de la gestión y gobernanza global, por lo que se ha abierto de poco en poco al uso de herramientas de investigación interdisciplinaria, en los espacios académicos se mantiene amplias reservas, ya que entre los juristas existen aún desconfianza a la adopción de técnicas y metodologías surgidas en otras áreas

del conocimiento como el uso de indicadores frente a las metodologías tradicionales. Mucho del trabajo con indicadores en poderes judiciales se hace por investigadores formados en otras disciplinas que se acercan a los fenómenos jurídicos.

En el caso mexicano, uno de los primeros trabajos que recolecta información empírica por medio de indicadores para analizar el trabajo de los poderes judiciales en México fue el realizado por el profesor Volkmar Gessner en el año de 1976. Este autor utiliza explícitamente el término “indicadores” para referirse a las unidades de medición de su estudio, usándolos para establecer las conclusiones más relevantes a las que llega (Gessner, 1976).

A partir de los procesos de globalización en el derecho mexicano se han introducido estudios jurídicos con indicadores. Entre las obras académicas que han utilizado indicadores en sus metodologías podemos encontrar diversas orientadas a conocer los procesos de implementación de las reformas al sistema de justicia (Fix-Fierro, 2020), estructuras judiciales locales (Caballero y Concha, 2001), estudios sobre cultura constitucional y de la legalidad (Flores *et al.*, 2015), la educación legal (Pérez-Hurtado, 2009), o estudios sobre la letalidad de la violencia institucional (Silva *et al.*, 2017), entre las temáticas más relevantes. Los estudios sobre comportamiento en materia de derechos humanos en el Poder Judicial que utilizan indicadores son escasos, pero también contamos con algunos ejemplos, principalmente respecto de la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suárez, 2014; Sánchez *et al.*, 2009). Lo elevado del costo de recolección de la información, así como las disputas metodológicas entre los distintos sectores de la academia, hacen que su uso no sea tan extenso, aun cuando ya tienen una presencia importante dentro de los estudios jurídicos.

Desde el sector social se ha dado el seguimiento de la labor de los tribunales a través del uso de indicadores en diversas materias. Aquí la cooperación internacional ha resultado fundamental para que la sociedad civil pueda desarrollar metodologías que acompañen la labor de los tribunales desde el exterior con su financiamiento. Los estudios más recurrentes son los procesos de implementación de reformas procesales en materia penal (México Evalúa, 2022). Las transformaciones en el Poder Judicial federal y estatal en México forma parte de los estudios de organizaciones sociales internacionales que realizan análisis mediante el uso de indicadores sobre estas materias.

Es muy importante distinguir la introducción de indicadores de derechos humanos para el Poder Judicial de la realización de estudios académicos

o por organizaciones sociales que incluyen indicadores en materia de derechos humanos. El primer tipo de indicadores tiene como finalidad ser una herramienta de trabajo cotidiano al interior del tribunal, ya sea para la toma de decisiones o para la gestión cotidiana de los operadores de justicia. Los estudios académicos que incluyen indicadores de derechos humanos, en cambio, tienen como finalidad contrastar la realidad conocida del desempeño judicial con otro tipo de metodologías. Parten de una pregunta científica y buscan solucionar hipótesis de esta naturaleza. Aunque los dos tipos de análisis utilicen metodologías similares, ni la finalidad ni el alcance de los indicadores se dirige hacia los mismos objetivos.

Algo similar sucede con los estudios que realizan las organizaciones de la sociedad civil, los cuales se desarrollan con menores controles y rigurosidad que los estudios académicos, ya que su finalidad no es construir conocimiento de este tipo, sino evaluar y analizar la información disponible en un lenguaje sencillo para su difusión entre la población.

III. PROBLEMÁTICA DE LOS INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA LOS PODERES JUDICIALES

En este apartado del artículo se aborda la problemática que enfrentan los tribunales para implementar indicadores en materia de derechos humanos a su trabajo cotidiano. La implementación de indicadores en materia de derechos humanos para poderes judiciales presenta una problemática observable en cinco diversas áreas: 1) indicadores ¿para qué?; 2) gobernanza; 3) los derechos humanos como punto de partida; 4) cambio organizacional, y 5) búsqueda de legitimidad.

1. *Indicadores en derechos humanos ¿para qué?*

¿Para qué quieren los tribunales implementar indicadores respecto de su labor en derechos humanos? Aunque pareciera una pregunta obvia, no lo es. La implementación de indicadores en materia de derechos humanos responde a múltiples finalidades, pero no todas son igual de genuinas. Existen razones endógenas y exógenas para la implementación de indicadores, mismas que se analizan a continuación.

