

**EL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA
JUDICIAL Y EL USO DE INDICADORES
-UNA PROPUESTA DE TRABAJO-**

Alberto M. Binder

I. LA NECESIDAD DE ALGUNAS ACLARACIONES.

1. *La superación de la complejidad paralizante.* Una de las razones –por cierto no la única ni la determinante- de la falta de uso de la información en los sistemas judiciales es la tendencia a generar un escenario de tal complejidad que se vuelve inmanejable para los recursos humanos disponibles y las necesidades concretas. Esta complejidad siempre se puede justificar con un “pero también falta esto y esto otro”, pero luego el resultado final es que nadie usa la información que se produce o no llega a producirse. Por lo tanto, la primera propuesta consiste en reducir la complejidad hasta el punto en que ella sea manejable y se vuelve útil.

2. *¿Cuándo la información es útil?* Para que lo sea se deben dar algunas condiciones:

2.1. En primer lugar que la información *se encuentre en un circuito de comunicación.* Por fuera de un circuito de comunicación la información carece de relevancia (ni siquiera es información). Un error ha sido tratar de construir información sin prestarle atención al circuito de comunicación. Por eso la tarea principal es esa, la construcción de esos circuitos. En el caso del Proyecto, hay que *construir dos circuitos de comunicación: uno interno y otro externo y lograr que ambos a su vez estén conectados.*

2.2. Para poder construir un circuito de comunicación es necesario, en un primer momento, fundarlo sobre los intereses concretos. Es decir aquí funciona el refrán “no hay peor sordo que el que no quiere escuchar”. No siempre se ha identificado con claridad los intereses concretos que es algo muy diferente a lo que *debería interesar (uno esta en el plano de la realidad y otro en el deber ser).* Ciertamente el objetivo del proyecto es empujar hacia lo que se debe hacer, pero para comenzar hay que asentarlos en los intereses reales. Entonces, la propuesta es

2.3. Identificar con claridad al emisor (quien va a producir el mensaje que contiene información)

2.4. Identificar con claridad al receptor (quien va a escuchar el mensaje. Entendiendo por escuchar el mensaje que va a *utilizar la información de un modo efectivo.*

2.5. Cual es el interés en enviar el mensaje y cual el interés en recibirlo (como una situación de hecho, actual, concreta)

2.6. Cual debería ser el interés que funda el circuito de comunicación.

2.7. Cual es la metodología para acortar la brecha entre el interés actual y el deber ser.

3. La información queremos que sea utilizada para tomar decisiones en base al conocimiento del funcionamiento real del sistema judicial y del funcionamiento deseable o debido. Como ocurre en todas las organizaciones sociales, conocer la situación real es muy complejo ya que eso que llamamos el funcionamiento del sistema judicial se compone de muchos elementos que podemos mirar desde diferentes perspectivas. Es casi imposible, salvo que se contara con muchos recursos y una metodología muy desarrollada, conocer en detalle ese funcionamiento. Por otra parte, para tomar decisiones correctivas o para sostener las buenas prácticas no es necesario generalmente tal grado de detalle. No obstante se pueden realizar mediciones adecuadas y suficientes como para darle bases más objetivas a las acciones de administración, gobierno, crítica y desarrollo del sistema judicial.
4. Muchos piensan, por el contrario que no es posible evaluar o contar con información sólida sobre el funcionamiento del poder judicial. Es cierto que siempre algo se escapará a la mirada pero ello no es el problema. El Poder Judicial se ocupa de temas importantes y repletos de dimensiones cualitativas, pero no es el único sector del Estado en el que sucede algo así. Quienes creen que la administración de justicia no puede ser evaluada sin graves distorsiones generalmente también le asignan funciones inasibles a las instituciones judiciales. Entonces a ellas le compete “preservar la paz social” “garantizar la seguridad jurídica” “afianzar la justicia” y otras frases similares que si bien tienen un gran valor emotivo (y ello es bueno, pero para otras finalidades) llevan a un proceso de evaluación de desempeño a un pantano del cual es muy difícil salir.
5. Las instituciones judiciales, por el contrario, son un conjunto de hombres y mujeres, que realizan ciertos procesos de trabajo, que estructuran sus esfuerzos y los recursos con que cuentan de determinado modo para obtener determinados resultados. En esto no se diferencian de cualquier otra organización –y hay muchas que cumplen tareas mucho más importantes, tales como educar a nuestros hijos o preservar nuestras vidas- y por lo tanto pueden ser vistas bajo la óptica del logro eficaz de los resultados o de la asignación eficiente de los recursos sobre la base de procedimientos de trabajo bien diseñados y ejecutados con precisión y economía. La existencia de valores importantes en juego (libertad, propiedad, honra) en nada dificulta la tarea de evaluación, siempre que los elementos a evaluar (resultados, productos, procesos de trabajo, estructuras organizativas, recursos humanos, etc.) estén claramente identificados, los objetivos y metas definidos también con claridad (no es un objetivo “afianzar la justicia, por ejemplo) y los valores desde los cuales se lleva adelante el proceso de evaluación también expresados con claridad.
6. En este sentido, es importante estandarizar un modelo de evaluación de desempeño simple que permita luego construir otros análisis mas

