

Implicancias de la Generación de Información Judicial

Sistemas Judiciales reproduce en esta sección el debate realizado el 15 de diciembre de 2005 en Santiago de Chile durante la reunión conjunta del Consejo Directivo del CEJA y el Comité Editorial de la revista. La discusión, que contó con una serie de disparadores ofrecidos por Alberto Binder, giró en torno a las maneras de generar y aprovechar la información sobre los sistemas de justicia en la región.

JUAN ENRIQUE VARGAS:

La información es un insumo fundamental para la mejora de los sistemas de justicia. Lamentablemente, hoy en día en el común de los sistemas de justicia ella no es utilizada para la toma de decisiones. Existe en este sector una suerte de círculo vicioso; como no se usa la información para adoptar decisiones importantes para el funcionamiento del sector, esta carece de importancia, por lo que no se coloca gran esfuerzo en generar información oportuna y de calidad, y como no es posible acceder a datos con esas características fundamentales, los que hay no se utilizan para la toma de decisiones. Creemos que para romper ese círculo vicioso y mejorar la información, hay que ponerla encima de la mesa, haciendo un esfuerzo de recolección, comparación y demostración de las diferencias entre países, a modo de construir un entorno que produzca incentivos para ir utilizando y perfeccionando la misma. ¿Qué es lo que ha hecho CEJA en este sentido? Hemos recolectado, procesado y difundido información existente, además de generarla, ya sea desde fuentes primarias, a través de la elaboración de índices y algunos instrumentos en la materia.

¿Qué hemos hecho en recolección y procesamiento?

Desarrollamos -con el apoyo del BID- un proyecto en que levantamos información con matrices comparables en Argentina, Belice, Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, República Dominicana y Guatemala, lo que significó un primer esfuerzo de ver lo que existía, cómo se leía y cómo se entendía esa información, y generar así un proceso de atención con respecto a esa información. Aunque fue un proceso arduo, nos permitió tener una aproximación bastante clara de

cuál era la situación de los Poderes Judiciales, con especial interés en los países de Centroamérica y el Caribe. En esta misma línea, empezamos a trabajar en un proyecto para elaborar indicadores judiciales e hicimos un primer esfuerzo de homologación, trabajando con los estadísticos y miembros de las Cortes Supremas, cuyo resultado fue entregado a los presidentes de las Cortes Supremas de Centroamérica y el Caribe, en una reunión en Puerto Rico el año 2004.

Muy importante ha sido la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, cuya segunda versión ha significado un avance importante frente a la primera que hace dos años dimos a conocer, no sólo en cuanto a la cantidad de información que contiene, sino fundamentalmente a su organización y a los criterios con los cuales fue seleccionada y depurada. Este reporte es el resultado de un año de esfuerzo en el que trabajaron bastantes personas, y cuya difusión puede ser muy interesante para diversas instituciones y actores del mundo judicial. Difusión en la que se ha trabajado arduamente a través de nuestras actividades y del sitio web de CEJA, que posee muchísima información de tipo estadística, entre otras.

¿Qué hemos hecho en cuanto a generación de información propia? Nos hemos propuesto que nuestros estudios tengan una perspectiva empírica; todos ellos tienen como primera misión entregar información sobre los temas que abordan. Quien lea un estudio de CEJA debe poder formarse una idea concreta y práctica del problema que trata, sin perjuicio del marco conceptual que le dé sentido a nuestra aproximación. Creo que eso marca una diferencia. El paradigma de ese tipo de estu-

dios es el de *seguimiento a las reformas procesales penales*, que pese a todas las limitaciones de las fuentes secundarias en nuestros países, contiene mucha información sobre qué está pasando en la práctica en la materia.

En el último tiempo y para profundizar esta aproximación comenzamos a elaborar índices, con el fin de generar incentivos más fuertes aún entre los países para mejorar sus sistemas de información, efecto que sin duda nos genera a todos vernos comparados con nuestros pares. El primero de estos instrumentos ha sido el *Índice de Acceso a la Información Judicial a través de Internet*, que mide la cantidad y calidad de información que entregan a la ciudadanía los sitios web de Poderes Judiciales y Ministerios Públicos. Poco a poco comienzan a verse resultados. Hemos sabido que países que no quedaron en las mejores posiciones están dando pasos concretos para revertir esa situación.