Dentro de las finalidades endógenas, la introducción de indicadores sirve fundamentalmente para alcanzar dos objetivos: 1) permite a la organización y sus operadores un seguimiento puntual de su desempeño, y 2) genera información para tomar mejores políticas judiciales en materia de derechos humanos. Es muy difícil que un proyecto de indicadores pueda cubrir ambas con la misma eficacia, por lo que debe tenerse muy claro qué se quiere obtener. El principal objetivo de los indicadores en materia de derechos humanos es incorporarlos como una herramienta útil de los operadores del sistema de justicia que les permita realizar de mejor forma su trabajo.

Los indicadores en derechos humanos deben configurarse desde las necesidades de cumplir con los objetivos institucionales de los tribunales, con una complejidad y maniobrabilidad adecuada para jueces, magistrados y demás operadores de la judicatura. En este sentido, los indicadores de derechos humanos a quienes primero deben informar son a los propios operadores de justicia. El principal destinatario de los indicadores debe ser el operador, en primer lugar, y el administrador, en ulterior momento, para que los insumos recolectados sirvan a una mejor gestión del tribunal.

A pesar de ello, los indicadores generalmente están planteados con el objetivo de informar de su trabajo hacia el exterior del tribunal, principalmente a organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Debe cuidarse que la transparencia no sea la única finalidad de la introducción de los indicadores en materia de derechos humanos, ya que por sí misma no justifica introducir cambios de este tamaño en la organización. Si bien es cierto que la publicidad que alcancen los indicadores permitirá que la sociedad conozca de mejor manera su trabajo cotidiano y el cumplimiento de sus objetivos, el principal objetivo debe ser que fortalezcan la tutela efectiva de los derechos.

La razón por la cual las razones exógenas en la implementación de los indicadores suelen tener mayor visibilidad que las endógenas es histórica. Los indicadores en los últimos treinta años les han servido a los proyectos de desarrollo, financiados por la cooperación internacional, para medir la eficacia de los procesos de reforma impulsados en diferentes lugares del mundo (Santos y Trubek, 2006). En ese sentido, podemos decir que los indicadores han tenido una función comparativa relevante, por lo menos en sus primeras versiones. Su extendido uso ha tenido esa finalidad permitiendo comparar diferentes realidades para evaluar la eficacia de los procesos de cooperación. Una perspectiva centrada en informar a organismos internacionales de los procesos de extensión y conocimiento de los derechos humanos en el mundo

podría ser calificada como hegemónica en exceso (Santos y Rodríguez Garavito, 2005), ya que prioriza las finalidades de las organizaciones internacionales sobre los objetivos institucionales de los poderes judiciales.

Una nueva generación de indicadores deberá centrarse en las razones endógenas de su implementación, por encima de las exógenas. Debe tomar como eje el cumplimiento de las funciones propias de los poderes judiciales en materia de derechos humanos, por encima de la necesidad de conocer los resultados de procesos de implementación de la agenda de cooperación internacional. Los indicadores en materia de derechos humanos dentro de los poderes judiciales deben plantearse para servir a los juzgadores y a su equipo antes que a la transparencia u alguna otra finalidad exógena.

2. Gobernanza de los indicadores en materia de derechos humanos

Los indicadores se encuentran en el vértice entre conocimiento y poder (Sally Merry *et al.*, 2015) por lo cual la gobernanza de este tipo de proyectos es relevante, ya que pueden definir con fuerza los contenidos del derecho. Esta situación tradicionalmente no es observada por los administradores de los tribunales, quienes tienden a pensar los proyectos de indicadores como paralelos o alejados de su trabajo cotidiano, sin advertir la importancia que tiene para el desempeño de su gestión este tipo de proyectos.

Cuando la implementación de indicadores se presenta por iniciativa de la cooperación internacional, los poderes judiciales suelen tener primero una actitud medrosa y posteriormente una deferente. Por un lado, en la actitud *medrosa*, por mucho la más común, las administraciones son temerosas de los procesos de implementación y del estado de las cosas que esto puede mostrar, por lo que demuestran escasa apertura. Estas administraciones se niegan constantemente a participar de los ejercicios de implementación de indicadores y cuando la negativa se vuelve insostenible, por la presión externa o porque la implementación de indicadores puede ayudarles en su permanente búsqueda de legitimidad institucional, utilizan diferentes trampas burocráticas para retrasar los procesos, limitar el acceso a la información o concluir los proyectos sin obtener ningún tipo de resultado relevante.

La otra actitud común dentro de los poderes judiciales con respecto a la implementación de indicadores es la actitud *deferente*. En estos casos las administraciones dan acceso pleno a su información, le permiten al equipo de tra-

bajo todas las facilidades para que puedan desarrollar su labor en las mejores condiciones, e incluso ponen a disposición parte del personal para que se apoyen en ellos. Aquí existe una actitud evidentemente abierta de la administración para el proceso de implementación, e incluso una confianza grande en lo que el proyecto puede aportar para generar un cambio institucional. El problema con esta actitud es que tiende a delegar todo el trabajo creativo en el socio implementador; normalmente una agencia de cooperación internacional. El poder judicial se muestra pasivo frente a las sugerencias y decisiones del implementador, aceptándolas sin interacción.

