

LOS JUECES Y LA INFORMACIÓN. SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INSTITUCIONES JUDICIALES EN EL MARCO DE LA REFORMA JUDICIAL*

**DOCUMENTO PREPARADO POR EL CENTRO
DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS
EN EL MARCO DE LA REFORMA JUDICIAL**

Alberto BINDER
Juan Enrique VARGAS
Cristián RIEGO**

SUMARIO: Primera parte. La necesidad de revisar conceptos y estrategias. I. ¿Por qué nos preocupa el uso de la información en los sistemas judiciales? II. Información y comunicación en las organizaciones judiciales. III. Razones para usar la información en los sistemas judiciales. Segunda parte. Proyectos CEJA sobre información judicial. IV. Proyecto de Estadísticas Judiciales. V. Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas. VI. Proyecto seguimiento de reformas procesales Penales. VII. Proyecto Apoyo al Desarrollo de Sistemas de Información para el Gobierno Judicial.

* Documento preparado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Reproducido con autorización de la *Revista Sistemas Judiciales*, publicación original en *Sistemas Judiciales*, Buenos Aires, año 3, núm. 6, 2003, pp. 48-67.

** Alberto Binder es vicepresidente del INECIP y consultor CEJA; Juan Enrique Vargas es director ejecutivo, CEJA; Cristián Riego es director académico, CEJA.

PRIMERA PARTE

LA NECESIDAD DE REVISAR CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS

I. ¿POR QUÉ NOS PREOCUPA EL USO DE LA INFORMACIÓN
EN LOS SISTEMAS JUDICIALES?

1. *No hay sistema ni organización sin información. Aclaraciones.
Alcances. Usos de la información*

1. Todo conjunto de personas que deben interactuar para procurar un objetivo común construyen y utilizan un sistema de información. Esta organización podrá ser eficiente en el logro de sus objetivos o actuar de un modo deficiente, podrá ser eficaz y alcanzar las metas y resultados propuestos o carecer de la mínima eficacia, podrá desarrollar una interacción satisfactoria tanto para quienes se desempeñan en ella como para quienes reciben sus beneficios o funcionar sobre la base de conflictos permanentes, podrá constituir su trabajo a través de reglas flexibles o actuar a través de ritos y formalidades rígidas y antiguas. Pero siempre, en éstos y en cualquier otro caso que nos imaginemos, existirá un sistema de información producido por esa organización o captado del entorno en el que se desarrolla y utilizado por ella. En síntesis, no existe ninguna organización sin un sistema de información.

2. Es evidente que una organización tiene que cumplir el conjunto de operaciones que la constituyen, debe hacerlo asignando recursos, coordinando las actividades de un sinnúmero de personas, fijando reglas y procedimientos que faciliten esas operaciones y simplifiquen la dirección, y controlando el cumplimiento de los objetivos para los que existe esa operación. También una organización debe ajustar su actividad a los cambios del entorno y para ello debe recibir información sobre los cambios que existen en ese medio ambiente o los que ella misma produce. Debe desarrollar además sus operaciones a lo largo del tiempo y necesitará información para anticipar escenarios y problemas y tratar de planificar su adaptación a esas circunstancias. Todo ello lo hará con dirección, con planeamiento, con programación, con estrategia y finalmente con el suficiente control de su gestión que le permitirá saber si el conjunto de personas que conforman la organización actúan conforme a lo previsto y si se cumplen las metas programadas.

3. La información requerida para la adopción de decisiones puede ser de muy diversa naturaleza. Se encontrarán entre ellas las estadísticas de funcionamiento del sector, los productos que éste entrega (como lo son las resoluciones judiciales), estudios particulares sobre ciertos tópicos,

percepciones de actores relevantes, juicio de expertos, etcétera. La información que se requiera estará condicionada por el tipo de decisiones que se quiera adoptar y por las restricciones propias del medio. Así, para el control cotidiano del funcionamiento de los tribunales sería esperable contar con información estadística continua sobre su funcionamiento. Sin embargo, para la solución de problemas puntuales puede que ella no sea suficiente y se requiera levantamientos de información *ad hoc* por medio de estudios que releven aspectos más cualitativos que los contenidos en las estadísticas, o bien, áreas no cubiertas normalmente por ellas. Igualmente, los datos estadísticos que normalmente producen los sistemas de información y que generalmente se expresan a través de las memorias institucionales o los anuarios de estadística, pueden tardar mucho en generarse como para ser útiles para la resolución de temas más contingentes, para lo cual será conveniente contar con informes de gestión, menos detallados pero más fáciles de generar y enfocados en los puntos donde hay un interés actual de parte de quien debe adoptar una decisión. Por cierto, para definir el tipo de información requerida es necesario tener suficiente claridad sobre la naturaleza de las decisiones que se quieren fundar en ellas y un diagnóstico certero sobre las capacidades institucionales para generar esa información. En esta, como en otras materias, es conveniente avanzar por aproximaciones sucesivas, desde sistemas muy simples de generación de información hacia otros más complejos.

4. Toda esa información puede producirse de muchas maneras y con distintos grados de tecnificación. Pero ello no debe confundirnos: el modo y el grado de desarrollo tecnológico del sistema de información no es la única ni la principal perspectiva desde la cual debemos ver el problema. Es cierto que el grado de información que reclaman las grandes organizaciones modernas, tanto públicas como privadas, sólo se puede conseguir con un desarrollo tecnológico apreciable, pero es cierto también que para la mayor parte de esas organizaciones alcanzar ese grado mínimo de desarrollo tecnológico (por ejemplo, un uso extensivo de un sistema computarizado) ha dejado ya de ser un problema económico o gerencial insoluble. Uno de los errores más comunes que se cometen —y ello es muy notorio en las instituciones judiciales— es que se ponga el acento en la incorporación de nuevas tecnologías (imprescindibles, claro está) pero se descuida el análisis concreto del sistema de información tal como es usado y el impacto real que tendrá la nueva tecnología en ese sistema de información. Así podemos ver como conviven distintos sistemas de información y muchas veces el que tiene el mayor soporte tecnológico no es necesariamente el usado para las tareas más relevantes. En este trabajo, nos detendremos principalmente en los usos de la

información por parte del sistema judicial, sin ingresar al problema del mejor soporte tecnológico o los problemas que genera la incorporación de nueva tecnología en las instituciones judiciales. Claro está dejando sentado ya que una organización moderna se define, en gran medida, por el grado de desarrollo tecnológico al servicio de sus operaciones, de su planificación, de su dirección y control.

5. Lo dicho en los párrafos precedentes, que constituye un conjunto de afirmaciones obvias, es también válido para las instituciones judiciales. Es necesario superar en este, como en muchos otros campos, la falsa idea de la especialidad de lo judicial. Ciertamente toda organización o institución tiene sus particularidades. Pero eso es válido para cualquiera de ellas y si las experiencias de una a otra no fueran transferibles o no se pudiera construir casos generales dentro de las diversas empresas, organizaciones o instituciones, entonces no se hubiera desarrollado el análisis organizacional, la teoría de la administración y muchos otros conjuntos de técnicas, principios o enfoques que hoy se utilizan y difunden sin mayores problemas. Inclusive dentro de las instituciones públicas, estatales o no gubernamentales, existe una apreciable variedad de conformaciones y funciones, pero no por ello se torna imposible el enfoque general sobre la administración pública. Las instituciones judiciales, por el contrario, han tenido la pretensión de que sus problemas son siempre diferentes a los que tienen las organizaciones privadas y también son específicos dentro de la propia administración pública. Esta visión —llamativamente persistente— ha generado no pocos errores o propiciado la mala asignación de recursos y, en especial, ha impedido en gran medida el diálogo con la experiencia de otras organizaciones que se habían enfrentado a similares problemas o a problemas mucho más complejos. También ha dificultado la modernización de la administración de las instituciones judiciales, ha trabajado muchos proyectos que necesitaban la participación de profesionales de otras áreas y, paradójicamente, ha impedido estudiar y analizar en profundidad lo que de verdaderamente específico pudieran tener las instituciones judiciales. Es preciso, en consecuencia, generar una apertura en el análisis de temas como el actual, para discernir lo que son verdaderas dificultades de lo que es resistencia, costumbre o simplemente la conveniencia de seguir utilizando la información tal como se la ha utilizado hasta ahora. Las instituciones judiciales tienen graves problemas en sus sistemas de informaciones, pero no son problemas que no hayan tenido otras organizaciones o que no puedan ser resueltos tomando en cuenta la experiencia tanto de muchas empresas como de otras áreas del gobierno que han debido modernizar con mayor urgencia el uso que hacían de la información.

6. La necesidad de contar con más y mejor información es un proceso inexorable hoy en día. Cada vez más y por diversas vías se les exige a las instituciones poder justificar —a partir de información verificable— las decisiones que adopta. Es muy difícil obtener recursos adicionales si no se está en condiciones de poder justificar que los restantes se están invirtiendo correctamente y que a los nuevos se les va a dar un destino provechoso. Es muy difícil responder a la crítica pública sin información y sólo con declaraciones. Es muy difícil mejorar el funcionamiento interno de la institución, sin saber dónde están sus principales problemas. En fin, es muy difícil premiar a los buenos funcionarios y sancionar a los negligentes sin tener un sistema que permita reconocerlos. Para todo ello se requiere información y parecieran ser todos temas de absoluta actualidad en el funcionamiento de nuestros poderes judiciales. Pretender basar las decisiones en meras instituciones, experiencias personales o en un conocimiento particular y privado de la realidad, hoy no parece posible, desde el momento en que la mayoría de esas mismas decisiones —se quiera o no— están siendo crecientemente objeto de escrutinio público y de que la única forma de poder salvar ese juicio es dando razones que puedan ser entendidas y compartidas por el resto de la comunidad. Nada de eso puede conseguirse sin información.

7. Y como se trata de un proceso inexorable, es muy difícil retroceder una vez que ya se ha avanzado en él, aunque el contenido de la información que se genere no sea exactamente el esperado. Hay que tener presente que los sistemas de justicia ya generan niveles importantes de información —aunque sin dudas ella adolece de defectos de calidad y, en muchos casos, de informalidad o falta de transparencia—. Esa información constituye la base sobre la cual construir. Por diversas circunstancias históricas esa información comenzó a juntarse y en los últimos años, fuertemente asociado al proceso de reformas que han experimentado los sistemas de justicia en la región, tendió importantemente a aumentar. Hoy no existe país en la región que no registre los movimientos más relevantes en la operatoria del sistema. No hay país tampoco que no haya sido ampliamente diagnosticado desde diversos puntos de vista. No se puede entonces pretender que en el futuro puedan desvincularse las decisiones de esas cifras o fundar reformas sin diagnósticos. El desafío entonces es ver cómo generarlos para que sean realmente útiles y adecuados.