Finalmente, la tercera aproximación al tema fue desarrollar instrumentos útiles para mejorar los sistemas de información, como son los *Manuales de Cifrar y Descifrar I y II* elaborados por el profesor Santos Pastor, en el marco de nuestro proyecto que contó con apoyo del BID. El primero muestra cómo construir un sistema de información judicial y el segundo se centra en el desarrollo y utilización de indicadores judiciales. Estos fueron presentados y discutidos en el *Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial* realizado en Costa Rica, y hoy son aplicados en nuestros trabajos y en los que están emprendiendo países de la región para mejorar sus sistemas de información judicial. Hoy creemos que este trabajo más ambicioso debe siempre complementarse con iniciativas focalizadas a la construcción de indicadores en áreas estratégicamente relevantes de modo tal que puedan percibirse muy rápidamente las consecuencias de los esfuerzos por levantar información.

ALBERTO BINDER:

La propuesta es que ahora hagamos un intercambio de ideas y un debate que abarque las experiencias, dificultades y los logros que ha presentado Juan Enrique, pero al mismo tiempo, los proyecte hacia un intento de esclarecer algunos problemas de fondo que hay en este tema.

Es notorio cómo en los últimos tiempos, el mejor o peor desempeño de los sistemas judiciales forma parte de algo así

como el “valor país”; hay muchos sectores sociales, organismos nacionales, internacionales -esto cada vez se está extendiendo más-, y ellos toman el funcionamiento del sistema judicial como uno de los criterios generales que tienen para evaluar una sociedad o un país determinado, sin embargo, no tenemos mucha claridad acerca de cómo se puede hacer esto con cierta rigurosidad. Cuanto más actores sociales se suman a esta dimensión, más se desordenan los criterios valorativos. Como hemos visto, hay problemas en el nivel técnico, es decir, cómo hacemos para medir el desempeño de los sistemas judiciales; tenemos un problema analítico que es saber cuáles de las variables de esos sistemas judiciales vamos a tomar como relevantes: las que están vinculadas a la independencia, a la imparcialidad, las que marcan sus resultados independientemente de los métodos que tome, las que analizan variables de eficiencia, es decir, no se ha consolidado todavía una matriz analítica, ni siquiera en los ámbitos académicos más especializados, lo que influye de modo negativo en el uso de estadísticas que produce el propio sistema judicial, generando este desorden, que no es de ausencia de información, sino un desbarajuste de uso que se está tratando de normalizar.

Por último, hay un problema de fondo que tiene que ver con la dimensión valorativa política, es decir, ¿cuándo vamos a considerar que es satisfactorio?, ¿cuándo nos damos por satisfechos con el desempeño de un sistema judicial?, ¿cuándo se conquistó cuál logro?; aquí creo que arrastramos un viejo defecto, le asignamos a la justicia tareas vinculadas a la paz social, seguridad jurídica, a la gestión de los conflictos, al desarrollo económico, la estabilidad, la gobernabilidad, todas lo suficientemente amplias como para que siempre estemos insatisfechos acerca de su desempeño. Pareciera que no hemos logrado establecer metas -como decía Juan Enrique- que nos permitan decir: se avanzó mucho, se avanzó poco, pero tenemos un rumbo claro. Estas dimensiones sin ninguna duda están entrelazadas, no necesariamente tienen un orden, hay que ordenarlo desde lo técnico y lo analítico, lo discursivo y desde el esclarecimiento de los valores, fijando metas más concretas para la justicia... esto es parte del tema que tenemos que debatir, así que abrimos la discusión.

(...)

en los últimos tiempos, el mejor o peor desempeño de los sistemas judiciales forma parte de algo así como el "valor país"...

LINN HAMMERGREN:

Hablamos mucho de indicadores que se supone están señalando algo, pero más que todo son estadísticas descriptivas. Para contestar a la pregunta de Alberto en cuanto a la calidad

de la justicia, realmente vamos a tener que interpretar estas estadísticas, así que si dices indicadores, debe ser que ya tienes valores asignados, sino vamos a hablar de estadísticas.