Como una característica de la gobernanza global, muchos de los estados y organizaciones nacionales han cedido espacio de soberanía a organismos internacionales, quienes tienen la posibilidad de orientar el comportamiento de las instituciones públicas. En el caso de temas innovadores para el trabajo de los poderes judiciales, como los derechos humanos, la tentación de ser deferente hacia otras organizaciones es mayor, con la intención de tener una integración más fluida a los procesos hegemónicos, además de contar con el apoyo de la cooperación internacional en la implementación de procesos de reforma que normalmente enfrentan la dificultad de la escasez de recursos.

Esta actitud es equivocada ya que los indicadores deben realizarse y gestionarse por la misma organización, incluyendo a sus operadores jurídicos principales. Por supuesto, deben contar con el apoyo metodológico de expertos, no sólo en la materia de medición, sino en el contexto en el que actúa al interior y al exterior del poder judicial. También, por supuesto, es de gran utilidad el apoyo de la cooperación internacional a través tanto de recursos financieros como de apoyo técnico. Pero nada de esto debe sustituir su obligación legal de gestión y administración del poder judicial. Son ellos quienes conocen mejor la capacidad organizacional, los objetivos institucionales y los problemas de afiliación a los que habrán de enfrentarse, por lo que no existe nadie mejor que ellos para realizarlo.

Cuando se presenta la actitud *deferente*, lo que sucede al final es que el proyecto se desarrolla en los términos propuestos por los socios implementadores, pero los resultados reflejan poco las necesidades reales del Poder Judicial y tienen problemas de sostenibilidad. En los resultados finales se observan exacerbadas las preferencias y visiones sobre el tema de los socios implementadores, así como de los expertos que han participado en el proyecto que no corresponden al *ethos* de la organización. Suele haber una desconexión grande con los operadores de justicia, quienes, además de no haber participado

en el proceso de implementación, se enfrentan a un sistema con epistemologías diferentes a las promovidas al interior de la organización, a un desconocimiento y a la falta de pericia ante un sistema que es poco amigable. Finalmente, en el proceso de adopción de los indicadores al interior de la organización, habrá una predisposición en contra de un sistema distante de su realidad cotidiana y de los objetivos de la organización.

La mejor actitud que puede tomar la administración central de los poderes judiciales es asumir el liderazgo en la implementación de un sistema de indicadores. Ya sea por iniciativa propia, o por sugerencia de la cooperación internacional, es necesario que el proceso de implementación de los indicadores en derechos humanos surja de una necesidad propia de contar con mejor información para la toma de decisiones y darles a los operadores de justicia herramientas que les permitan mejorar su propia gestión.

Para que pueda pasar esto, los operadores deben ser incluidos en el proceso de generación e implementación de los indicadores dentro del poder judicial, desde las etapas más tempranas e, incluso, deberían ser ellos quienes expresen la necesidad de un sistema de indicadores, de la misma forma en la que un deportista utiliza aparatos de medición para conocer el desarrollo de su entrenamiento y preparación. Asimismo, las decisiones más relevantes en el proceso deberán tomarse por la administración central del poder judicial, quienes tienen esa responsabilidad. La participación de la cooperación y de los expertos deberá concentrarse en acompañar y asesorar la toma de decisiones, pero nunca a sustituir a la administración central.

3. Los derechos humanos como punto de partida

¿Qué medimos con los indicadores en derechos humanos en el Poder Judicial? La pregunta anterior es el reto metodológico más relevante en la planeación de un proyecto de indicadores y tiene como punto central cómo definimos al campo de los derechos humanos y la intervención de los juzgadores en él. Este es un campo en disputa en el cual una vez más se muestra a los indicadores como vértice del conocimiento y poder. Aquí se van a enfrentar diferentes epistemologías en la lucha por definir el contenido de los indicadores, por lo que no es una cuestión menor.

Para un nutrido grupo de abogados y científicos sociales es común pensar los derechos humanos como un punto de llegada porque lo observan desde la perspectiva del proceso legislativo. En el proceso legislativo, el momento

de la legalización o constitucionalización de un derecho es culminante, por lo que una vez que el derecho se ha incorporado al sistema legal, quisieran medirlo a la manera en que se miden otros indicadores de la política pública. Esta visión, tan popular como equivocada, suele obviar la manera en que se trabaja por el juzgador.