2. La información está al servicio de los procesos de tomas de decisión

8. Por otra parte, tampoco podemos analizar el problema de la información como un fin en sí mismo. En cierto modo, pretender construir sis-

temas de información sin clarificar los usos de esa información o sin tener en cuenta la necesidad de modificar otras dimensiones de las instituciones que tenían fuerte influencia en el uso de la información, ha llevado a cierta insatisfacción en el desarrollo y en el estado actual de esta cuestión. Por ejemplo, ha sido bastante común observar proyectos que han realizado inversiones considerables de recursos humanos y financieros para modificar los sistemas estadísticos, pero luego las prácticas vinculadas al envío, análisis y uso concreto de esa información ha variado muy poco. O, desde la perspectiva contraria, se han variado formas vinculadas a los procesos de toma de decisión, en cualquiera de los niveles, sin tener en cuenta la necesidad de modificar la información disponible para ese nuevo procedimiento decisorio.

9. Debe quedar claro, pues, que el uso de la información es totalmente dependiente de los procesos de toma de decisión de los distintos actores vinculados al quehacer judicial. Debe establecerse esta primacía con toda claridad. Por supuesto no es una relación completamente lineal ya que las facilidades de la información pueden modificar los procesos de toma de decisión, pero nunca lo harán por sí solos y menos aún de modo director o mágico. Por ejemplo, puede existir ya la decisión de racionalizar las decisiones vinculadas a la asignación de recursos en una determinada área. Contar con información precisa sobre el desempeño de esa área puede ser un factor decisivo a la hora de producir esa racionalización y fortalecer o profundizar la intención inicial. Pensemos por ejemplo, en la mayor fuerza de convicción o de legitimidad que puede tener una decisión fundada y justificada en un análisis preciso de la información. Ahora bien, en ese mismo caso, si el proceso de toma de decisión vinculado a esa área no se quiere o no se puede modificar, de poco servirá la información disponible o la influencia que pueda tener el nuevo sistema de información, será relativa. Podemos relativizar o matizar estas últimas afirmaciones. Pero lo cierto es que existe una grave discordancia o por lo menos fuertes asimetrías entre el estudio, el análisis preciso y la modificación de los procesos de tomas de decisión de las instituciones judiciales y el sistema de información que le debe dar sustento. Esta asimetría genera el doble efecto de volver artificiales los sistemas de información y de consolidar procesos de toma de decisión acostumbrados a prescindir de un adecuado sustento empírico.

3. Características de las decisiones judiciales. Gobierno, administración, operaciones, agenda

10. Por supuesto que esta ponencia no pretende realizar el análisis cuya necesidad se sugiere en el párrafo anterior y menos aún corregir las

asimetrías señaladas, pero de todos modos es necesario clarificar algunos de los procesos de toma de decisión que son más relevantes a la hora de evaluar el problema del uso de la información por parte de las instituciones judiciales. No incluiremos en esta caracterización los problemas que son específicos de las fiscalías —por ejemplo la información necesaria para la toma de decisiones político criminales o el diseño de políticas eficaces de persecución penal—, como también aquellas que son propias de la defensa, ya que ambas instituciones, fiscalías y defensas públicas, deben desarrollar organizaciones propias, orientadas particularmente a sus propias finalidades, que no son las mismas que las que tienen las organizaciones judiciales. También es problemático —y ya existen diversos modelos entre los países latinoamericanos— si la idea de gobierno o administración judicial debe alcanzar también a estas instituciones. Queda circunscrito en el desarrollo a lo específicamente judicial, que debe girar alrededor de la organización de los jueces, con algunas variaciones propias de las respectivas realidades nacionales todavía en procesos de transición.

11. Desde esta perspectiva podemos distinguir tres circuitos organizacionales, en los que existen procesos de toma de decisión diferenciados, por más que existen fuertes relaciones entre ellos:

Decisiones vinculadas al gobierno judicial. La idea de gobierno judicial no es tan clara y debe ser separada de la administración de recursos. Ella comprende la representación política de los jueces, el diseño de las políticas de asignación de recursos, la planificación y el control del desarrollo institucional, la custodia de la independencia de los jueces, la designación de los administradores, evaluadores y tribunales de juzgamiento y disciplina, la aprobación del presupuesto, el control de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas ante la sociedad del cumplimiento de las funciones asignadas al Poder Judicial.

Decisiones vinculadas a la gerencia del Poder Judicial. Por otra parte, el Poder Judicial como toda organización, maneja un conjunto de recursos indispensables para las operaciones cotidianas, que normalmente responden a patrones regulares, estándares establecidos de un modo más o menos rígido y otro tipo de regularidades que aseguran la estabilidad de las operaciones. No debemos confundir regularidad con rigidez. La regularidad está al servicio del mantenimiento estable de ciertas operaciones de la organización cuya variación genera disfunciones en otras áreas de la misma organización. Por ejemplo, el pago de salarios o el mantenimiento de servicios de comunicación, limpieza, etcétera. Como podemos ver, el conjunto de decisiones vinculadas a la administración, por más importantes que ellas puedan ser, se diferencian claramente de

las decisiones de gobierno y tienen sus propios procedimientos de toma de decisión así como un uso específico de la información conforme a ellos.

Decisiones vinculadas a la gestión del despacho judicial. Una tercera dimensión la constituye el entorno operacional del juez, que le brinda soporte administrativo a su tarea judicial. Éste realiza su trabajo gracias a la comunicación con las partes que litigan, la realización de documentos, el archivo de papeles y objetos, el traslado de personas que deben colaborar con el tribunal, el registro de información y la provisión de datos indispensables para juzgar. Todas estas tareas se desarrollan en lo que llamamos *oficina judicial* que puede variar de formas, desde la arcaica —y todavía mayoritaria organización de las “secretarías”— hasta los modernos “circuitos”, “despachos únicos”, etcétera. En esos lugares se toman decisiones que son muy relevantes para el desempeño de los jueces: del manejo de la sobrecarga de trabajo hasta la mora, desde el control de las citaciones hasta el eficiente archivo o el uso de los espacios. Éstas tareas también tienen un cierto nivel de regularidad pero que no es igual al del nivel de la “administración” y generan procesos de toma de decisión totalmente diferenciados de las dimensiones anteriores. Probablemente las decisiones más relevantes, dentro de las relativas a la gestión del despacho judicial, sean las relativas a la administración del tiempo del propio juez o, en otros términos, a la definición de su agenda de trabajo y al control de los tiempos asociados a su ejecución.

Decisiones vinculadas al trabajo personal del juez. Finalmente el juez debe realizar su propio trabajo conforme a normas de actuación, algunas de las cuales están muy formalizadas (reglas procesales) y otras dependen de la concreta forma de organizar el trabajo o de las características de las distintas tareas judiciales. De todos modos no nos estamos refiriendo aquí a la organización del despacho judicial o las tareas administrativas que le dan apoyo sino al trabajo exclusivamente personal del juez. Aquí el juez deberá realizar su propia actividad, dentro de los parámetros que le ha marcado la oficina o despacho judicial. El grado de autonomía con que el juez cuenta para disponer del uso de su tiempo dependerá del modelo específico de gestión del tribunal, pero en cualquier caso esta asignación de tiempos deberá hacerse a partir de información que indique las necesidades específicas de cada caso, que dependen de factores como su complejidad o de las actitudes y habilidades de los litigantes; pero también de datos acerca de la carga de trabajo de casos pendientes, de la disponibilidad de infraestructura y personal de apoyo, y por supuesto de las necesidades y disponibilidades de los demás com-

ponentes del despacho judicial con los que es necesario coordinar la intervención del juez.

4. Formas de gobierno judicial y uso de la información

12. Vemos pues que es imposible discernir el problema de los sistemas de información judicial sin una referencia directa a su modelo organizacional y su forma de gobierno: quién y cómo toma las decisiones. Se puede decir que esta relación no ha sido todavía explorada en todas sus dimensiones y ello ha generado —entre otras razones, por supuesto— que el avance de la modernización de los sistemas de información en las instituciones judiciales haya sido hasta ahora muy lento o se hayan subutilizado recursos disponibles para hacerlo. En primer lugar, se trata de un modelo de organización y de gobierno que no distingue con claridad las tres dimensiones que hemos señalado y además las confunde con el trabajo específicamente jurisdiccional, en un modelo no sólo concentrado sino poco diferenciado de toma de decisión. Esta falta de claridad produce desajustes muy importantes. Por ejemplo, es bastante común que no se le asigne tiempo a las “decisiones de gobierno” y por lo tanto estas sean tomadas como si fueran decisiones puramente administrativas y siguiendo un procedimiento similar a como se toman las decisiones propiamente jurisdiccionales. Por el contrario, miembros de altos tribunales le asignan una enorme porción de su tiempo a tareas de pura administración (otorgar licencias, resolver pedidos de insumos, etcétera.), que correctamente debieran estar en las manos de expertos en esos temas, quienes, además, tienen mayor familiaridad con el uso de la información. Se toman decisiones del entorno operacional como si fueran decisiones de gobierno (por ejemplo, formas y modos de notificar) y finalmente se le deja a la gestión del despacho judicial-juez poco margen para manejar la agenda del tribunal o se le imponen criterios rígidos.

13. Este modelo organizacional y de gobierno no es casual, responde a un modelo de funcionamiento de los tribunales en que funcionarios propiamente administrativos se dedican, en los hechos, a realizar funciones con contenido jurisdiccional (como preparar resoluciones), a la par que realizan tareas puramente administrativas. Por otra parte, quienes debieran dedicarse a resolver conflictos, los jueces, emplean una parte significativa de su tiempo en tareas administrativas, percibiendo incluso que buena parte de su poder está en ellas y no necesariamente en las decisiones propiamente jurisdiccionales. Esta mezcla de funciones redundante en que sea difícil, sino imposible, distinguir en muchos de los tribunales de nuestra región lo jurisdiccional de lo administrativo. De allí se deriva que comentarios o juicios respecto a la gestión judicial sean percibidos

como que cuestionan o afectan la independencia judicial, pese a tratarse de planos perfectamente diferenciables. Esto paulatinamente comienza a cambiar en la región a la par que las reformas judiciales han ido logrando —todavía de manera incompleta— separar funciones jurisdiccionales de las administrativas, al establecer juicios por audiencias donde se concentran íntegramente las primeras y se las permite diferenciar de todo el trabajo preparatorio, que es típicamente administrativo.

14. Estos cambios han llevado a un desajuste entre los procesos de toma de decisión tradicionales y sus sistemas de información y las nuevas expectativas, necesidades y recursos disponibles. Además, el enorme salto tecnológico que se ha dado en los últimos años en el manejo y uso de los sistemas de información ha impactado de un modo inocultable los viejos modelos y ha generado nuevas expectativas sobre la base de información que debe tener una decisión para ser considerada como razonable y justificada. Es decir, que nos hallamos ante una organización necesariamente en transición donde el uso de la información deberá *cumplir una triple función* por una parte, debe ayudar a esa transición, asumiendo que los procesos de toma de decisión todavía no están *normalizados* y por lo tanto serán una mezcla de nuevas y viejas formas. Pero de todos modos el sistema judicial debe seguir funcionando y debe transformarse sobre la marcha. En segundo lugar, los sistemas de información deben acompañar y *ayudar a moldear* los nuevos procesos de toma de decisión que surjan de los nuevos modelos organizacionales. En tercer lugar, el sistema de información en sí mismo debe ser un instrumento, una herramienta que promueve la transformación organizacional provocando una nueva exigencia de nacionalidad, generando nuevas expectativas y estableciendo patrones de calidad que no puedan ser eludidos en el proceso de toma de decisión.