El otro problema, es que la estadística en casi todos los sistemas judiciales de la región no es confiable. Hay un ejercicio que hizo el Consejo de Europa sobre 46 países en Europa del Este y Oeste, donde empezaron con una serie de reuniones para llegar a acuerdo en cuanto a qué y cómo estaban midiendo, porque hasta conceptos como “Juez” tienen un valor distinto en cada país; sospecho que en algunos países -porque he visto la estadística-, lo que están midiendo como casos, no son casos, sino que autos de despacho y una vez que los jueces se dan cuenta de la medición tienden a hacer trampas, muchas veces un mismo caso se cuenta dos o tres veces; en Brasil vimos, por ejemplo, que las medidas cautelares se medían independiente a las causas, igual los exhortos, lo que viene a ser por lo menos un 20% de sobre conteo o más. Creo que hay un trabajo preliminar que tal vez es mucho para CEJA, y que quizás los donantes deben apoyar, que es mejorar los sistemas de estadísticas en los países, porque sino me temo que lo recogido ahora, va a disminuir su valor porque se van a empezar a hacer artilugios para aparecer mejor en el conteo final.

ROGELIO PÉREZ PERDOMO:

Mi observación va en el mismo sentido. Estuve revisando el *Reporte* y me pareció muy útil, pero por otro lado están los problemas que Linn ha señalado. Es bueno tener presente qué es lo que se indica cuando uno designa un juez, o cuando los cuenta, hay que saber a quién está contando, cuáles son las dificultades en este conteo. En el caso de Venezuela en particular, ustedes tomaron la categoría que se usaba tradicionalmente de asuntos ingresados y resueltos, pero cuando uno hace una carta de invitación a un juez para participar en un seminario y éste la responde, esa carta la contabiliza como un asunto ingresado y resuelto, lo que naturalmente no tiene nada que ver, lo que falsifica completamente la estadística; de hecho, en Venezuela cuando uno ve los casos ingresados aparecen unos jueces extraordinariamente eficientes, ya que cada vez que el juez dicta un auto de providencia está “resolviendo” un asunto y es contado como tal, aunque no resuelva el caso. Ahora, dentro de la misma estadística se puede tratar de hacer una aproximación por otra vía -que no existe-, contando los actos de detención y sometimiento a juicio, etc., uno puede calcular el número de casos, contan-

do sentencias -que sí existe el dato-, pero hay que tener cuidado y consultar con expertos locales para tener idea de qué es lo que exactamente están midiendo las estadísticas.

Estoy completamente de acuerdo que la estadística tiene mucho sentido especialmente como estadística de gestión o como rendición de cuentas; me parece importante que CEJA, se meta con este problema que es delicado.

ALBERTO BINDER:

Si las estadísticas están mal y además los operadores hacen trampa, la verdad es que estamos en mala situación. ¿Cómo se hace eso? Le pedimos a Luis Paulino Mora que nos lo explique.

LUIS PAULINO MORA:

Me parece muy bien que se haya hecho el *Reporte* y creo que nos metemos en un grave problema de la justicia latinoamericana. Desde hace tiempo vengo hablando en las reuniones de presidentes de cortes sobre la necesidad de contar con datos confiables, pero tenemos un doble discurso, decimos que sí los necesitamos, pero nos produce mucho celo que luego agentes externos vayan a nuestros países a sacar información y que además la comparen. Eso no nos gusta.

Esto de las estadísticas trucadas es cierto, pero es que en nuestros países no se les da seguimiento -salvo muy pocos casos-. Si las comparamos en períodos, cada año producimos una estadística según nuestras necesidades; cuando haya un ente -como ahora CEJA- que le dé seguimiento podremos superar ese problema, pues si nos están observando va a ser más difícil alterar la información. El *Reporte* contiene una buena investigación comparativa, pero ¿será altamente confiable? ¿será ciento por ciento confiable? Yo diría que no, por lo que venimos discutiendo. Algo también muy importante es la sistematización de los temas que aquí se ha hecho... no conozco otra investigación parecida en Latinoamérica, lo que me parece muy valioso. Y tiene utilidad práctica; en nuestro país, por ejemplo, nos ha servido para poner atención al problema que tenemos con los litigios asociados al tránsito, donde nos prendieron una luz roja: “observen este tema que ustedes tienen, hay algo que les esta ocurriendo”. En cuanto al *Índice de Acceso a la Información Judicial a través de Internet*, nos dio a conocer que al Ministerio Público no le habíamos dado la importancia que tenía a este respecto, y conocer esa deficiencia, nos ha servido para comenzar a enfrentar la situación.