Mientras que los procesos legislativos mediante los cuales un derecho humano es incorporado al orden jurídico de un país tienen una naturaleza política, el acto concreto de adjudicación se da principalmente por operaciones de argumentación jurídica. Esto suele pasar inadvertido por los expertos en indicadores no abogados, e incluso por expertos en derechos humanos, quienes frecuentemente desconocen los complejos procesos de interpretación y argumentación judicial. La labor de los jueces no se da como un aplicador directo de la norma, sino como un intérprete y adjudicador de la misma a casos concretos, en donde la norma de derechos humanos es un insumo y no un resultado. La inclusión de un derecho humano en el sistema normativo no tiene una relación de causalidad directa con el resultado de la labor judicial. Dicho de otra forma, para el sistema judicial la norma de derechos humanos es un punto de salida y no de llegada.

En una visión *legalista*, el derecho tiende a despolitizarse una vez que forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que la labor del juez se traduciría en una aplicación mecánica de los contenidos normativos sobre los hechos. De esta forma, si el juez es capaz de reconocer la norma de derechos humanos aplicable al caso en concreto, el indicador en materia de derechos humanos podría construirse midiendo la frecuencia con la que el juez realiza esta tarea. Esto no puede ser así, ya que el comportamiento de los jueces respecto de los derechos humanos no puede medirse con ese nivel de causalidad. La adjudicación de derechos humanos se da en un contexto de conflicto entre diversas interpretaciones respecto del mismo parámetro constitucional.

Los jueces tienen el marco de los derechos humanos como referencia obligatoria, pero su aplicación no es mecánica.⁵ Solemos pedirle a un juez la aplicación exacta de un derecho humano al caso concreto sin darnos cuenta de que nuestra solicitud encubre una demanda imposible, fundada en una visión decimonónica de interpretación mecánica de la ley. El problema me-

⁵ En el caso de México dicho marco interpretativo se da conforme a lo que se conoce como parámetro de la regularidad constitucional, teoría interpretativa adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del caso Contradicción de Tesis 293/2011.

tológico es que el discurso de los derechos humanos a nivel internacional ha traído de vuelta visiones formalistas del derecho de la teoría jurídica como una forma de darle legitimidad entre los operadores jurídicos. Se debe ser extremadamente precavido de no caer en esta situación.

La labor de los jueces en la resolución de casos que involucran derechos humanos no es de aplicación mecánica, simple y sencillamente porque entre el derecho escrito y la realidad existe una distancia que sólo es posible recorrer mediante la interpretación y argumentación que realizan los jueces (Habermas, 2010). Los casos que involucran la protección de los derechos humanos no son claros y sencillos, sino complejos y con diversas alternativas normativas para fundar y justificar su resolución. En el caso de los derechos humanos, esto se incrementa incluso por el tipo de herramientas argumentativas con las que cuentan los juzgadores. Los principios interpretativos — como el *pro persona* — que rigen la labor jurisdiccional en materia de derechos humanos, lejos de ser metodologías estáticas de jerarquía normativa, le permiten a los jueces actuar con la flexibilidad y fluidez suficiente como para que puedan hacer la mejor interpretación en materia de derechos humanos.

Además de los problemas tradicionales de la interpretación judicial, se debe sumar que el origen internacional de los derechos humanos obliga a los juzgadores a hacer un esfuerzo adicional para interpretar normas que se plantean de forma general y no en contextos normativos y empíricos concretos. Dependiendo del sistema jurídico que se trate, la interpretación de las normas internacionales de derechos humanos podrá hacerse de forma directa o a través de las herramientas que brinda el derecho nacional. Los años de experiencia en materia de indicadores en derechos humanos, y las constantes reflexiones al respecto, me permiten asegurar que es erróneo observar a los derechos humanos como un “punto de llegada”; por lo tanto, es equivocado construir un sistema de indicadores desde esta perspectiva.

En estas operaciones, los derechos humanos toman forma de normas jurídicas, las cuales se interrelacionan entre sí, se limitan y se expanden para finalmente construir un bloque interpretativo de normas aceptable para el caso concreto. Este proceso es de mucho debate y depende enormemente de la movilización que hacen del mismo los diversos actores que participan del sistema jurídico. La interpretación de los derechos humanos se da en procesos formales con reglas para su interpretación, por lo que los jueces no deciden en un contexto de libertad sino altamente condicionados por los resultados de las diferentes etapas del proceso.

Además, debemos recordar que incluso gran parte del resultado en un juicio se da no por la labor del juzgador, quien al final actúa como un tercero, sino por lo que las partes presentan y argumentan durante los casos, siendo estas las verdaderas protagonistas de los casos. Los casos en el derecho se presentan de forma adversarial, en donde frente a los mismos hechos, cada una de las partes identifica por su lado cuál es el derecho aplicable y su interpretación para el caso en concreto. Los jueces pueden sumarse a alguna de las interpretaciones de las partes o, en algunos casos dependiendo del sistema jurídico, construir su propia visión del caso en concreto de acuerdo con las reglas de interpretación que los rigen como se ha mencionado.