15. Entonces la respuesta a la pregunta de este apartado es la siguiente: *Nos preocupa el uso de la información en los sistemas judiciales no sólo porque es una dimensión importante en cualquier organización sino porque los nuevos sistemas de información pueden ser un instrumento poderoso en la modernización de esas organizaciones (es decir, en una parte de lo que llamamos “reforma judicial”) y porque, además, son un instrumento ineludible para volver “sustentable” la transición hacia esos nuevos modelos de organización, asumiendo que esa transformación se deberá hacer siempre sobre la marcha y por lo tanto con exigencias operacionales no siempre fáciles de compatibilizar.*

II. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES JUDICIALES

16. Es importante dotar al problema del uso de la información en las organizaciones judiciales de un marco de análisis más amplio, que pueda superar la mera visión técnica o administrativa —por supuesto sin abandonarlas—, ya que como vimos esa información estará vinculada a distintos circuitos o dimensiones organizacionales y a complejos procesos de transformación de las instituciones judiciales. En este sentido, todavía es necesario ahondar *el estudio empírico del funcionamiento de las actuales organizaciones judiciales y ello, como hemos dicho, es también una de las tareas a las que pueden ayudar los nuevos sistemas de información*. Una aproximación más precisa a los actuales procesos de toma de decisión —muchos de ellos todavía invisibles por falta de un marco de análisis que no se quede en el plano formal o en el del deber ser— nos mostrará el fuerte sustento cultural y funcional que ellos todavía tienen y nos permitirá diseñar estrategias de innovación más eficientes. Todavía no conocemos suficientemente como se usa verdaderamente la información en las instituciones judiciales y por eso no han sido suficientemente eficaces los intentos de desplazar las prácticas anteriores. Un proceso de transformación no puede darse el lujo de ser “ciego”. Existen, sin pretender construir completamente ese marco de análisis, distintas dimensiones que deben ser estudiadas:

1. Toma de decisión y proceso de comunicación

17. El uso de la información siempre se da en un contexto comunicacional, como es obvio, pero ha sido muchas veces soslayado. Es más, generalmente el sistema de información debe tener la capacidad de generar un circuito de comunicación dentro del cual toman sentido conceptos tales como racionalidad, justificación, fuerza de la decisión, control, transparencia, etcétera. Podemos decir que nada dentro del uso de la información se da por fuera de ese proceso comunicacional ya que el dato puro no existe sin que alguien lo identifique, lo sistematice, lo difunda, etcétera. Por tal razón la información debe tener la capacidad *de transmitir un mensaje sobre algún proceso o estado de la organización cuya relevancia haya sido señalada o pueda ser reconocida*. Suele ocurrir que esta función principal del sistema de información no se cumple desde los primeros pasos. Por ejemplo, cuando leemos el informe que envía un tribunal o una oficina y aun cuando leemos reportes generales de un área o un trimestre nos cuesta reconocer los procesos o estados seleccionados ya sea porque ellos no

responden a decisiones conscientes o porque no se advierte esta relevancia de la presentación misma. Los simples listados de datos encolumnados de un modo rutinario no suelen decirnos mayor cosa de la institución judicial. Ellos no constituyen “datos puros” porque ya han sido seleccionados y sistematizados por alguien (aunque sea toscamente) sino que constituyen una de las muestras claras de cuando el sistema de información no genera un circuito de comunicación o por lo menos él no es el que debería crear según sus propios propósitos.

18. Muchas veces esto ocurre porque quienes deben recoger y realizar las primeras sistematizaciones de la información no tienen mayor claridad del propósito o la utilidad de esos relevamientos. En síntesis, un *emisor* poco preparado o poco consciente de su tarea genera una distorsión bastante común en las instituciones judiciales. Esa falta de conciencia o de preparación no siempre es “técnica” sino antes que nada es el desconocimiento de los usos posibles, del uso que tendrá la información que se está recogiendo y presentado o el conocimiento preciso de que la tarea que se está realizando recoge información que, definitivamente, no se utilizará. Esta situación se puede repetir incluso con emisores de la información altamente calificados, que carecen de esa misma información o muy pronto toman conciencia de que nadie está usando lo que se presenta, es decir, el proceso de toma de decisión utiliza otros *canales de información*.

19. Para que los sistemas de información cobren real sentido y utilidad en la toma de las decisiones se hace necesario unir o coordinar estrechamente instancias que hoy en día están alejadas y muchas veces funcionan con lógicas diversas. Nos referimos, por una parte a las unidades de estadísticas judiciales o similares que tienen la función de recabar periódicamente información sobre el funcionamiento cotidiano de las instituciones y, por la otra, a las unidades de estudios, que tienen la misión de intervenir apoyando o entregando información frente a temas concretos. Generalmente las primeras operan con una lógica autónoma, asociada a una cierta rutina y a la generación de productos como la memoria o el reporte estadístico anual que, como ya hemos señalado, generalmente se presentan desfasados en el tiempo frente a las necesidades más urgentes de las autoridades del sector. Por otra parte, las unidades de estudio, que necesitan responder a carencias muy específicas, pocas veces encuentran que las estadísticas oficiales de la institución (sobre las que no tienen mayor ascendiente) sirven para responder a sus inquietudes y deben acudir a otras fuentes para ello. Esta desconexión termina minando la importancia de las Unidades de Estadísticas y haciendo menos útiles los reportes de las Unidades de Estudio.

20. Para que el circuito de información se constituya es necesario que exista un mensaje. El mensaje se constituye tanto con contenidos como con signos, que permiten la comprensión de ese mensaje, es decir, el proceso de codificación y decodificación. En el caso de las organizaciones los sistemas de información nos deben enviar mensajes sobre procesos y estados anteriores o futuros de esa institución. Así se constituyen variables que adquieren significado y pueden ser útiles para la toma de decisiones de cualquiera de los actores. Es decir, la información nos debe decir algo acerca de algún proceso o estado anterior o futuro que ha sido anticipado, diseñado o deseado. Sin ese proceso de comparación el mensaje no lograra constituirse o se constituye sobre la base de una comparación informal, ya sea porque presume un estado anterior, se lo imagina o funcionan prejuicios o arquetipos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se analizan las fluctuaciones de carga de trabajo y se carecen de comparaciones con los procesos anteriores. Si esas fluctuaciones producen caídas de productividad, por ejemplo, inmediatamente se asumirá que los recursos son escasos porque eso es lo que ha ocurrido tradicionalmente o es lo que ha utilizado como justificación. En general, las instituciones judiciales se han preocupado muy poco por construir estos mensajes y ello ha sido una de las causas más importantes del poco uso de información de calidad en las decisiones. Esto ha ocurrido porque se le ha prestado una atención privilegiada a mejorar los instrumentos de recolección de la información y porque se ha invertido mucho menos en equipos con capacidad de analizar esa información y convertida en mensajes claros dentro del proceso de toma de decisiones. Es bastante usual, por ejemplo, que a autoridades judiciales apuradas y sobrecargadas de trabajo se le presenten informes estadísticos que requieren una lectura atenta y un análisis cuidadoso. O rara vez se le acerca a los jueces esa información bajo el formato de un mensaje contundente, aun cuando se pueden detectar procesos muy relevantes para hacerlos (*v.gr.*, la poca productividad de un tribunal, las pocas sentencias que se dictan, el incumplimiento grosero de plazos procesales, etcétera). Otra de las razones que impiden construir estos mensajes con claridad proviene de que las autoridades prefieren ocultar esa información, es decir, no quieren que el mensaje sea claro, no sólo para otros miembros de la institución sino para otros actores externos a la institución judicial. De una manera u otra, una de las mayores fallas de los sistemas de información es la *construcción de mensajes y sin ellos no se pueden generar un sistema de comunicación dentro del cual se produzca el proceso de toma de decisión de cualquiera de los actores, sean internos o externos.*

21. Hemos visto que no logran constituirse un mensaje sobre los procesos o estados relevantes de la organización judicial, entre otras razones, por la existencia de distorsiones que provienen de la falta de claridad, internacional o producto de jergas o diferentes códigos. Esto se nota en distintos niveles. El lenguaje de los instrumentos de recolección no suele tener relación con las decisiones que se deben tomar. Por ejemplo, cuando se releva y se sistematiza la información se realizan conteos de causas, según atributos que luego no son relevantes —o los más relevantes— a la hora de tomar una decisión sobre reasignación de recursos o sobre cambios de procedimientos. Esto obliga a sucesivas traducciones que van debilitando la fuerza de la información o vuelven más costosa su utilización. Lo mismo suele ocurrir con las oficinas “técnicas” que hacen grandes esfuerzos por “normalizar” el lenguaje del sistema de información pero lo hacen por fuera del que usan las instancias de decisión. Es decir, existe un grave problema con el lenguaje (o los códigos) de los sistemas de información en las organizaciones judiciales y ello proviene de la falta de consideración del proceso de comunicación. Mucho más aún cuando las instituciones judiciales se caracterizan por usar un lenguaje elíptico, barroco y antiguo para referirse a sus procesos o estados internos.

22. Los indicadores judiciales, hoy tan de moda como escasamente utilizados, provienen de la necesidad de proporcionar una lectura simple y clara de datos complejos y numerosos. Los indicadores persiguen, precisamente, transmitir, de forma concentrada y directa, mensajes claros sobre el funcionamiento de la institución, facilitando su monitoreo y comparación en áreas especialmente sensibles. Sin embargo, tras ellos se ha desarrollado toda un teoría y una discusión conceptual y metodológica que en vez de simplificar ha terminado por agregarle complejidad al manejo de la información. Esa misma complejidad ha llevado a establecer exigencias tales de información para poder construirlos y sacar conclusiones a partir de ellos que ningún sistema de justicia en la región está en condición de poder adoptarlos.

23. Un caso especial lo constituye lo que llamamos “falta de transparencia” que se produce, entre otras causas, por falta de un sistema de información disponible para los actores externos, sean estos analistas, miembros de organizaciones preocupadas por el quehacer judicial o simples ciudadanos que quieren controlar el funcionamiento de las instituciones judiciales. En muchos casos ese sistema de información no existe bajo ninguna forma y ello constituye una falla que obliga a acciones que la remedien con urgencia. Pero en otras ocasiones se construyen sistemas de información que no tienen capacidad de *entrar en diálogo con ac-*

tores externos, es decir, no logra construirse el sistema de comunicación que permite que se constituyan procesos de toma de decisión dentro de ese sistema de comunicación, ya sea por parte de los actores externos (que podrán criticar, aprobar, discutir, preguntar, o realizar ajustes en sus propias acciones) o en las autoridades de las instituciones judiciales. Esta falta de diálogo puede producirse por la falta de acceso a la información, por la elección de atributos que sólo interesan a los actores internos o porque los códigos de presentación de la información no logran constituir un mensaje válido o comprensible para esos actores externos. De un modo u otro, una de las dimensiones centrales para discutir y mejorar los sistemas de información propios del sistema judicial se relaciona con la transparencia que siempre tendrá un aspecto central vinculado al sistema de información disponible.