Pero hay otro problema, necesitamos que nos enseñen a utilizar estratégicamente la información. Recordemos que en las Cortes Supremas somos un montón de viejos que no entendemos nada de estas cosas y que al final de cuentas tomamos las decisiones. Bueno enseñen cómo las utilizamos y cómo tomamos decisiones con base en ellas. A mí me parece que con esto también podemos fortalecer las buenas prácticas, y la competencia no está mal. Está bien compararnos unos a otros; pero hay otro tema colateral, que es el sabernos observados. No siempre logramos cambiar actitudes si no nos estamos viendo, si no estamos conscientes que somos observados; hay veces en que cuando estamos en la soledad, y sabemos que estamos sin observación, nos tomamos algunas libertades; bueno, si ya sabemos que estamos siendo observados en la acción que cumplen nuestros Poderes Judiciales, espero que eso sólo sirva para mejorar la administración de justicia en el continente. Espero que en cuatro o cinco informes podamos comparar datos y poder constatar de que eso efectivamente está ocurriendo de esa forma.

ALBERTO BINDER:

Bien, nos queda discernir cuáles son las dificultades y los factores que generan tanta dificultad interna para que la gran mayoría de los países no desencadenen estos procesos; por cierto este tema no creo que sólo se aplique a la senectud de los miembros de las Cortes; debe haber otros factores más importantes.

HEBE MARTÍNEZ:

Yo creo que todo este tema pasa por redimensionar el trabajo que acá se está haciendo. Coincido con las dos posiciones que me antecedieron, ya que para conocer la realidad de cada país se necesitan expertos locales confiables, es decir, no solo oficiales, sino los participantes de la sociedad civil que conocen la realidad y no están casados con nadie; creo que no se puede confiar en la información oficial aisladamente. Por lo tanto yo creo que debe conocerse más internamente a los actores de cada uno de los países para saber cuáles son las personas confiables y contar para ello con toda la sociedad civil disponible. Por lo tanto yo entiendo que este planteo tiene que ser mucho más amplio y más ambicioso si queremos realmente modificar el sistema de justicia de América Latina, y además entiendo que debe conocerse la situación de todos y cada uno de los países; no puede hacerse un muestreo conociendo la realidad de cuatro o cinco.

ALBERTO BINDER:

Sería bueno también discutir qué tenemos que medir, porque si existe cada país y su realidad, ¿qué vamos a comparar entre los países?

GERMÁN GARAVANO:

Tomando un poco lo que señala Alberto, creo que hay un tema clave para anclarnos, y es interesante la experiencia que ahora está apoyando CEJA y que se desarrolló en Argentina. A partir de un convenio se llamó a construir un sistema de información de la justicia argentina con todos los actores relevantes como ministros de cortes y los responsables de áreas estadísticas. A partir de ahí, hace más de cinco años que vienen trabajando los directores de estadísticas de los Poderes Judiciales del país. Nosotros como país federal, tenemos esta posibilidad que nos da trabajar comparativamente desde las distintas jurisdicciones y este trabajo cooperativo permitió partir desde una situación donde había provincias o poderes judiciales provinciales que no tenían información ni áreas de estadística o de información judicial. Esta reunión que se convocó a nivel nacional obligó a esas cortes a tener que designar un responsable de estas áreas, y desde ese punto de partida realmente muy precario, en cinco años, hoy todas las provincias de Argentina tienen áreas de información -unas más desarrolladas que otras- que se han comprometido y presentado información básica, a partir de la cual después cada organización y la propia corte podrá hacer las mediciones y construir los indicadores, que considere pertinente con una información básica.

(...)
para conocer la realidad de cada país se necesitan expertos locales confiables, es decir, no solo oficiales, sino los participantes de la sociedad civil que conocen la realidad y no están casados con nadie; creo que no se puede confiar en la información oficial aisladamente.