Por las razones anteriores es que los derechos humanos se consideran como un punto de partida en el proceso de interpretación judicial y, por lo tanto, deberían contemplarse así en la elaboración de indicadores de derechos humanos. Pensar en los derechos humanos como punto de partida nos puede ayudar a comprender mejor los resultados que podemos pedir de la labor judicial. Deberíamos evitar indicadores que se dirijan a medir resoluciones con visiones formalistas que atentan incluso en contra de la independencia de los jueces. Dependiendo del contexto en donde actúa el juzgador, en muchas ocasiones no depende siquiera de los juzgadores, sino de las partes, que esto sea posible.

¿Qué deberíamos medir entonces? En mi opinión, existen dos grandes áreas en donde los indicadores en derechos humanos son muy útiles para los poderes judiciales. La primera de ellas tiene que ver con las estructuras judiciales más relevantes relacionadas con acceso a la justicia e independencia judicial. Actualmente ya se miden las estructuras judiciales en muchas jurisdicciones, pero se falla en hacer la relación con su impacto en la materia de derechos humanos. Tenemos que observar cómo funcionan esas estructuras como garantía indirecta de la protección de los derechos humanos. Los responsables de estos indicadores son en general la misma administración central del poder judicial e incluso otras organizaciones del estado, quienes aseguran que exista el presupuesto, las instalaciones adecuadas, el cuidado a la carrera judicial, la apertura de concursos de oposición de ingreso y promoción, la accesibilidad física o virtual a los órganos jurisdiccionales, etc.

La segunda gran área en donde pueden construirse indicadores en derechos humanos corresponde a la medición de su comportamiento a través de las condiciones procesales que proveen los juzgadores para su protección a lo largo de los juicios. Aquí la medición ya no se realiza sobre el poder ju-

dicial en general, sino que se dirige a la labor de los propios órganos jurisdiccionales. Los indicadores en este nivel deben ser útiles y maniobrables para la gestión del propio juzgador. La implicación con los derechos humanos es mucho más directa al momento de juzgar que de la legislación porque se da sobre los casos concretos. Muchas de las reglas de derechos humanos tratan sobre esto y aquí los márgenes de interpretación son más estrechos. Observar que los jueces otorguen las oportunidades procesales necesarias o que garanticen la participación de abogados defensores y asesores jurídicos puede ayudarnos a construir indicadores en derechos humanos muy útiles.

Es importante reiterar que los indicadores deben servir fundamentalmente para que el juzgador y otros operadores del poder judicial conozcan su desempeño en estas materias y puedan buscar mejorarlo. Mucha de la información que se requiere recolectar para construir los indicadores de este tipo no se encuentra en las sentencias, sino en momentos procesales previos a las mismas, por lo cual se deben observar los diferentes procesos en sus diversas etapas para construir las metodologías adecuadas a la protección de derechos humanos por determinados tribunales.

Por supuesto que este tipo de indicadores debe respetar la independencia judicial y no imponer límites a la labor interpretativa del juzgador más allá de los que la misma labor y las reglas con las que se realiza se los imponen. De esta manera deben evitarse indicadores que se puedan utilizar para evaluar o sancionar a los órganos jurisdiccionales, juzgadores o al personal que ahí labora. Una perspectiva de los derechos humanos como punto de partida y no como punto de llegada ayuda a corregir muchos problemas metodológicos que suelen comprometer seriamente la viabilidad de los proyectos de indicadores.

4. La afectación a la cultura organizacional

La introducción de indicadores en la labor de los poderes judiciales tiene efectos importantes en el comportamiento de los jueces, lo que ha sido estudiado en diversos contextos. Algunos de estos efectos, si se dirigen adecuadamente, permitirán a los juzgadores y a la administración central acercarse a los objetivos de la institución. Pero debe advertirse también el riesgo de que los mismos se conviertan en incentivos no deseados. Para Sally Merry *et al.* (2015) es importante tener en cuenta que los indicadores podrían ser recibidos por los jueces con una carga prescriptiva.

Pedro Fortes (2015) señala que en el caso de la judicatura brasileña la introducción de indicadores ha hecho que los jueces reorienten su trabajo hacia el cumplimiento de estos y que las decisiones de promoción y sanción dentro de la carrera judicial dejen de tomarse por criterios tradicionales para hacerse mediante la observación del cumplimiento de los indicadores. La existencia de los indicadores modifica el comportamiento de quienes los utilizan, por lo cual debe existir certeza de que los indicadores estén alineados con los objetivos correctos evitando que su carácter prescriptivo incite a conductas no deseadas.

Como se señaló en el punto anterior, el error metodológico más común al elaborar los indicadores se encuentra en considerar a los derechos humanos como un punto de llegada y no como un punto de partida. Esto provoca que se puedan generar indicadores formalistas que exigieran a los jueces un sentido determinado en los procesos de resolución, lo cual introducirían incentivos negativos para la resolución de casos. Por ejemplo, si a los jueces les pedimos que reporten cierto número de sentencias en contra de la tortura, actos de odio o violencia de género, es probable que esto los lleve a privilegiar la obtención de condenas y no al cuidado del debido proceso en los juicios.