2. Control, poder e información en las organizaciones judiciales

24. No se trata de repetir la remanida frase de que la información es poder, por más que ella tenga un gran trasfondo de verdad. De lo que se trata es de poner claramente sobre la mesa que la construcción o la modernización de los sistemas de información en las instituciones judiciales se relacionan de un modo ineludible con el actual *modelo de ejercicio del poder al interior de esas instituciones* y con la misma intensidad se relacionan con *las formas de control interno dentro de las organizaciones judiciales*. Esta afirmación podría parecer obvia sino fuera porque estas dos dimensiones, por una parte, estructuran de un modo muy particular a esas organizaciones (el modelo verticalista de organización judicial) y por la otra desplazan a otras dimensiones que tendrían capacidad de moldear a esas organizaciones, tales como la satisfacción del usuario, el cumplimiento de sus funciones constitucionales, etcétera. Las instituciones judiciales están vertebradas por lógicas específicas de *poder y control, antes que por el cumplimiento de sus finalidades político institucionales o por la satisfacción de los usuarios*. ¿Puede escapar el sistema de información a esta centralidad del poder y el control? Sin duda no fácilmente. ¿Debe superarla? Sin duda, si se quieren construir sistemas de información modernos, motores y a la vez al servicio de un nuevo modelo de organización judicial.

25. Obviamente nadie está sugiriendo que se pueda construir un sistema de información por fuera de las dimensiones del poder y el control que son inherentes a toda organización. Pero es muy distinto si el sistema de información está al servicio de un tipo de poder verticalizado o si el objeto de la información es ratificar la existencia de ese poder a través del control. Los nuevos sistemas de información pueden ayudar a cambiar la lógica

del ejercicio del poder en las instituciones judiciales, dotando a ese ejercicio de una racionalidad y de una transparencia que ha sido difícil de construir hasta el momento, permitiendo un debate interno y externo totalmente nuevo, poniendo las decisiones al servicio de la construcción de una nueva legitimidad. En fin, los sistemas de información se enfrentan a una configuración del ejercicio del poder y del control en las organizaciones judiciales y tendrán que enfrentar una encrucijada: o potenciar y acompañar las viejas y nuevas formas de poder centralizada para la cual un sistema de información con alta capacidad tecnológica puede brindar una gran ayuda o convertirse en *un conjunto de herramientas que ayuden a reconfigurar el ejercicio del poder y el control dentro de las instituciones judiciales*.

III. RAZONES PARA USAR LA INFORMACIÓN EN LOS SISTEMAS JUDICIALES

26. Vemos, pues, que existen fuertes razones para generar nuevos modelos y sistemas de información al interior del sistema judicial y de cada una de sus organizaciones. Sin pretender agotarlas ni definir las con exactitud, éstas nos parecen algunas de las tareas y razones que fundamentan la urgencia de esa tarea de construcción o modernización. Los nuevos sistemas de información deben estar al servicio del logro de:

Precisión. Las decisiones de las autoridades judiciales deben ser más precisas. Por supuesto esto tiene varios significados. Por una parte, debe quedar claro que el *problema a solucionar*, esto es, cual estado o proceso de la organización debe ser modificado con base en una disfunción o la intensificación de un valor positivo o la ratificación del rumbo. No se decide para no provocar un cambio, ya que mantener algo que necesita una decisión para mantener es también provocar un cambio. Pero muchas veces las decisiones de las autoridades judiciales no son precisas respecto del problema a solucionar, *en cuanto a su identificación*. Por otra parte, muchas veces carecen de precisión en cuanto al *nuevo estado o proceso que quieren crear*, de este modo parecen meros actos de autoridad y se debilita la posibilidad de discutir *sobre su pertinencia*. En tercer lugar, deben ser más precisas en cuanto a la *causalidad*, es decir, la relación que existe entre esa decisión y el cumplimiento de lo que se ha propuesto. En cuarto lugar, deben identificar con precisión los *instrumentos*, desde los técnicos a los presupuestarios, los recursos humanos involucrados, etcétera. En quinto lugar deben ser precisos en cuanto a los destinatarios, ya se trata de *quienes deben modificar acciones o de los ejecutores de la decisión*. Finalmente deben ser más precisas en cuanto

a como se sabrá que se ha cumplido con el objetivo, es decir, los *métodos, instrumentos, responsables y vías de retorno de la evaluación*. En todas y cada una de estas dimensiones —y en todas las demás dimensiones que el análisis de una decisión nos puede mostrar— se necesita información que permita precisión. Esta necesaria precisión evitará los *metamensajes, los mensajes cifrados, las interpretaciones oficiosas y otras tantas distorsiones de las decisiones de las autoridades judiciales que suelen entorpecer el debate el consenso o la eficacia de esas decisiones*.

Control. Las organizaciones judiciales prácticamente han carecido de sistema de control de gestión. Es más, la idea de control se ha utilizado mucho más para controlar a los jueces que para *medir el desempeño de la organización y controlar la eficacia del servicio judicial*. Es obvio que el control de gestión es un requisito ineludible para una organización que quiera ser eficaz. En el caso de las organizaciones judiciales existe una particularidad que hace que ese control de gestión sea todavía mucho más necesario. Se trata del juego de operaciones regulares y operaciones de excepción, propio —aunque no exclusivo— de las instituciones judiciales. Sin ninguna duda, existen un conjunto de casos que pueden ser tratados con regularidad y ello permite estandarizar procedimientos, pero es bastante usual que aparezcan casos que escapan a esa regla y merecen un tratamiento especial, ya sea por su complejidad, por la gravedad del asunto por la repercusión social que tiene. Dada la tarea de atender los casos individualmente que tienen los jueces estas particularidades son siempre relevantes. La eficiencia de las organizaciones judiciales depende de la identificación y pronta respuesta a la realidad de la regularidad y de la particularidad. El control de gestión debe permitir realizar esta identificación, de la cual dependerá la asignación de recursos. Lamentablemente hoy las organizaciones judiciales no suelen hacer esta tarea y es raro que orienten sus sistemas de información hacia este problema. Esto genera graves disfunciones: casos muy complejos (por ejemplo acciones colectivas, fraudes a la administración pública, etcétera) son tratados como si fuera un caso común y no generan ningún cambio en la asignación de recursos (por ejemplo, no se asignan recursos para pericias complejas, no se modifican las agendas de los jueces o de otros funcionarios, etcétera). Por otro lado, ocurre exactamente lo contrario, no existe capacidad de detectar aquellos casos que pueden generar una regularidad y por lo tanto la organización puede ahorrar recursos. Otra característica de la organización judicial que obliga a tener un importante mecanismo de control surge del hecho de que ella cumple sus funciones a través de funcionarios con independencia. De este modo, nace otra tensión entre la evaluación del

desempeño del conjunto de la organización judicial y el de cada uno de sus jueces. Esta tensión produce problemas en una doble dirección. El mal desempeño de algunos jueces extiende sus efectos hacia toda la organización o el mal desempeño de toda la organización extiende sus efectos hacia aquellos jueces que pueden trabajar con niveles de excelencia. El modelo institucional de jueces independientes adoptado por nuestras leyes fundamentales y con valores propios que nadie quiere abandonar genera una especial complejidad en el control de gestión y la construcción de eficiencia. Dada esta característica se necesita, pues, un sistema de información que permita realizar un adecuado control de gestión en el marco de la tensión entre lo colectivo y lo individual. Vemos pues, que estas modalidades de las organizaciones judiciales hacen que sea crucial contar un sistema de control de gestión que se nutra de información precisa.

Transparencia. Todas las instituciones públicas están obligadas a ser transparentes. Este es un principio que surge del propio modelo republicano de gobierno y que por supuesto alcanza también a las organizaciones judiciales. Pero existen particularidades en las instituciones judiciales que hacen que la construcción de su transparencia sea mucho más necesaria. En primer lugar, ellas se ocupan siempre de situaciones conflictivas en las que, por definición, existen intereses encontrados. Las decisiones judiciales normalmente dejan alguien descontento porque ha perdido el caso. Por otra parte, las instituciones judiciales cumplen funciones de control de las situaciones de abuso de poder de otras instituciones estatales. En las actuales condiciones de falta de confianza en los funcionarios públicos, sumado a la extensión y profundidad del problema de la corrupción en nuestros países, las sospechas sobre las debilidades de los jueces para cumplir sus tareas o su complicidad en los casos en los que están involucrados funcionarios o dirigentes políticos. Es decir, que es bastante fácil que las instituciones judiciales caigan en situaciones de sospecha y *hoy pasamos por una época en la que los sistemas judiciales de nuestro país están sometidos a esa sospecha por parte de la ciudadanía.* Carece de sentido discutir si ello está justificado o no. Lo cierto es que existe y genera una fuerte necesidad de construir una transparencia que es *mucho más urgente y debe ser más profunda cuando una institución está sospechada.* *Por eso los sistemas de información deben estar orientados a construir transparencia en esta situación concreta.*

Adaptación al entorno. Una organización orientada a los resultados debe que tener capacidad de adaptarse al entorno. Esta adaptación necesita, como instrumento básico, contar con información sobre ese entorno. En primer lugar las instituciones judiciales no tienen claro cual es el entorno al cual tienen que adaptarse. ¿Lo es la conflictividad de la sociedad?, ¿un área de-

terminada de conflictos? O el entorno lo constituye la comunidad jurídica que produce una insoslayable intermediación. Posiblemente no exista una respuesta sencilla a esta cuestión y en realidad los distintos sectores de las instituciones judiciales se enfrentan también a distintos sectores. Por ejemplo, la organización de la justicia vinculada a los conflictos familiares o la que se vincula a la actividad financiera necesitan tener capacidad de adaptación a la evolución de esos entornos y si esto es cierto, necesitan información sobre ello. Por supuesto que de esta afirmación no se debe concluir que las organizaciones judiciales deben monitorear el estado del conjunto de la sociedad. Ello no sería posible ni necesario. Existe mucha más información que produce el Estado y otras instituciones que no se utiliza y ni siquiera se conoce su existencia. Pero, por otra parte, no se trata solo de tener información sobre el entorno, sino que se trata de tener capacidad de adaptar las operaciones de la organización, para ello se necesita capacidad de análisis tanto de los movimientos del entorno como de la influencia de las operaciones en ese entorno. Hemos visto como la falta de esta información y de este análisis produce efectos muy negativos en realidades del entorno (la conflictividad familiar que puede ser agravada por intervenciones judiciales desatinadas, o el agravamiento de crisis financieras por la falta de respuesta o la respuesta formalista de la administración de justicia). Vemos pues que esta función del sistema de información es determinante para evaluar el grado de cumplimiento de las funciones judiciales en relación a su entorno social.