Creo que sería importante que CEJA -como hizo también el Consejo de Europa tal como señalaba Linn-, convoque a una reunión de expertos de estadísticas de los distintos sistemas de justicia, para ponerlos de acuerdo en base a *Cifrar y Descifrar* sobre cuál es la información básica que deberíamos reunir, y homogenizar los grandes capítulos de esa información, y a partir de ahí, depurar lo que se produce. Creo que como la mayoría de estos centros de información están en cabeza de los Poderes Judiciales, el primero que debería estar preocupado por la información que se produce y para qué sirve, y los primeros indicadores a construir deberían ser aquellos relativos a gobiernos judiciales, como señalaba Luis Paulino Mora.

Respecto de las dudas que genera la información, siempre van a existir, la forma es ir avanzando sobre estas interrogantes que tenemos, y se van corrigiendo solo cuando uno hace el seguimiento, que fue un poco lo que pasó en la Argentina, especialmente a nivel del sistema federal.

RAFAEL BLANCO:

Yo diría que lo primero es tener relativa conciencia de que la falta de información genera un alto nivel de impunidad. A mí me parece que si no tengo información confiable, finalmente cualquier cosa puede ser buena o mala, y eso es en un contexto regional, donde se están produciendo muchos procesos de cambio, genera mitos y frustración; a mí me parece que eso presupone sin embargo, hacer un esfuerzo por imitar otras áreas. En economía, por ejemplo, hay indicadores más o menos estables comparables en el tiempo, los economistas discuten sobre la tasa de desempleo, tasas de interés, tipos de cambio, y me parece que son indicadores que quedan en el tiempo y permiten homologaciones y comparaciones. Me parece bueno el trabajo de Santos Pastor (*Manual Cifrar y Descifrar*), pero creo que la generación de tantos indicadores va a generar un problema... gastaremos mucho tiempo en levantar información para finalmente mearnos con ella, y probablemente eso es aun más grave pensando que el estado del arte es bastante precario, y por tanto tenemos pocos consensos. Yo apostaría a generar pocos indicadores de gestión de información, que sean comparables y relativamente claros, habría probablemente que hacer un esfuerzo por concentrarse en 4 o 5 cosas que nos hicieran sentido. Déjenme dar un solo ejemplo: el único instrumento al que uno puede recurrir -con limitaciones- que permite comparar 10 años hacia atrás en 18 países, acerca de lo que ha ocurrido en áreas críticas del sistema de justicia es el Latinobarómetro y fíjense que éste tiene dos indicadores críticos de información que se han mantenido en el tiempo, uno, si es posible sobornar a un policía y dos, si es posible sobornar a un juez. Uno puede pensar que la pregunta traerá problemas, pero permite comparar realidades en una ruta de muchos años y en varios países. Yo quiero insistir en este primer punto, necesitamos ciertos consensos políticos amplios para metas específicas, con indicadores más bien precisos y breves, y no tan extensos porque nos van a confundir.

ALBERTO BINDER:

Disculpa Rafael, ¿tienes una propuesta de dos o tres indicadores que deberían ser asumidos por todos los países?

RAFAEL BLANCO:

Voy hacia allá. Lo segundo, que es otro presupuesto, es el acceso a la información. Nos hemos desgastado en Chile para generar condiciones de acceso a la información porque no basta con que los operadores generen información, si finalmente cuesta mucho acceder a la misma, yo creo que

es una reforma de tercera generación el tema de acceso a la información pública que obra en manos de la administración, pero ojo, los esfuerzos de América Latina están básicamente concentrados en la administración del Estado, no en los Poderes Judiciales.

(...)
lo primero es tener relativa conciencia de que la falta de información genera un alto nivel de impunidad.