Lo recomendable es abstenerse de utilizar metodologías legalistas de los derechos humanos, buscando espacios de medición que no tengan esta alteración en el trabajo de los jueces. En muchas ocasiones los indicadores sirven como herramientas en los procesos de implementación de las reformas en materia de derechos humanos. Cualquier indicador en este sentido debe tomar en cuenta el contexto de argumentación en donde se realiza. En el caso de México, por ejemplo, debe tomarse en cuenta el parámetro de regularidad constitucional como la metodología argumentativa más extendida en el trabajo del juzgador. Este tipo de metodologías exige tomar en cuenta tanto la legislación internacional como la de fuente nacional, así como los criterios jurisprudenciales emitidos tanto por tribunales internacionales como por los nacionales.

Además, es necesario que se tome en cuenta otros factores del propio poder judicial como sus sistemas argumentativos e interpretativos, sus reglas para producir jurisprudencia, así como la legislación procesal y orgánica. En muchos ejemplos el órgano implementador da privilegio a metodologías realizadas en otros países y se enfrenta a los límites contextuales de la jurisdicción que se trata sin poder resolverlo adecuadamente. La respuesta usual ha sido ser deferente a las normas de protección de derechos humanos in-

ternacionales, pero esto no es adecuado, ya que generará falta de afiliación de los operadores del sistema de justicia, por la poca adaptabilidad que tienen a su forma de trabajo regular y como consecuencia, compromete la viabilidad de los proyectos.

5. *Búsqueda de legitimidad de los poderes judiciales*

Los poderes judiciales continuamente buscan legitimar su pertenencia en el sistema constitucional. Se enfrentan a la falta de legitimidad social de origen debido a que no son electos directamente por la población, sino que son nombrados a través de procesos de designación en los cuales intervienen los otros poderes públicos. Las estrategias de legitimación con las que cuentan los poderes judiciales son diversas. Debido a que tradicionalmente se desarrollan en contextos de poca autonomía institucional, suelen tener un perfil público bajo junto con una actitud deferente hacia los otros poderes públicos. Pero esta no es su única estrategia. En contextos de mayor autonomía, su participación suele incrementarse, buscando de manera más directa su legitimación con la sociedad a través de la publicidad de sus sentencias, así como la elaboración de estrategias de comunicación social y difusión de sus resultados.

Una tendencia que tienen los poderes judiciales es buscar legitimidad a través de la modernización tecnológica y la rendición de cuentas. El Poder Judicial de la Federación en México, por ejemplo, ha tenido como estrategia la transmisión en vivo de las sesiones públicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de Justicia TV y de los plenos regionales a través de sus sitios de internet. Fundada institucionalmente como una política judicial de transparencia y rendición de cuentas, esta estrategia inusual entre los más altos tribunales en el mundo les ha permitido que los ministros de la SCJN sean figuras con presencia pública, principalmente el presidente de la SCJN (Tortolero, 2021). Los casos principales son discutidos en vivo y en directo, lo que por un lado ha permitido que la opinión pública se acerque a conocer sobre la resolución de los procesos, pero por otro condiciona a los propios ministros a tomar en cuenta a las audiencias en el momento de su resolución. Otra estrategia reciente que han seguido ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial es tener presencia en redes sociales como *Twitter* y *TikTok*, en donde muestran el trabajo cotidiano de la judicatura, explican los alcances de sus sentencias o expresan sus opiniones y posicionamientos respecto de diversos temas de la agenda pública.

La introducción de indicadores en materia de derechos humanos como forma de transparencia y rendición de cuentas se presenta como un medio muy atractivo para que los poderes judiciales puedan perseguir su legitimidad mediante procesos innovadores. El argumento científico también le da legitimidad a la introducción de indicadores. Para los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil es igualmente atractiva la introducción de indicadores en derechos humanos, para contar con mejor información de la labor jurisdiccional, construida bajo criterios científicos, por lo que suelen presionar, y colaborar, para que los poderes judiciales lleven adelante este tipo de proyectos.

El problema es que la implementación de indicadores en materia de derechos humanos en contextos con agudos problemas en derechos humanos, si no se da adecuadamente, corre el riesgo de presentar resultados simulados o controlados en exceso por los tribunales que al final no sean bien recibidos por los usuarios del sistema de justicia. Esta situación se vuelve especialmente complicada cuando existe una opinión pública desfavorable a la labor jurisdiccional. En el caso mexicano, por ejemplo, los jueces suelen enfrentar críticas sobre su labor en la resolución de casos por razones de inequidad, corrupción e impericia (Flores *et al.*, 2015, p. 103). De esta suerte, los poderes judiciales se enfrentan a la disyuntiva de introducir indicadores en derechos humanos porque este tipo de proyectos puede ayudarles a construir legitimidad, pero con los riesgos de tener poco control sobre los resultados.