Responsabilidad. Vemos, pues, que otra de las razones para las cuales se necesita construir un eficiente sistema de investigación tiene que ver con la asignación de responsabilidades. Las instituciones judiciales se caracterizan también por un manejo muy tosco de la dimensión de la responsabilidad. Para algunos las instituciones judiciales no tiene responsabilidad alguna en ciertos fenómenos sociales y mientras se cumplan los trámites previstos nada se le debe reprochar. Para otros, la administración de justicia es responsable de casi todos los males sociales y le debemos cargar la responsabilidad sobre la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, etcétera. Obviamente no se trata ni de uno ni de otro extremo. En algunos casos, la administración de justicia agrava problemas sociales teniendo soluciones a su alcance (por ejemplo, cuando no resuelve conflictos que puede resolver), otras veces cumple acabadamente con su función, pero otros factores hacen que el problema social continúe igual o se agrave (por ejemplo, cuando no existe una política de prevención o disuasión adecuada para la violencia) y en otros casos, por más que cumpliera con sus funciones no tendrá capacidad para incidir en el problema (por ejemplo, en algunas realidades económicas, como el desempleo). El discernimiento de las formas y grados de responsabilidad

de la administración de justicia es algo complejo y no se puede realizar sino se tiene la información adecuada, tanto de sus operaciones como de las consecuencias de sus fallos. Por otra parte, a la hora de asignar recursos, planificar inversiones, asumir posturas públicas, comunicar resultados a la población es esencial tener claro cual es el nivel de responsabilidad que le compete a cada organización judicial.

Legitimidad. La legitimidad de los jueces es siempre problemática y no debe ser presupuesta. Ellos tienen un gran poder y, normalmente, su elección es indirecta. Esta mayor fragilidad de origen trata de ser compensada con la transparencia en el nombramiento, con la idoneidad de los elegidos y con el control de su desempeño. Vemos pues que ya en el nivel inicial de la legitimidad de origen de la judicatura juega un papel central la información disponible sobre el proceso. Pero de todos modos, aun cuando se compense esa fragilidad con procedimientos transparentes y personas capaces, la legitimidad del Poder Judicial está mucho más vinculada a la legitimidad de su ejercicio, tanto en las formas de como se ejerce como en el contenido de sus decisiones. Vemos pues, que el contar con sistemas de información que permitan ajustar el funcionamiento de la organización, que permitan racionalizar sus decisiones y que generen transparencia (tal como hemos dicho dentro de un circuito de comunicación) tiene una incidencia directa en la construcción de la legitimidad del Poder Judicial. Mucho más aún cuando la legitimidad se construye en conjunto con otros actores sociales. Esto nos lleva al próximo punto. Particularmente importante es en este sentido la capacidad que tengan los sistemas judiciales para interactuar con los medios de comunicación social, tarea que permanentemente genera frustraciones o malos entendidos. Sin dudas construir una estrategia comunicacional sólida de los tribunales comprende cuestiones que exceden el objeto de nuestro análisis, pero no hay duda que cualquiera que sea esta estrategia, requiere para su materialización de un acceso y manejo de la información mucho más completo y fino del que hoy en día se dispone. Esta sola demanda ya es razón suficiente para preocuparse seriamente sobre los sistemas de información.

Consenso. El desempeño de la organización judicial no es algo que se demuestra por sí mismo. Como toda institución política su evaluación depende de diversos factores, tanto objetivos como provenientes de las expectativas y visiones de diferentes actores sociales. Pese a que no suele ser un tema que se toma en cuenta de una manera formal, las autoridades de las instituciones judiciales y, en general, esas organizaciones, deben construir consenso acerca de su desempeño, de su futuro, de sus tareas, etcétera. Ello con diferentes actores sociales que cada día muestran mayor preocupación por el desempeño de la administración de justicia. Por ejem-

plo, ya es común que los partidos políticos incluyan propuestas más elaboradas de política judicial y ello tenga una gran influencia en el desarrollo de la administración de justicia o que las organizaciones de la sociedad civil de todo tipo hayan entablado un diálogo nuevo y constructivo con ella. Ese consenso se pueden construir sobre la base de visiones políticas, ideologías, prejuicios, afinidades, etcétera. Pero debemos asumir que, por más que esas y otras dimensiones nunca desaparezcan totalmente, el sistema judicial y toda la institucionalidad ganaría mucho si los consensos se bajan en visiones fundadas en un conocimiento preciso del desempeño judicial y de sus posibilidades de desarrollo. Por otra parte, el “discutir con números en la mano” como suele decirse, facilita el consenso o ayuda a precisar los disensos. De un modo u otro, el uso de información ayudará a construir los consensos que son imprescindibles para una administración de justicia que es observada y evaluada por actores sociales cada día más preocupados por influir de un modo activo en la definición de sus roles, metas y de comprobar el cumplimiento de sus funciones con resultados concretos. En este sector es común que las más serias diferencias se produzcan en el nivel de los diagnósticos, centrándose ahí las discusiones sin lograrse avanzar hacia las soluciones. La información facilita ese proceso. Una vez validado el método de recolección, sólo la interpretación de los datos puede ser fuente de divergencia más no ellos mismos, lo que acorta el proceso de evaluación de la situación inicial y simplifica el diseño de soluciones.

Desarrollo institucional. Sin duda uno de los usos clásicos del sistema de información es para ponerlo al servicio del desarrollo institucional. Muchas de las dimensiones que hemos visto previamente concurren a lograr que las instituciones judiciales evolucionen en el tiempo, incorporen tecnología, asuman nuevas funciones, mejoren sus operaciones, corrijan sus errores, generen estímulos y permitan generar, ensayar y generalizar innovaciones. Esto puede hacerse de un modo intuitivo, caótico, puede ser el producto de fuerzas externas que moldean a la organización o puede ser *dirigido y planificado*. Por eso la *dirección estratégica* y la *planificación* son herramientas privilegiadas del desarrollo institucional. No es posible realizar ninguna de esas dos tareas sino se cuenta con un adecuado sistema de información y esa información no es analizada adecuadamente para descubrir tendencias, construir escenarios futuros, anticipar problemas y señalar metas y objetivos con precisión. Si además nos encontramos ante sistemas judiciales sometidos a reformas profundas o en procesos de transición, todo ello en el marco de una sociedad con fuerte oscilaciones sociales que producen cambios importantes en las tareas que se le asignan a los jueces, contar con un sistema de información al servicio del desarrollo institucional parece una condición ineludible para un Poder Judicial modernizado.

Eficacia. Es obvio que por razones de eficacia es necesario contar con información. Hemos puesto esta razón hacia el final porque el concepto de eficacia en la administración de justicia se nutre de muchas de las razones que hemos señalado con anterioridad. No se trata sólo de dictar un buen fallo (lo que sin duda es muy importante, quizás lo más importante, pero no lo único importante). Las organizaciones judiciales tienen que lidiara con miles de casos, llevados adelante por cientos o miles de personas, que involucran a otros tantos miles, tienen que manejar recursos de todo tipo, manejar disfunciones como la sobrecarga de trabajo, la mora, la delegación de funciones, las prácticas viciosas de los litigantes, en fin, una organización judicial eficaz lo es en un *contexto de complejidad*. Una complejidad que implica también un cambio de expectativas respecto de los resultados, así que tampoco es simple la construcción de un estándar de eficacia, es decir, acerca del cumplimiento de los resultados, ya sea por el cambio de expectativas, el desorden legislativo en la asignación de tareas a la administración de justicia, las cambiantes circunstancias sociales o las reacciones de las organizaciones judiciales ante sus situaciones de sobrecarga o presión social.

Eficiencia. Finalmente, una última razón que puede parecer que está contenida en las otras pero que tiene una dimensión propia. En el marco de Estados con fuertes problemas de financiamiento, endeudados y con problemas graves en la satisfacción de sus deudas, sociedades con graves problemas económicos y grandes sectores con necesidades básicas insatisfechas, la administración de justicia tiene no sólo una obligación de correcta asignación de recursos sino de ahorro del dinero del Estado. Muchas veces ocurre que la tradicional falta de presupuesto de las instituciones judiciales o la escasa incidencia del gasto judicial en relación al conjunto del gasto público ha generado poco conciencia de que igualmente se debe ahorrar el escaso dinero del Estado. Los sistemas de información que permiten optimizar el funcionamiento de las organizaciones judiciales también deben estar orientadas a evitar todo gasto prescindible, mucho más todo gasto superfluo, no vinculado directamente a las funciones de la administración de justicia.

1. *Obstáculos que impiden o dificultan el uso de la información sobre los sistemas judiciales*

27. Paralelamente a cada una de las razones por las cuales es determinante el uso de la información en los sistemas judiciales, encontramos un elemento que impide o dificulta el uso de la información en y sobre los sistemas judiciales. Este paralelismo, que no es tan estricto y busca antes que

nada un efecto comunicacional, se propone fortalecer la idea de que la construcción de nuevos y más eficaces sistemas de información no es algo que se logrará demostrando las bondades y razones para ese uso, sino que será necesario desplazar una práctica o una característica de las organizaciones. Esta consideración dual del problema es esencial para comprender que las innovaciones no se imponen por su propia bondad o su racionalidad sino también por la capacidad de desplazar patrones de funcionamiento que usan otro sistema de información. Algunos de ellos son:

Rigidez organizacional. El carácter rígido de las organizaciones judiciales no significa que ellos no usen información, sino que la usan de un modo determinado. La existencia de sistemas fuertemente jerarquizados y formas de actuación muy consolidadas se sustentan en un sistema de comunicación eficiente sobre las expectativas organizacionales. Por ello, una de las condiciones de éxito de los nuevos sistemas de información es conocer el flujo de la información en las instituciones judiciales para poder generar estrategias de desplazamiento de las prácticas anteriores.

Aislamiento. Otro obstáculo para la construcción de nuevos sistemas de información es la función que cumple el aislamiento en las organizaciones judiciales. Este aislamiento es central en los procesos de estabilización de esas organizaciones. Es decir, dadas muchas de las características que hemos señalado las organizaciones judiciales no pueden construir una situación de estabilidad si se abren a su entorno. Ello es importante porque un buen sistema de información no siempre ayudará en una primera etapa al equilibrio organizacional, hasta que se desarrollen nuevos mecanismos. Esta función del aislamiento constituye otro obstáculo a superar.