El tercero, y ahora entro en cuestiones más específicas -indicadores-; si estamos comparando realidades nacionales que esperamos sean homologables y tenemos muchos procesos de cambios en curso, diría que los énfasis deben estar dados en lo siguiente: indicadores de situación -¿por qué?- porque hemos y seguimos instalando procesos de reforma, por lo tanto, me parece central saber cuál es la fotografía del momento, qué es lo que estamos cambiando y por qué lo hacemos. Muchos procesos de reforma en América Latina han comenzado con un diagnóstico un tanto genérico, con una fotografía poco clara del estado de situación al momento de intervenir esa realidad, por eso me parece que dentro de lo que se menciona en *Cifrar y Descifrar*, entre otros, quiero poner especial énfasis en los indicadores de situación. Lo segundo es que esos indicadores deben también estar orientados a medir y determinar responsabilidades. Hoy en los procesos de reforma criminal hay un elemento muy difuso de responsabilidad, entre por ejemplo, la policía y el Ministerio Público, y eso a mi juicio básicamente responde a la ausencia de indicadores que sepan medir, con mayor precisión, cuándo un policía o un fiscal hace una gestión correcta o no. Entonces, ¿cómo podemos medir la gestión policial?; uno podría decir, si seguimos privilegiando indicadores de actividad; a mí me parece que volvemos a caer un poco en un juego sin mucho sentido... a mí no me interesa saber cuántas denuncias recogió un policía o cuántas causas ingresaron al sistema, porque finalmente lo que esos indicadores traducen es una cuestión un poquito neutral, genérica, vaga, pero por otro lado -no quiero obviar este punto-, caer en indicadores de resultado también tiene una complejidad porque ellos muchas veces generan la difusión.

ALBERTO BINDER:

Bien, sigo con una inquietud para toda la mesa, ¿estamos en condiciones de elaborar indicadores tan elementales? La economía lo logró en situaciones más complejas... indicadores al estilo ingreso *per capita*. ¿Podemos construir 5 de estos indicadores en el sistema judicial?... ingreso *per capita* puede ser un indicador, me puede dar un indicador de distribución de riqueza.

SILVINA RAMÍREZ:

Me gustaría hablar sobre tres ideas; una, venimos repitiendo hace una década la necesidad de construir sistemas de información, hemos fracasado no solamente para comparar estados de situación de países, sino también para los propios Estados que tengan instrumentos para formular políticas judiciales; si no tienen la información, ¿cómo van a poder innovar o desarrollar nuevas líneas de trabajo?

Lo segundo sería clarificar cuál será la secuencia adecuada, uno debería plantearse las metas y los valores, tomados como el estándar para lo que se mide, entonces ya tendríamos el primer parámetro hacia el cual vamos a tender. Si no tenemos claros cuáles son esos valores, algunos tomaremos la protección de derechos, otros de eficiencia, otros según la jerarquía, y los privilegios que tengamos ideológicamente frente a lo que pensamos que es la función primordial de los sistemas de justicia. Luego me parece que una vez identificados y clarificados los valores debemos seleccionar cuáles son esas variables que vamos a medir. Y la tercera cuestión que me parece importante, es tener una multitud de indicadores -en el mismo sentido que decía Rafael-, donde en realidad es casi imposible recolectar la información. Tenemos una dispersión muy grande. No sabemos para qué estamos midiendo, para qué son esos indicadores y lo único que se logra es promover una lectura inadecuada de esa información.

CRISTINA BIBESHEIMER:

Tengo dos comentarios, el primero tiene que ver con la estrategia de CEJA en el área de estadísticas judiciales y el segundo sobre la tarea en sí de identificar indicadores que se pueden medir por información estadística.

Si entendí bien la presentación, CEJA ha actuado por dos tesis básicas, la primera, la diseminación de información sobre los sistemas estadísticos judiciales va a crear un incentivo para mejorar

ese mismo sistema, y me parece que hay dos o tres cosas que se han aprendido en la aplicación de esta tesis; se ha dicho que hay una falta de conocimiento de cómo usar las estadísticas y que la información no es utilizada en la toma de decisiones, y parece que los índices comparativos, sí crean competencia que acaba en cambios reales en término de reforma de sistemas... ante esto tengo unas preguntas: ¿cómo se sabe que no se está utilizando la información en la toma de decisiones y por qué? ¿Y si fuera por no entender cómo utilizarlos? Creo que tal vez, como dijo Luis Paulino, hay un rol importante por parte de CEJA. En términos de ranking sé que es una herramienta cruda, pero efectiva; CEJA podría estratégicamente continuar la creación de rankings porque sí se ha notado. En el Banco Mundial hay una publicación - *Doing Business* -, que tiene muchas objeciones sobre la metodología, pero ha tenido un impacto importante porque es un sistema de ranking. La segunda tesis que entendí es que sí hay una necesidad para una base empírica en los estudios en esta área y creo que CEJA ya está teniendo un impacto en la región porque la base empírica de sus estudios también crea competencia en otras instituciones que están investigando y reportando sobre el sistema.