precisos. Sin embargo el contar con un modelo de análisis simple –que la experiencia ha demostrado que es trabajo igualmente construirlo- permite avanzar en la práctica de uso de la información, construir los circuitos de comunicación y generar la base imprescindible para otras evaluaciones.

II. UNA MATRIZ SIMPLE DE ANÁLISIS.

7. Es necesario diseñar una matriz sencilla dadas las dificultades de construcción ya señaladas. Para ello se deben poner énfasis en tres variables: 1) *CAPACIDAD DE SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS QUE LE HAN SIDO PLANTEADOS.* 2) *OPORTUNIDAD DE ESA SOLUCIÓN* 3) *COSTO DE LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO.* Estas tres dimensiones son *variables* ya que pueden tener distintos tipos de estados y modificarse por la acción del conjunto de la decisión. Estas variables son complejas y es muy difícil conocerlas cabalmente en todas sus dimensiones. Por tal motivo, para analizarlas del modo más objetivo posible se usan *indicadores.* Ellos nos indican que es probable que exista la cualidad que buscamos, aunque no nos aseguran que exista. Es muy importante entender este carácter de aproximación ya que la insatisfacción que generan es una de las causas de provocar una complejidad inmanejable. Ciertamente dado su carácter aproximativo siempre será mejor si tengo un mayor número de indicadores, pero la elección de la cantidad y tipo de indicadores no debe *destruir la construcción del circuito de comunicación sin el cual la información no sirve para nada.*

8. Por ejemplo, necesitamos saber si la administración de justicia tiene capacidad de solucionar los conflictos que le llevan los ciudadanos. Sin duda poder tener información completa sobre ello implica un estudio muy complejo que se vuelve casi imposible si se trata de manejar volúmenes grandes de información. Sin embargo, sería un gran avance trabajar con algunos indicadores de mucha más fácil recolección que nos darían una visión aproximada. Por ejemplo, un indicador de esa capacidad es la capacidad de dar *respuesta a las peticiones.* Este indicador es mucho más sencillo de recolectar y ya nos dice mucho sobre la capacidad de respuesta. Se trata de un simple análisis de ingresos y egresos, que sin embargo no se suele hacer en nuestros sistemas judiciales o se lo realiza de un modo que no brinda información útil. Por ejemplo, en la información disponible en el judisoft, existen 21 indicadores vinculados a ingresos y egresos. Todos ellos pueden ser útiles pero en la matriz básica es necesario trabajar con los *ingresos de demandas* (el planteo de un conflicto), no cualquier petición, ni incidente y las respuestas definitivas a esas demandas, es decir las *sentencias definitivas.* Es mucho más importante elaborar una *tipología de esas demandas, en base a tipos de conflictos.* Por ejemplo, cuantos son casos de despidos laborales, accidentes de trabajo, incumplimientos de contratos, cobro de deudas. Etc. Por la otra parte, existen muchos tipos de salidas y el solo hecho de que se trate de una sentencia definitiva no nos dice todavía todo sobre la calidad de la solución, pero es un indicador de que se le ha dado la razón a alguna de las dos partes en conflicto. Un segundo indicador de la capacidad de respuesta tiene que ver con el control de la decisión. Es decir, con las decisiones apeladas y luego decididas por segunda instancia o, finalmente, por la corte. La actuación de tribunales de control no nos garantiza tampoco la calidad de la solución pero nos indica algo más sobre su calidad. Estos indicadores nos permiten trabajar con información objetiva y constituyen la *base mínima que hoy no se usa para*

evaluaciones mas precisas y focales. Se pueden utilizar otros dos indicadores de base subjetiva que nos permite aproximarnos más a la variable “capacidad de resolver el conflicto”. Ellas son el grado de satisfacción de los usuarios y la confianza general de la ciudadanía. Sin duda esos indicadores son subjetivos y están afectados por otros factores, pero aquí es necesario volver a realizar dos aclaraciones. Lo indicadores solo nos marcan probabilidades y nunca nos eximen del análisis. Pero de todos modos, la capacidad de solucionar conflictos siempre tendrá algo que ver –aunque no dependa totalmente- con el grado de satisfacción de los usuarios y con la confianza general de la ciudadanía.