Privilegios. Otro obstáculo a superar lo constituye la asignación de privilegios en los distintos niveles de la organización, íntimamente vinculados a la asignación de recursos, tanto ordinarios como excepcionales. Desde la asignación de recursos materiales hasta el otorgamiento de becas, licencias, viáticos, etcétera. La asignación de recursos no responde a criterios siempre racionales o equitativos. Ello implica que un buen sistema de información ataca privilegios que influirán en la disposición de ciertos actores a impulsar nuevos sistemas. Del mismo modo existen privilegios en la distribución de cargas de trabajo que se verían afectados por la transparencia de la información. El conocimiento de estos obstáculos es esencial para realizar alianzas, pensar en los actores del cambio o vencer resistencias.

Falta de asignación de responsabilidades. Otro obstáculo a superar es la dispersión, informalidad y poca claridad en la asignación de responsabilidad. Ello ocurre en todos los niveles de la organización. Esta realidad es

un obstáculo considerable porque un sistema de información eficaz está siempre ligado a un sistema de responsabilidad, sin el cual no se puede discernir la pertinencia, oportunidad y calidad de la información. El modelo típico de las organizaciones judiciales es el de la dispersión de oficinas y el modo celular. Este tipo de organización es generador de innumerables prácticas de autonomía. Así las celdillas de la organización se convierten en nichos de poder, a veces en cuestiones nimias otras veces en temas importantes, que conspiran contra un sistema de información eficiente. Por otra parte, el modelo de organización por compartimientos estancos, dificulta las relaciones de cooperación y el establecimiento de rutinas razonables unificadas tanto de gestión como de control.

Rutinas. El modo como se diseñan las rutinas en las organizaciones judiciales es otro obstáculo de superar. No porque no deban existir rutinas, lo que es indispensable para las operaciones en las grandes organizaciones sino porque ellas no son el producto de la experiencia, del ensayo y error o el diseño de buenas prácticas, sino que responden a tradiciones a veces muy antiguas y en general no son pensadas para solucionar el problema que deben solucionar sino por otras razones, totalmente distintas. De ese modo, al diseñar nuevas rutinas se debe tener muy claro cual es la función de la rutina que se quiere desplazar. Caso contrario las resistencias aumentan o se carece de una estrategia adecuada.

Inestabilidad. La rigidez de la organización muchas veces convive con una alta inestabilidad de muchos de los funcionarios judiciales y de las autoridades de gobierno. Cuando existen sistemas rotativos de presidencia o de asignación de tareas dentro de las autoridades de las organizaciones se intensifica esta relación entre rigidez e inestabilidad, con lo cual se construye un pésimo escenario para la innovación. Se debe analizar siempre como crear el contexto de la innovación y los sistemas de información son tanto una innovación en sí mismos como una herramienta indispensable para otras innovaciones.

Desconocimiento. Finalmente no hay que subestimar el obstáculo del desconocimiento. De la falta de preparación de muchas autoridades judiciales, funcionarios y jueces mismos para entender todas las ventajas prácticas que les brinda un adecuado sistema de información.

2. Estrategias para modificar el uso de la información en las instituciones judiciales

28. La experiencia de casi dos décadas de trabajo tratando de montar nuevos sistemas de información en el sistema judicial no ha sido muy alentadora. Sabemos perfectamente que existen avances y que ellos deben

ser siempre destacados en procesos que necesariamente serán de largo plazo. Pero dada la importancia de este tema, la cantidad de recursos que se han invertido y que se pueden invertir y las potencialidades que tiene como instrumento de cambio, que favorezca otros avances en el campo del sistema judicial, hace necesario revisar las estrategias adoptadas y tratar de construir un nuevo modo de acceso a este problema. Por ello nos parece necesario:

A. Conocer los verdaderos procesos de toma de decisión

Como ya hemos señalado, una de las razones de las dificultades en sacarle mayor provecho a las iniciativas y desarrollos realizados en esta área, ha sido cierto desfasaje entre los sistema de información y los procesos de toma de decisión. Este desajuste se da en varios niveles. En primer lugar, en el plano analítico no conocemos todavía con precisión los verdaderos procesos de toma de decisión en los distintos circuitos organizacionales y por ende, tampoco podemos hacer una adecuada evaluación de ellos. En segundo lugar, tampoco se han generado consensos suficientes alrededor de los distintos modelos de organizaciones judiciales y ello genera dificultades a la hora de organizar los sistemas de información o ha consolidado una visión reduccionista que confunde el tema de la construcción de esos sistemas con la elaboración de instrumentos de recolección de datos o, en el mejor, de los casos, de presentación de los resultados.

En tercer lugar, la puesta en marcha de estos sistemas debe moverse en un tiempo de transición y por ello debe tener la capacidad de impactar y modificar los procesos de toma de decisión y otras prácticas de las organizaciones. Por estas razones el primer punto en el que se debe mejorar la actual estrategia de establecimiento de nuevos sistemas de información es que se debe conocer con mayor precisión el modo de como se toman decisiones en las organizaciones judiciales, se debe clarificar el modo en que se quiere modificarlos (no solamente decir que se quiere que usen información, lo que es obvio, pero insuficiente) y tratar de anticipar los problemas organizacionales que provocará esa transición para minimizarlos o compensarlos.

B. Mejorar la calidad de la información

Otro cambio que es necesario realizar es el relativo a la *calidad de la información*. Posiblemente por influencia de los problemas señalados en el punto anterior, no se ha trabajado lo suficiente, todavía, para generar una mayor calidad en la información. Por supuesto que no existe ese atributo por fuera del uso que se hará de ella y su inserción en un circuito or-

ganizacional, pero de todos modos es posible revertir algunos vicios que provienen desde antiguo. No obstante veremos algunos puntos en los que todavía no hay avances suficientes.

a. Cuentas mal hechas

Existe un grave problema con la *unidad de medida del trabajo judicial*. En la gran mayoría de estadísticas judiciales se siguen contando *causas e incidentes*. Esas dos categorías que han sido elaboradas por el derecho procesal son totalmente insuficientes para realizar medidas adecuadas. Esto es algo usualmente conocido pero muy difícil de modificar. Además cuando se habla de “causas” se cuentan *expedientes* y al usar una misma unidad de medida tan inadecuada, que unifica casos con tal nivel de variación, se provoca una enorme disfunción en los sistemas de información. Por supuesto esto no es falta de conocimiento sino el hecho de que la organización judicial se construye a partir de la realidad del expediente. Por lo tanto es imperioso *cambiar la unidad de medida*. En este sentido el concepto de *caso*, también usado en la terminología forense, es mucho más dúctil como unidad de medida, pero es necesario construir una definición de caso que evite caer en las imperfecciones del concepto del mismo. Por otra parte, éste o cualquier concepto deberá contar con una *tabla de ponderaciones (gravedad, complejidad, urgencia, etcétera) que permita construir una trama de datos mucho mas productiva*. Todavía los sistemas de información han avanzado muy poco en este campo y podemos decir entonces que normalmente en las organizaciones judiciales las *cuentas están mal hechas*.

b. Mala presentación

Es bastante usual que se comentan dos errores fundamentales en la presentación de información a quienes la necesitan: una, “sobreabundancia” de información con poco efecto comunicacional. Es cierto que no toda presentación de la información debe contener un mensaje, pero siempre facilitar la construcción de un mensaje. Por otra parte, falta de simplicidad, es decir, no se toma en cuenta el tiempo con el que cuenta quien debe tomar decisiones ya sea ejecutivas o de control. Normalmente esto va de la mano del descuido por la oportunidad o la pertinencia. Además, las presentaciones de la información son muy poco amables para otros actores externos u ocasionales al interior de la organización. Esta mala presentación es una más de las razones que impiden construir una verdadera transparencia.

c. Falta de control sobre la producción de datos

Ya sea por la inadecuada organización, por la permanencia de viejas costumbres o por la carencia de apoyo tecnológico, existe muy poco control sobre la producción de datos. Es bastante usual que ello quede delegado en los propios funcionarios judiciales, quienes asocian, correcta o incorrectamente, esta tarea a la evaluación directa de su desempeño o no le prestan mayor importancia y delegan su producción en empleados subalternos de bajo nivel. En la medida que se quiere superar el simple conteo de expedientes, el problema de control sobre la producción de datos tendrá mayor relevancia. A este efecto, el diseño de instrumentos de recolección simples, que ocupen poco tiempo y que aprovechen al máximo la tecnología, aparece como una tarea que todavía no se ha encarado con la fuerza suficiente.

d. Falta de integración de otras fuentes

Las organizaciones judiciales no son las únicas que producen información sobre el sistema judicial, sin embargo, existe muy poca integración con otras fuentes de producción de datos. Esto se agrava cuando se trata de integrar a los reportes otra información sin la cual no es posible comprender la información propiamente judicial. Esta falta de integración es antes que nada una cuestión de método, ya que es bastante difícil que las organizaciones judiciales le dediquen alguno tiempo o recurso a relevar, dar seguimiento, coordinar con quienes están produciendo información sobre ellas mismas o producen información relevante para el sistema judicial.

e. Debilidad de los equipos de análisis

Otro elemento a revertir para aumentar la calidad de la información constituye la debilidad de los analistas de información al interior de las instituciones judiciales. Ellos no suelen existir, si existen es un pequeño equipo que se supone que tiene la capacidad para analizar el valor de la información en todas las áreas y que rara vez utiliza la opinión de jueces u otros funcionarios como analistas del desempeño organizacional. Cuando existen estos equipos oficiales pronto se instala una *lógica justificatoria* impuesta por las mismas autoridades que distorsiona el análisis de la información.

f. Desconfianza a los analistas externos

También constituye una causa de la baja calidad de la información la desconfianza que normalmente existe a los analistas externos. Ya se trata de personas ubicados en otros sectores del Estado, en las universidades o en centros de estudios, existe similar desconfianza; y suele ocurrir que ella aumenta cuando se trata de organismos con mayor nivel de especialización. Desde los actos más simples como no permitir que se acceda a la información hasta lo excepcional de llevar adelante proyectos comunes de trabajo o compartir reuniones para discutir los distintos enfoques. Esta falta de trabajo mancomunado genera una importante debilidad en la calidad de la información de los sistemas judiciales. Es bastante común que los mejores analistas de la información sobre los sistemas judiciales no pertenezcan a las organizaciones judiciales.

C. Información de base y proyectos de información

29. Otro elemento central a la hora de redefinir una estrategia para la construcción de nuevos sistemas de información es la diferenciación entre dos niveles que, ciertamente se deben integrar, pero que, en especial en una primera etapa, deben diferenciarse claramente. Por una parte, se necesita construir un sistema de información de base, al servicio de la autogestión de la organización y del entorno, que tenga características de permanencia, pueda automatizarse casi enteramente y permita monitorear el desempeño ordinario de la organización y sus oscilaciones. Pero, por otra parte, es necesario construir *sistemas de información específicos*, tanto al servicio de proyectos concretos, decisiones puntuales o áreas críticas. El hecho de que la tecnología permita contar con herramientas comunes muchas veces ha confundido estos planos, en especial cuando se tienen una visión reduccionista del sistema de información y se lo separa del proceso comunicacional. Pero ambas dimensiones tienen ritmos diferentes, actores y urgencias diferentes y es altamente probable que por mucho tiempo constituya una característica permanente de los sistemas de información. Por ejemplo, si un área del sistema judicial se encuentra en un proceso acelerado de cambio, necesita un determinado proyecto de información específico para esa situación. Ha sido bastante común, por el contrario, que las organizaciones judiciales hayan tratado de construir sus sistemas de información por fuera de sus procesos internos más dinámicos (que son los que empujan precisamente a un uso nuevo de la información) y ello produzca baja productividad de los nuevos sistemas de información que se quieren desarrollar y hace que los procesos más dinámicos

no puedan contar con la información adecuada en el momento oportuno. Se debe tomar en cuenta este doble juego de los sistemas de información para construir una estrategia integradora.