No sabemos para qué estamos midiendo, para qué son esos indicadores y lo único que se logra es promover una lectura inadecuada de esa información.

Mi segundo comentario es sobre la tarea de identificación de indicadores. Creo que han identificado 2 o 3 áreas de grandes desafíos, primero, se tendría que decidir qué medir, y segundo cómo medir, por lo menos. En términos de qué medir, tal vez se podrían identificar -como dice Alberto- 5 indicadores esenciales si se está pensando a nivel más general, o sea, la capacidad de un sistema de cumplir con los objetivos grandes del sector, como resolver disputas de manera justa o si el sistema está ofreciendo protección de los derechos básicos.

En el Banco Mundial estamos analizando el identificar cuatro o cinco indicadores, que daría la posibilidad de comparar a los países en términos del estado de la justicia, lo que sería útil, especialmente si se identifican indicadores empíricos y no solo de percepción, ya que en estos términos existen varios sistemas de indicadores globales parciales -*World Banking Institute* y *Doing Business*-. Hay una falta de estadísticas más empíricas en esta área. Si el deseo de CEJA es apoyar las decisiones gerenciales dentro de sistemas judiciales, tal vez sería interesante medir un nivel un poco más particular o menos general, esto es,

cómo es que los sistemas judiciales llegan a concluir las metas básicas con un acceso suficientemente amplio con jueces independientes. Finalmente creo que también existe la necesidad de decidir si sólo se van a medir cosas que son factibles de medición en la actualidad.

CRISTIAN HERNÁNDEZ:

Para saber qué cosa medir, la pregunta es: ¿qué sentido estratégico tiene esa medición?, y voy a hacer una comparación con el sector educación. Hace unos años era importante el índice de la tasa de alfabetización, y las políticas en materia de educación apuntaban a que la gente aprendiera a leer y escribir. Una vez que se alcanza cierta tasa, la siguiente oleada de política y esfuerzos estatales en la materia fue obtener un cierto nivel de escolaridad, y por lo tanto, tuvimos leyes de 8 años de obligación en la escuela, y luego de 12; la siguiente estrategia fue llegar a un nivel de escolaridad habiendo pasado un piso básico de alfabetización. Sin embargo, en este momento el tema es: ¿cuál es la calidad? Hoy, es noticia en Chile que por primera vez en la historia, la matrícula de alumnos en el sector privado es mayor que en el público; ¿por qué? Porque una de las mediciones que se hacen indica que las escuelas privadas tienen mejores resultados que las públicas. Esa medición, finalmente, permite orientar la conducta de las personas... todos las conocen, y hoy nos preocupamos del puntaje que sacó tal escuela cuando vamos a meter a nuestro hijo y hacemos una proyección. Si esto lo llevamos al ámbito de la justicia, la pregunta es: ¿cuál es el sentido estratégico hoy? Es un sentido que cambia probablemente de país en país y de época en época e incluso de región en región. Puede que en algunas regiones de X país, hoy el tema de acceso sea lo prioritario y, por lo tanto, los indicadores tienen que estar orientados a saber eso; pero quizás en otras áreas, el problema es distinto... entonces, ¿cómo tener indicadores que nos permitan medir este sentido estratégico más trascendente? Yo partiría por ¿qué es lo que nos interesa medir y para qué? antes de desgastarnos en una discusión acerca de un conjunto de indicadores o datos que nos permitan construir esos indicadores, pero que finalmente podrían no tener ningún sentido si es que no están guiados por una preocupación fundamental que es de política pública.

Respecto de la pregunta que hacía Alberto, sobre qué cosas medir, a mi juicio hay tres cosas fundamentales: costo, tiempo y calidad. Si se está interesado en mejorar cantidad y abaratar costos, probablemente se afectará la calidad y el tiempo; si se está interesado en que las soluciones sean