La legitimidad en este tipo de procesos se consigue mediante la elaboración de metodologías validadas científicamente y ampliamente socializadas. Para esto, los proyectos de indicadores deben someterse a procesos de validación científica y social, previo a la recolección de información y publicación de resultados. La fortaleza metodológica es lo que les va a permitir que los indicadores contribuyan a su legitimidad. De nada sirve mostrar resultados espectaculares con metodologías no validadas; este tipo de resultados, contrario a ayudar a la legitimidad, desprestigia al Poder Judicial y a quienes intervinen en la elaboración de los indicadores.

IV. CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA SIGUIENTE GENERACIÓN DE INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA PODERES JUDICIALES?

Como se ha visto en los apartados anteriores, la introducción de indicadores en materia de derechos humanos en los poderes judiciales tiene diferentes áreas problemáticas que deben observarse con atención. A pesar del gran atractivo que representan en cuestión de modernización e introducción de avances tecnológicos al trabajo cotidiano de los poderes judiciales, estas problemáticas muestran espacios críticos de atención para el buen funcionamiento de los indicadores.

La implementación de indicadores como parte del fenómeno de gobernanza global que ha tenido fuerte influencia en el espacio público y en la promoción del discurso de derechos humanos en el mundo, ha sido promovida a través de estrategias de cooperación internacional con resistencias y escasa colaboración efectiva de los poderes judiciales. Las primeras generaciones de indicadores de derechos humanos en los poderes judiciales se han instaurado sin el liderazgo y la colaboración efectiva de los mismos poderes judiciales. Los poderes judiciales no tienen claro para qué quieren los indicadores; y en general los han adaptado para cumplir con exigencias de la cooperación internacional en el seguimiento de sus proyectos de desarrollo, intentando mostrar al exterior el progreso de los procesos de reforma. En este sentido, podemos afirmar que las primeras generaciones de indicadores han servido más a la cooperación internacional, para contar con datos respecto de la eficacia de sus proyectos de desarrollo que a los fines institucionales de los poderes judiciales.

Siendo así, la falta de claridad en la instauración de este tipo de proyectos en los poderes judiciales, que ha llevado a desviaciones en su implementación, como la ausencia de liderazgo con actitudes a veces medrosas, a veces deferentes pero poco comprometidas con el desarrollo de los proyectos, lleva a visiones formalistas de los derechos humanos, a la introducción de posibles incentivos nocivos a la cultura organizacional y a crear falsas expectativas de contribución a la construcción de su legitimidad.

Para corregir estas situaciones en una siguiente generación de indicadores, los poderes judiciales deberían tomar el liderazgo y apropiarse de los indicadores como herramienta para que les permitan un mejor desempeño de sus funciones, independientemente si lo hacen con recursos propios o con

apoyo de la cooperación internacional. Los indicadores deben tener como primera función fortalecer el desempeño de la tutela efectiva de derechos humanos por parte de los tribunales, antes que cualquier otra razón de carácter exógeno.

Es importante observar que los indicadores se encuentran en el vértice entre conocimiento y poder, por lo que su uso tiene repercusiones relevantes al interior y al exterior de la institución. Por lo anterior, debería evitarse una visión dogmática de los derechos humanos e incorporar una perspectiva compleja del trabajo de adjudicación de derechos humanos que realizan los órganos jurisdiccionales. Los indicadores deberían construirse por los mismos juzgadores incorporando las teorías interpretativas con las que realizan su trabajo y adaptándolos a sus dinámicas institucionales. Hasta hoy, los indicadores en derechos humanos no han sido utilizados para una gestión adecuada del trabajo diario de los órganos jurisdiccionales, a pesar de que estos cuentan ya desde hace décadas con sistemas de gestión.

Los proyectos de indicadores deben cuidar el principio de independencia judicial y, por lo tanto, se debe evitar que su uso tenga una función represiva o de evaluación del trabajo en la institución. Para eso existen otro tipo de herramientas y mecanismos incorporados ya en el trabajo de las judicaturas. En este sentido los indicadores no pueden ser formulados como indicadores de resultado, sino tienen que ayudarle a los juzgadores en el seguimiento de sus procesos. Debe recordarse que la introducción de indicadores genera cambios en el comportamiento y afiliación del personal con la institución por lo que habrá que evitar incentivos negativos.

Finalmente se deben limitar las expectativas de impacto en la construcción de legitimidad, a través de metodologías científicas rigurosas validadas socialmente que sean sostenibles en el largo plazo. De poco sirve un conjunto de indicadores que muestren resultados espectaculares de inmediato, si no se utilizan como herramientas para el trabajo sostenible de la administración y de los propios juzgadores. Los indicadores darán mayor legitimidad al trabajo de los poderes judiciales en la medida en que efectivamente brinden información cierta y válida a la población y entes nacionales e internacionales.