CAPACIDAD DE	-----INGRESOS-----	TOPOLOGÍA BÁSICA
SOLUCIONAR		INGRESOS (CONFLIC.)
CONFLICTOS	-----EGRESOS-----	SENT. DEFINITIVAS
		SENT. CONF./REVOC
Satisfacción Usuarios		
Confianza General		

La tentación de analizar *todo el movimiento de casos* por más que esa información este disponible no debe correr el eje del trabajo sobre la matriz básica de funcionamiento. Esa información puede ser utilizada en un segundo momento para investigaciones puntuales o para precisar el análisis de un área determinada, sino se cae en una *falsa precisión que vuelve inútil la información. Lo preciso solo se comprende dentro del circuito de comunicación.*

9. La *oportunidad de la respuesta es una segunda variable*. Por supuesto son muchos los elementos que confluyen a que una respuesta sea oportuna, algunos de ellos que no dependen del accionar de la administración de justicia (por ejemplo, la situación personal o familiar de los litigantes, o las condiciones generales del país). Sin embargo el indicador más objetivo y preciso para *aproximarnos a la oportunidad es el tiempo*. Se pueden construir muchos indicadores temporales pero también aquí es aconsejable una matriz simple. En esa inteligencia y según lo señalado en el punto anterior, lo principal es tomar la *duración entre el ingreso de la demanda y la sentencia definitiva como indicador principal*. De este modo se puede contar con una visión bastante aproximada de lo que efectivamente produce la administración de justicia y el tiempo que gasta en hacerlo. Suele ocurrir que aplicada esta matriz de indicadores existan quejas porque mucho trabajo que efectivamente hacen los tribunales no es alcanzado por la información. Ello incluso suele ser señalado como un defecto del método. Sin embargo, es importante tener en cuenta que desde el punto de vista de la eficacia destacar los resultados finales y el tiempo consumido es lo esencial. Muchas veces por problemas de atraso o burocratización de los procesos de trabajo esa productividad es baja –lo que no siempre ocurre- y consume un tiempo que le quita a la respuesta toda oportunidad. Se debe tener claro ya que es muy diferente utilizar como indicador la *cantidad de tramites, fundado en que eso es efectivamente lo que se hace* ya que esa visión consolida la ineficiencia o cristaliza formas de trabajo muy antiguos y genera una brecha insalvable entre la mirada interna (que observa los trámites) y la mirada externa (que observa las respuestas al conflicto). El segundo indicador temporal tiene que ver con la duración de los mecanismos de control de las decisiones, es decir, desde la sentencia definitiva hasta la sentencia firme. Este indicador tiene una gran influencia en la idea de respuesta oportuna ya que es bastante usual la

gestión como una asignación cotidiana de recursos más eficientes y le dan previsibilidad al trabajo de evaluación. Sin duda el desempeño individual del juez deberá ser medido con un conjunto de otros indicadores, pero la referencia a un patrón objetivo de desempeño del área a su cargo es una buena forma de establecer racionalidad al proceso de evaluación, aunque no se agote en esa dimensión e incluya otras muchas dimensiones de distinto tipo.

V. RECOMENDACIONES FINALES.

1. Es recomendable no utilizar una matriz compleja de muchos indicadores ya que la experiencia demuestra que esa información luego no se utiliza. De hecho en Paraguay cuentan con la posibilidad de utilizar 39 indicadores de un modo automatizado y ese uso no está generalizado.
2. El uso de una matriz simple de indicadores favorece la construcción de un circuito de comunicación sin el cual la información carece de valor.
3. Esa misma simpleza permite acortar la brecha entre la mirada interna de los operadores y la mirada externa de la sociedad, favoreciendo los procesos de transparencia, responsabilidad, control y comprensión. La mirada común ayuda a construir confianza y legitimidad.
4. Se debe construir un índice de desempeño por áreas, de tal manera que el problema general se fraccione de un modo útil para no medir con la misma vara a sectores de la administración de justicia que trabajan de modos diferentes.
5. También se deben construir una batería de estándares de desempeño cuantitativo, preferentemente orientado a medir desempeño de áreas generales o temáticas.