

LOS JUECES Y LA INFORMACION

-sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial-

PRIMERA PARTE

LA NECESIDAD DE REVISAR CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS

I. ¿Por qué nos preocupa el uso de la información en los sistemas judiciales?

A. 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 funcionan 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 estos 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 existen ninguna organización sin un sistema de información.

2. Es evidente que una organización tiene que cumplir el conjunto de operaciones que la constituyen, deben 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. También debe desarrollar 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 se cumplen las metas programadas.

3. La información requerida para la adopción de decisiones puede ser de muy diversas naturalezas. 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, etc. 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 ella y si las experiencias de una a otra no fueran transferibles o no su pudiera construir casos generales dentro de la diversas de 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 trabado 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 de 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, sino 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 intuiciones, 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- está 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 puede entonces pretender que en el futuro puedan desvincularse las decisiones de esas cifras o fundar reformas sin diagnósticos. Es más, todo indica que en el futuro se exigirán más cifras y diagnósticos. El desafío entonces es ver cómo generarlos para que sean realmente útiles y adecuados.

B. 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 sistemas 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 de 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 la prácticas vinculadas al envío, análisis y uso concreto de esa información ha variado muy poco. O, desde la perspectiva contraria, se han variado formas vinculados a los procesos de toma de decisión, en cualquiera de los niveles, sin tener en cuenta la necesidad de modificar la información disponible para esa 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 directo 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 existen 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.

C. Caracterización 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 alguna de los procesos de toma de decisión que son más relevante 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 aquéllas 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 circunscripto 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 existan fuertes relaciones entre ellos:

- a. *decisiones vinculados 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.
- b. *Decisiones vinculadas a la gerencia del poder judicial.* Por otra parte, el poder judicial como toda organización maneja un conjunto de recursos indispensable para las operaciones cotidianas, que normalmente responden a patrones regulares, estándares establecidos de un modo mas 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, etc. 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 y tienen un uso específico de la información conforme a ellos.

- c. *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. Este 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 las modernos “circuitos”, “despachos únicos”, etc. 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. Estas 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 el control de los tiempos asociados a su ejecución.

D. 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, etc.), 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 y al ir profesionalizando la gestión de los tribunales.

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

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 e 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 debe 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 racionalidad, 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 capítulo 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 los 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 sustente 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:

A. 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 de la cual toman sentido conceptos tales como racionalidad, justificación, fuerza de la decisión, control, transparencia, etc. 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, etc. 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 necesidades 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 tradicionalmente se 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 mas 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 convertirla en mensajes claros dentro del proceso de toma de decisiones. Es bastante usual, por ejemplo, a que 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, aún 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, etc.). 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, intencional 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 mas 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 mas 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 actores 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 solo 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.

B. . 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 las 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, etc. Las instituciones judiciales estar 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, estas nos parecen algunas de las tareas y las razones que fundamentan la urgencia de esa tarea de construcción o modernización. Los nuevos sistemas de información deben estar al servicio del logro de:

A. Precisión. Las decisiones de las autoridades judiciales deben ser más precisas. Por supuesto esto tiene varios significados. Por una parte, debe quedar claro *el problema a solucionar*, esto es, cual estado o proceso de la organización debe ser modificado en base a 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 mantenerse 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, etc. En quinto lugar deben ser precisos en cuanto a los destinatarios, ya se trate *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 tondos 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 evitara 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*.

B. Control. Las organizaciones judiciales prácticamente han carecido de sistemas 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 una requisito ineludible para una organización que quiera ser eficaz. En el caso de las organizaciones judiciales exista 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 merecer un tratamiento especial, ya sea por su complejidad, por la gravedad del asunto o 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, etc) 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, etc). 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.

C. 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 esta sospechada. Por eso los sistemas de información deben estar orientados a construir transparencia en esta situación concreta.*

D. Adaptación al entorno. Una organización orientada a los resultados tiene 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 determinada 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 es utilizada 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.

E. 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 tienen 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, etc. 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.

E. 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, aún 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 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 dudas que cualquiera sea esta estrategia, ella 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.

F. 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, etc. Ello con diferentes actores sociales que cada día muestran mayor preocupación por el desempeño de la administración de justicia. Por ejemplo, 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, etc. 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 basan 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 mas 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.

G. 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.

H. 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 lidiar 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.

I. 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 poca 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.

C. 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 anda 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:

A. 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.

B. 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.

C. 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, etc. 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.

D. 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 responsabilidades, 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.

E. Rutinas. El modo como se diseñan las rutinas en las organizaciones judiciales es otro obstáculo a 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.

F. 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 si mismos como una herramienta indispensable para otras innovaciones.

G. 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.

F. 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 destacadas 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:

1. 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 realizadas en esta área, ha sido cierto desfasaje entre los sistemas 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 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.

2. 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 organizacional, 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 de caso. Por otra parte, este o cualquier concepto deberá contar con una *tabla de ponderaciones (gravedad, complejidad, urgencia, etc) 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 cometan dos errores fundamentales en la presentaciones 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 de 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 presentación 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 quien 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 del 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 trate 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.

3. 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 autoimagen 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.

4. La información al servicio de la innovación.

31. Una nueva estrategia en la construcción de los 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 tenga 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 en términos 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.

5. La comparación permanente.

33. Un moderno 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, etc. 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 a 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 sistemas 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 (vgr. 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 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 comparaciones 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.

6. 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, etc. 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
HACIA UN PLAN OPERATIVO PARA LA CONSTRUCCION DEL SIJ

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE CORTO PLAZO.

A. La urgencia de construir SIJ

35 Todo lo que hemos señalado precedentemente nos lleva a una conclusión principal. Urge crear Sistemas de Información Judicial sobre parametros distintos. Debe quedar claro que no se trata de simples sistemas estadísticos aunque su existencia es un primer paso en ese sentido.

B. áreas de mayor relevancia.

- a. Análisis del control de gastos.
- b. Capacidad de respuesta y respuesta efectiva.
- c. Procesos improductivos
- d. Duración del proceso. Actividad y tiempo ocioso.
- e. Trabajo real y asignación de recursos
- f. Percepción de usuarios relevantes.
- g. Anticipación de problemas.
- h.** Planificación del desarrollo organizacional
- i.** Conocimiento de la cultura organizacional
- j.** Informes al Parlamento

C. Propuestas de trabajo.

- a. Formar un grupo de trabajo especial. Asumir el liderazgo.
- b. Simplificar y reducir los datos.
- c. Elegir un proyecto específico a investigar
- d. Transparentar y asumir el debate externo
- e. Modificar la presentación de los datos.
- f. Usar internet de un modo proactivo.
- g. Mesas de debate sobre información concreta.
- h. Elegir una “institución colega” para la comparación permanente y conjunta.
- i. Dar seguimiento a los resultados del trabajo
- j. Poner la información a disposición de los centros de investigación y control externo.

II. OTRAS CONCLUSIONES. UN PLAN ESTRATEGICO PARA EL MEDIANO PLAZO.

A. METAS Y OBJETIVOS PARA EL MEDIANO PLAZO

B. PROPUESTAS DE TRABAJO

- k. Diseñar una política de información.
- l. Seleccionar algunos procesos relevantes. Ejemplos y Propuestas.
- m. Normalizar datos y Herramientas.
- n. Formar equipos mixtos (internos y externos) de analistas de la información judicial
- o. Convenios específicos para compartir información. Ejemplos y propuestas. El informe general del CEJA.
- p. Vincular algunos procesos de toma de decisión al análisis de información. Ejemplos y propuestas.