30. Existen, además, otros niveles en el uso de información que influyen en la construcción de los nuevos sistemas de información. Si partimos de la información de base que nos brinda información sobre las operaciones ordinarias del sistema y nos quedamos en ella, también cerramos el camino a innovaciones concretas, que ajustan procedimientos. Para ello hay que desarrollar la capacidad de realizar una permanente tarea de investigación sobre temas muy puntuales, que permitan una respuesta inmediata de la organización ya sea ajustando sus operaciones o innovando en el modo de actuar. Si no se cuenta con esa información o si el sistema de información se convierte en una nueva estructura (es decir, un patrón de funcionamiento que cumple determinadas funciones) que también se vuelve rígida, entonces habremos puesto un obstáculo más a la modernización de los sistemas judiciales.

D. La información al servicio de la innovación

31. Una nueva estrategia en la construcción de los sistemas de información judicial (SIJ) debe tomar un rumbo concreto: *debe ponerse al servicio de la innovación*. Ello implica cuestiones muy concretas. En primer lugar se debe promover el debate al interior de la organización, tratando de involucrar a todos los sectores que usan la información; en segundo lugar, se debe tener la capacidad de orientar la recolección de datos hacia áreas críticas o hacia áreas exitosas, para poder investigar con mayor profundidad, ello reclama flexibilidad en el SIJ; en tercer lugar se debe *debatir permanentemente con los usuarios, ya sea el sector profesional pero también el usuario final del servicio judicial*. Existe una cierta cultura judicial que se niega a tomar en cuenta la opinión de los usuarios y confunde esto con criterios de independencia judicial. Ahora bien, no se trata solamente de generar debate, sin *discutir sobre la base de la imagen que nos brinda la información*. Es bastante común que los debates y diálogos transcurran sobre la base de prejuicios y finalmente nadie utiliza la información disponible. Un moderno SIJ debe desarrollar una metodología de trabajo que obligue a discutir sobre la información y a fundar las distintas posiciones o los consensos en referencia a ella.

32. Por otra parte, es fundamental que los SIJ tengan capacidad de darle seguimiento serio y profundo a las innovaciones dentro del sistema. Las instituciones judiciales se caracterizan por decretar el éxito o el fracaso de un cambio con demasiada rapidez y con falta de información.

Las innovaciones en organizaciones altamente estructuradas y formalizadas reclaman tiempo. Un tiempo difícil de conseguir según el término de expectativas sociales y que por ello debe ser aprovechado al máximo. Además, el *efecto que produce una innovación* no siempre está vinculado a la calidad o a los defectos de ese producto o herramienta en particular sino a otras dimensiones de la organizaciones que pueden no haber sido alcanzadas por esa nueva herramienta o producto. Tener la capacidad de observar los factores que distorsionan el efecto buscado es otra de las funciones que debemos exigirle al SIJ para ponerlo al servicio de la innovación.

E. La comparación permanente

33. Un modelo de SIJ debe asumir la tarea permanente de comparar el desempeño de las organizaciones judiciales. Ello porque es imposible evaluar su desempeño por fuera del entorno y por comparación con el desempeño de otras organizaciones que influyen sobre su trabajo. Pero además porque es una de las tareas que nos permitirá *mejorar la calidad del análisis sobre los problemas judiciales*, hoy empobrecido por muchos factores, entre ellos la falta de información, la falta de uso de los análisis y la carencias de trabajos comparativos que permitan emular, descubrir errores, hacer transferencia de tecnología, etcétera. Por otra parte, las organizaciones tienen *muy poca memoria institucional* y ello impide realizar una planificación adecuada. La comparación con estados anteriores de la organización es indispensable para cualquier trabajo con base empírica. Además, si queremos construir organizaciones judiciales inteligentes que aprenden de su propia experiencia y de las demás, es imperioso tener una actividad de comparación con otros sectores del Estado. Es bastante usual que otras instituciones estatales gasten muchos recursos en modificaciones, incluso en sistema de información y no existe luego comparación o transferencia de experiencias. Recordemos que el Estado se financia con el dinero de los mismos contribuyentes. Algo similar ocurre con otras organizaciones sociales con las cuales se pueden realizar comparaciones por similitudes de trabajo (v. gr. universidades, centros de capacitación) pero que tampoco son miradas para extraer experiencias. Como ya hemos dicho la idea de *especificidad de lo judicial* muchas veces es más un mito que una realidad, contribuye a este tipo de aislamiento. Un cambio de estrategia en la construcción del SIJ debe empujar a las organizaciones judiciales a esta comparación permanente de su trabajo con otras organizaciones. Aún más, dadas las similitudes de los diversos sistemas de justicia en la región, no sólo es posible sino conveniente establecer compara-

ciones entre ellos que den luz especialmente sobre el curso de procesos de reformas con características similares. Buen ejemplo de ello es lo sucedido con las reformas procesales penales en América Latina, proceso que se ha extendido a la casi totalidad de los países de la región con orientaciones muy similares, la experiencia y los resultados de unos y otros debieran ser un insumo insustituible a la hora de tomar decisiones en esta materia: iniciar un proceso, hacer ajustes a uno en marcha. Sólo hoy empezamos a tomar conciencia de las ventajas de estos análisis comparativos —prueba de ello es el impacto del Proyecto de Seguimiento de Reformas Procesales Penales impulsado por el CEJA—, pero en ese ejercicio debemos enfrentarnos ya no solamente a las deficiencias apuntadas de los sistemas internos de información, sino adicionalmente a las diversas dificultades que se presentan para homologar la información entre diversos países.

F. La información vinculada al sistema de premios y castigos

34. Finalmente, es imperioso vincular de un modo estrecho los SIJ al sistema de premios y castigos. Allí también nos encontramos con problemas. En primer lugar no existen adecuados métodos de evaluación, ni está claro todavía como medir la productividad y el buen desempeño. Ello no porque no se puedan construir indicadores simples de ambas dimensiones sino porque esa construcción esta tensionada por una extensión errónea del concepto de independencia judicial y por una cultura judicial poco proclive a ser evaluada de ninguna manera. El establecimiento de un sistema de estímulos necesita de una adecuada información y una organización que se ajusta y perfecciona necesita un sistema de estímulos. Influye también en la dificultad de vincular estas dos dimensiones el que muchos segmentos de la organización judicial no trabajan sobre las rutinas establecidas, ya sea en la legislación o en otras decisiones internas, sino en lo que se suele llamar “costumbres del tribunal” que incluso varían de un segmento a otro o de unos a otros tribunales. El evaluador se encuentra con distintos niveles de trabajo, algunos de ellos informales, que pueden tener una influencia decisiva. No se suele contar con información precisa de estas distorsiones (que algunas veces son adaptaciones que corrigen positivamente las prácticas establecidas normativamente) y ello hace que la evaluación sea más complicada aún. Otra de las características que indican la necesidad de vincular el sistema de información a los premios y castigos dentro de la organización tiene que ver con las diferentes actitudes frente a los momentos de crisis. Es bastante común que ante fuertes oscilaciones de la carga de trabajo, cuellos de botella, urgencias sociales,

etcétera, algunos funcionarios respondan aumentando su trabajo y eficiencia y otros continúen con su rutina como si nada pasara o el problema fuera de otros. Si no se tiene información de estas actitudes se suelen cometer inequidades que luego influyen en el desaliento de aquellos jueces y funcionarios con mayor responsabilidad.

SEGUNDA PARTE PROYECTOS CEJA SOBRE INFORMACIÓN JUDICIAL

Una de las metas principales de CEJA es proveer a la región de más y mejor información sobre el funcionamiento de sus sistemas de justicia, con el fin de enriquecer el debate sobre estos temas y las políticas públicas que se lleven a efecto.

Con tal fin se han desarrollado diversas iniciativas, las que cubren distintos ámbitos de la justicia, empleando también para ello perspectivas y niveles de profundidad diferenciados, en función de los objetivos perseguidos. A continuación se reseñan esos proyectos, de los cuales se puede obtener información más completa y obtener sus principales productos del sitio web de CEJA (www.cejamericas.org).

IV. PROYECTO DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES

Con apoyo de la Agencia para los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CEJA ha ejecutado un proyecto tendiente a mejorar las estadísticas que generan los poderes judiciales de la región, el cual ha sido ejecutado bajo la coordinación del señor Santos Pastor.

Específicamente, el proyecto se ha propuesto 1) desarrollar instrumentos que faciliten el trabajo a los poderes judiciales interesados en potenciar sus sistemas de información y 2) recolectar, procesar, homologar y difundir información estadística de los diversos países de la región.

El principal instrumento desarrollado hasta la fecha es el manual “Cifrar y Descifrar”, el cual contiene una descripción de los elementos básicos para constituir un sistema de información judicial: matrices de información, estructuras y mecanismos de recolección, elaboración de informes y difusión de la información.

Actualmente nos encontramos trabajando en un Manual específico sobre Indicadores de Justicia.

La recolección de información se desarrolló, en una primera etapa, en Argentina y República Dominicana, extendiéndose en la actualidad a los

siguientes países: Belice, Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador y Guatemala.

V. REPORTE SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA EN LAS AMÉRICAS

Con apoyo del Programa de Seguridad Humana del Gobierno de Canadá, acabamos de concluir la elaboración del primer Reporte de CEJA sobre el Estado de la Justicia en las Américas. En este Reporte se contiene una descripción de las instituciones y procedimientos judiciales de cada uno de los 34 países de las Américas, así como información sobre cobertura judicial, presupuestos, movimiento de causas y duración de los procedimientos. Igualmente se desarrollan temas especiales, como el de resolución alternativa de conflictos y se describen las principales iniciativas de reforma judicial. Finalmente, se reseñan los *sitios web* de mayor interés y se contiene una lista de contactos relevantes por país.

En otra sección del Reporte, de carácter comparativa, se analizan una serie de indicadores subjetivos sobre el funcionamiento de las justicias nacionales.

Este Reporte está disponible actualmente en español contenido en un disco compacto. Prontamente se editará una versión en inglés y se podrá acceder al mismo a través del sitio web de CEJA.