Una nueva generación de indicadores en materia de derechos humanos debería tomar en cuenta las problemáticas descritas para contribuir a una tutela efectiva de derechos humanos en los poderes judiciales. Esto exige un mayor compromiso de las administraciones centrales de los poderes judi-

ciales y las agencias de cooperación en los procesos de implementación de indicadores que tome en cuenta lo que se ha descrito en el presente artículo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Albers, P. (2007). *Performance Indicators and evaluation for judges and Courts*. European Commission for the Efficiency of Justice. <http://rm.coe.int/09000016807907b0>
- Barrena, G. (2017). *Human rights indicators in the field of criminal justice and crime control: implications for the idea of law in governance and governmentality* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Frydman, B. y Twining, W. (2015). A symposium on global law, legal pluralism and legal indicators. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(1), 1-8.
- Biebesheimer, C. (2005). The Impact of Human Rights Principles on Justice Reform in the Inter-American Development Bank. En Ph. Alston y M. Robinson (eds.), *Human Rights and Development, Towards Mutual Reinforcements* (pp. 269–296). Oxford Academic.
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1978). *Access to Justice; Vol. I: A world survey (Book I y II)*. Giuffrè Editore; Sijthoff-Noordhoff; European University Institute.
- Caballero Juárez, J. y Concha Cantú, H. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Catálogo de Indicadores del Banco Mundial* (2022). Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador?tab=all>.
- Consejo de la Judicatura Federal (2001, 25 de mayo). *Acuerdo General 28/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la obligatoriedad del uso del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes*. Diario Oficial de la Federación.
- Fix-Fierro, H. (2020). *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Flores, J. et al. (2015). *Encuesta Nacional de Justicia; Entre un buen arreglo y un mal pleito*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fortes, P. R. (2015). How legal indicators influence a justice system and judicial behavior: the Brazilian National Council of Justice and “justice in numbers”. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(1), 39-55.

- Frydman, B. y Twining, W. (2015). A symposium on global law, legal pluralism and legal indicators. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(1), 1-8.
- Gessner, V. (1986). *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilman, H. y Cornell W. C. (1999). *Supreme Court Decision-Making, New Institutional Approaches*. University of Chicago Press.
- Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020, abril 2). Anexo. En *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/71/313)*. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf
- Habermas, J. (2010). *Facticidad y Validez* (6a. ed.). Trotta.
- Hammergren, L. (2005). Expanding the Rule of Law: Judicial Reform in Latin América. *Washington University Global Studies Law Review*. 4(3), 601-608.
- World Justice Project (2023). *How we measure?* <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/about#howwemeasure>
- Landman, T. y Carvalho, E. (2010). *Measuring human rights*. Routledge.
- Merry, S. E. et al. (2015). *The quiet power of indicators: Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*. Cambridge University Press.
- México Evalúa (2022). *Hallazgos 2021, Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Mexico Evalua; USAID; Friedrich Naumann Stiftung.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2016). *Guía para la Evaluación del Impacto de la Formación*. Organización Internacional del Trabajo.
- Perez Hurtado, L. F. (2009). *La futura generación de abogados mexicanos. Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poder Judicial de la CDMX (2022). *Anuario Estadístico e indicadores de Derechos Humanos*. https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/2_Presentacion_e_introduccion.pdf
- Restrepo Amariles, D. (2014). The Mathematical Turn: L'indicateur rule of law dans la politique de developpement de la Banque mondiale. En B.

- Frydman, B. y A. van Waeyenberge (eds.), *Gouverner par les standards et les indicateurs: de Hume au rankings*, (pp. 193-234). Bruylant.
- Restrepo Amariles, D. (2015), Legal indicators, global law and legal pluralism: an introduction. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(1), 9-21.
- Sanchez, A. *et al.* (2009). Legalist vs. Interpretativist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico. *Stanford Public Law Working Paper*, (1499490).
- Sano, H.-O. (2000). Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration of Human Rights and Development. *Human Rights Quarterly*, 22(3), 734-752.
- Santos, A. y Trubek, D. (2006). *The New Law and Economic Development: A critical appraisal*. Cambridge University Press.
- Silva Forné, C. *et al.* (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 331-359.
- Santos, B. de S. y Rodríguez Garavito, C. (2005). Law, politics and the subaltern in counter-hegemonic globalization. En B. de S. Santos y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below*. Cambridge University Press.
- Data Bank Metadata Glossary (2023). *Rule of Law: Estimate*. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/RL.EST>
- Suárez Ávila, A. A. (2014). *La protección de los derechos fundamentales en la Novena Época*. Porrúa.
- Tate, N. y Vallinder, T. (1997). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York University Press.
- Tortolero Cervantes, F. (2021). Las audiencias privadas. En C. Astudillo y J. R. Cossío Díaz, *Organización y Funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Tirant Lo Blanch.