VI. PROYECTO SEGUIMIENTO DE REFORMAS PROCESALES PENALES

Desde el año 2001 el CEJA ha venido desarrollando un proyecto de recolección de información destinado a dar seguimiento a los procesos de reforma de la justicia penal que han tenido lugar en los diversos países de América Latina. El objetivo de este Proyecto ha sido el de poner en el debate información acerca del funcionamiento concreto de los nuevos sistemas procesales penales, con el fin de motivar la identificación de problemas en su funcionamiento y promover el reforzamiento de los procesos de implementación de las reformas.

Durante el año 2001 se realizaron estudios de seguimiento en Argentina (provincia de Córdoba), Costa Rica, Chile y Paraguay. En el año 2002 se hicieron estudios en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Y durante 2003 se encuentran en plena ejecución estudios en Argentina (provincia de Buenos Aires), Bolivia y Honduras. Próximamente también se iniciará un estudio similar en Nicaragua.

Los informes comparativos de los años 2002 y 2003 han sido publicados en la *Revista Sistemas Judiciales*, números 4 y 6, además se en-

cuentran disponibles junto a todos los instrumentos de recolección de información y a los informes nacionales en la *página web de CEJA*.

VII. PROYECTO APOYO AL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL GOBIERNO JUDICIAL

En la misma línea de trabajo que hemos venido desarrollando, CEJA pretende promover la generación de mecanismos de información para el gobierno judicial, destinados a mejorar la capacidad de estos órganos para la recolección y utilización de información en la toma de decisiones. Esperamos que en el futuro cercano podamos establecer algunos convenios de colaboración con cortes supremas, consejos de la Magistratura y otros órganos llamados a tomar decisiones que afecten al sistema judicial, con el fin de elaborar metodologías y crear equipos de trabajo destinados a desarrollar proyectos muy específicos que ilustren de manera concreta el modo y las posibilidades del uso de la información para la toma de decisiones.

A continuación presentamos las ideas centrales de una propuesta que debe ser tomada solo como un documento de trabajo a ser discutido y perfeccionado, que busca facilitar el debate y no como un modelo rígido que CEJA pretenda imponer.

La propuesta consiste en la realización de un ejercicio específico y limitado, referido a un área importante de decisiones. No se trata por lo tanto de un intento por construir, desde ya, un complejo sistema de información que pretenda abarcar todas las dimensiones del sistema judicial. La estrategia es más bien la de crear y apoyar un equipo que sea capaz de abordar uno o más temas, de producir información y tener impacto en algunas decisiones, para de ese modo ir abriendo espacios y creando la necesidad de este tipo de ejercicios para futuras etapas en las que el trabajo pueda ser ampliado.

1. *Áreas de mayor relevancia*

Un primer elemento de la propuesta consiste en elegir un área de la actividad judicial en la que sea necesario producir información con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones, algunas de las áreas en las que nos parece urgente producir información son:

a) Análisis del control de gastos. Se trata de vincular el presupuesto a las operaciones reales del sistema y al gasto efectivo, de modo tal que se pueda discernir la relación costo-beneficio en la asignación de recursos. Esto no solo permitirá revertir la falta de control de gastos tradicional en

las organizaciones judiciales sino utilizar esta información como un instrumento del cambio organizacional, así como establecer nuevos ejes en el debate público sobre la administración de justicia.

b) Capacidad de respuesta. Una segunda área de trabajo prioritaria debe estar orientada a medir la *carga real de trabajo, que suele quedar oculta por conteos imprecisos, al estilo de los que muestran miles de causas pendientes, cuando en realidad se trata de casos sin mayor relevancia no movimiento efectivo*. Solo a partir de esa clarificación sobre la verdadera carga de trabajo se puede medir la *verdadera capacidad de respuesta* que corresponde a las soluciones otorgadas frente a los casos que efectivamente representan una demanda de intervención por parte de personas concretas. Esta capacidad, a su vez, dependerá de los recursos y procedimientos utilizados. Los cambios en las organizaciones, el desarrollo futuro de las reformas ya comenzadas y la posibilidad de mejorar las técnicas de reforma de los sistemas judiciales dependen en gran medida de la posibilidad de contar con esta información.

c) Detección de procesos improductivos. Para organizaciones que necesitan superar el formalismo es necesario superar las viejas formas de crítica a ese formalismo para construir un nuevo enfoque donde se pueda demostrar de un modo irrefutable la existencia de procesos improductivos y con efectos negativos sobre la conflictividad social o el desarrollo del litigio, así como los recursos que se utilizan en estas tareas y que podrían quedar liberados a partir de decisiones apropiadas.

d) Duración del proceso. Actividad y tiempo ocioso. La duración del proceso es uno de los indicadores centrales del funcionamiento de la administración de justicia. Sin embargo, es necesario ampliar el análisis para poder detectar los tiempos ociosos y discernir las causas de ello. Por otra parte, el manejo de las cargas de trabajo estacionales, de las crisis de sobrecarga, etcétera, nos obliga hoy a tener una mayor conocimiento de la relación tiempos de actividad, tiempos ociosos de la organización.

e) Percepción de usuarios relevantes. Una organización orientada a los resultados debe estar siempre atenta a la percepción de los usuarios, aun cuando ella no refleje objetivamente el funcionamiento de la organización (en todo caso siempre habrá algún problema de comunicación que se convierte en un problema de legitimidad). Pero la categoría usuarios o percepción social no es precisa, es necesario diferenciar por áreas, problemas, etcétera, para poder convertir a este tipo de información en algo más productivo.

2. Propuestas de trabajo

Es necesario convertir el cambio de enfoque en un plan de acción concreto que permita superar la demora por diseños macro que nunca se concretan, o lo hacen fragmentariamente o con metodologías tan lentas que luego son superadas por la velocidad del cambio tecnológico y las necesidades de la organización. Algunas propuestas concretas, como simples recomendaciones de acciones que se podrían realizar de inmediato, son las siguientes.

a) Formar un grupo de trabajo especial. Asumir el liderazgo. Es conveniente que exista un pequeño grupo que tenga la responsabilidad de comenzar a construir el SIJ, tanto en el plano técnico como en el liderazgo dentro de la organización. No parece conveniente asignarle este trabajo a un juez ni a los presidentes de los tribunales sino tener la capacidad de seleccionar a un grupo que pueda tener tanto la capacidad técnica como la capacidad de liderar este tema en todos los niveles de la organización.

b) Elegir un proyecto específico a investigar. Es recomendable, incluso dentro de las áreas seleccionadas como prioritarias, elegir un proyecto que permita construir un modelo de sistema de información y lo ponga a prueba frente a los procesos de toma de decisión. Esto serviría además, para realizar un relevamiento profundo de los procesos de toma de decisión y de los distintos usos de la información para luego sobre la base de esa experiencia ampliar el SIJ.

c) Elegir un tema de la agenda real (seguimiento de proyectos de reforma) y asegurar impacto de la información. En la selección del proyecto específico a ser efectuado debiera ser un factor determinante la relevancia del tema planteado en la agenda real del órgano de gobierno que auspicie el estudio. Asimismo, el diseño del proyecto debe contemplar que éste produzca resultados que sean útiles para las decisiones a ser tomadas y, finalmente, deben también contemplarse los mecanismos específicos a través de los cuales la información obtenida será transmitida a los miembros del órgano de gobierno con el fin de garantizar su impacto. En este sentido, el óptimo es concentrar los esfuerzos por elaborar un sistema de información directamente enfocado al seguimiento de un proyecto de reforma relevante para la institución. De preferencia debiera tratarse de un proyecto acotado cuya influencia en los resultados de la institución debieran poder aislarse sin mayores dificultades de otros factores que influyan en ellos, de forma tal de facilitar el monitoreo y, por consiguiente, las acciones correctivas que eventualmente deban adoptarse fruto de la información recolectada.

d) Simplificar y reducir los datos. Una estrategia orientada a construir un SIJ y no baterías de datos, necesita simplificar y reducir la información disponible. La tentación de las oficinas estadísticas es la de ampliar permanentemente los datos disponibles sin construir circuitos de comunicación alrededor de ellos. Ello podrá ser inofensivo mientras la producción de esos datos no reemplace la construcción de los sistemas de información o no distraigan recursos. Si lo hacen se deberá seleccionar con cuidado los datos sobre los que se trabaja y simplificar la forma de presentarlos.

e) Mesas de debate sobre información concreta. Los circuitos de comunicación se consolidan sobre la base de intereses comunes y utilidades evidentes. Una de las formas más simples de comenzar a construir los nuevos SIJ consiste en ampliar la metodología de formar mesas de trabajo sobre información concreta acerca de problemas también muy concretos, custodiando que el análisis y las propuestas siempre incorporen la información que se ha puesto “sobre la mesa”. Si esto se hace de un modo tal que ante las soluciones adoptadas se puede en poco tiempo contar con nueva información, es decir, se trata de temas que en muy poco tiempo ya pueden ser seguidos en sus resultados, entonces todavía de un modo más directo servirán a la construcción de los nuevos sistemas de información.

f) Transparentar y asumir el debate externo. Es determinante a la hora de comenzar a construir el SIJ no dejar para el futuro la apertura al debate externo. Se ha cometido el error de mantener la información dentro de los contornos internos de la organización y ello le ha quitado riqueza al proceso de aprendizaje sobre el SIJ y la necesaria validación de los datos. La información debe ser producida desde el inicio para ser utilizada también por actores externos. Las organizaciones judiciales no suelen tener mayor capacidad analítica y los centros de investigación externos tienen dificultades para construir sus bases empíricas para el análisis. Aquí encontramos la posibilidad de realizar una alianza muy productiva si se superan viejos prejuicios acerca de la necesidad de que sólo los jueces accedan a la información y la “falta de comprensión” de quienes no forma parte de las organizaciones judiciales. Por su lado, los centros de investigación deberán comprender el proceso de construcción de los SIJ como una tarea que tiene valor en sí mismo, más allá del tema de investigación en concreto y deben poder acompañar el proceso de apertura de las organizaciones judiciales sin subordinarse pero también comprendiendo los procesos internos de adaptación de la organización y transmitiendo seriedad y respeto. La celebración de acuerdos concretos, con re-

glas claras, puede generar una sociedad muy productiva para la construcción de los nuevos SIJ.

3. *Colaboración de CEJA*

CEJA se encuentra disponible para apoyar a los países de la región que deseen impulsar un proyecto en el sentido antes descrito, ya sea en forma separada o a un grupo de ellos, para lo cual ofrece, trabajando en conjunto con los equipos y técnicos locales, colaborar en las siguientes actividades:

- a) Diagnósticos y discusiones previas para perfilar el proyecto y comprometer a actores claves.
- b) Formulación técnica del proyecto.
- c) Contactos y acciones para buscar financiamiento externo, en caso de ser necesario.
- d) Asesoría experta y supervisión durante la ejecución del proyecto
- e) Intercambio de experiencias con otros países de la región que estén realizando acciones similares.
- f) Elaboración y ejecución de una estrategia de difusión del proyecto.
- g) Evaluación del proyecto.