más rápidas, a lo mejor se afecta la calidad y los costos, porque necesito más recursos para lograr menores tiempos; y si se está interesado solo en mejorar la calidad, quizás se afecte el costo y tiempo simultáneamente; entonces, la pregunta es: ¿cómo nos movemos en este triángulo que es bastante complicado? y ¿cómo tener indicadores que nos permitan ver cómo evoluciona el costo, tiempo y calidad a la vez? Uno podría decir cuál es el costo por sentencia o cuánto es el costo per capita en justicia; respecto del tiempo, lo mismo... Sin embargo, el tema de la calidad del servicio de justicia me parece fundamental porque saber si la calidad del servicio es o no buena, tiene múltiples componentes; uno que es fácil de medir es la calidad de atención, ya que alguien podrá estar disconforme con la sentencia, pero reconocer que lo atendieron maravillosamente; ahora, respecto de si la calidad jurídica misma de la solución es o no la adecuada, creo que hay cosas que se pueden medir dentro de las matrices que ha elaborado CEJA. Un ejemplo son las tasas de anulación o revocación en apelación o casación que podrían estar indicando que las sentencias están pobremente fundadas, y que hay problemas en la aplicación del derecho o la aplicación de las formas.

GEORGE M. THOMSON:

Haría una observación general. Es un tema que puede generar mucho pesimismo y también optimismo -y normalmente ambos-; la mala calidad de la información, la dificultad de comparar entre distintas jurisdicciones, la incertidumbre sobre qué significa la información. Cuando miro el *Reporte*, veo que contiene una medición de confianza pública que pareciera sugerir que ésta ha disminuido fuertemente desde la introducción de las reformas... bastante desalentador si uno lo observa independiente de otras informaciones. Pero creo que se puede ver de otra forma, y ser más optimistas acerca de dónde estamos. Ha sido un gran paso juntar la información que existe y ver qué tipo de discusión y preguntas genera la información existente.

Yo fui juez cuando se comenzó con la recolección de información sobre la carga de trabajo de los jueces, y los primeros años, cuando los datos se publicaban, los jueces decían que las estadísticas eran malas... por ejemplo decían que hacían mucho trabajo fuera de la corte y que ello no era valorado en los reportes, pero hoy ya no pasa eso. Ahora se entiende claramente que cuando se publican estadísticas, éstas no dicen más que lo que dicen y uno tiene que buscar por qué mis estadísticas dicen algo, y las de otro son distintas.

Estoy involucrado en un proyecto que estudia el crecimiento de las tasas de prisión preventiva en Canadá. Y el hecho de tener un centro de estadísticas de justicia, ha sido importantísimo en el trabajo que hemos ido desarrollando para construir una posible respuesta a ese fenómeno.

Entonces, creo que hay tres o cuatro cosas importantes aún por hacer. Una es -y hace un año, en el directorio, hubiera dicho lo contrario- que es importante tomar riesgos. Ser más atrevidos con la información disponible. La información que se maneja, junto a la experiencia de esta mesa y de otros lugares, más la información recolectada, permite a CEJA y otros ser más atrevidos de lo que hemos sido hasta ahora, en mostrar las diferencias entre sistemas. También creo que siempre debería haber un número pequeño de proyectos implementándose -y aquí es donde siento que CEJA es importante- que demuestren, aún a escala pequeña, lo que puede lograrse si uno recolecta información de buena calidad, la analiza bien y toma decisiones basadas en este análisis... Tal vez un buen ejemplo sea el proyecto actualmente en curso en Guatemala, que está generando buenas estadísticas sobre la duración promedio de los juicios. Tercero, es muy importante publicar los pequeños, pero importantes avances. Por ejemplo, un proceso de reforma acompañado con recolección de información, que genere retroalimentación y de allí nuevos cambios que sigan mejorando el sistema. Es lo que ha sucedido en Chile con la retroalimentación de las reformas implementadas. Es importante tener algunos logros como estos, en donde la temprana recolección de información produce cambios y mejoras observables.

Finalmente estoy de acuerdo con la necesidad de hacer un trabajo más fuerte en la capacitación de quienes toman las decisiones, acerca de cómo utilizar la información. Y esto incluye enseñarles cómo cotidianamente usamos la información de manera incorrecta.

ALFREDO FUENTES:

Es poco lo que puedo añadir frente a todos los comentarios expuestos, pero ante la pregunta de qué medir o qué quisiéramos medir, estaba mirando un acuerdo nacional por la justicia que se hizo en Perú hace dos años, cuyo objetivo es lograr consolidar en el país una justicia independiente, predecible, moderna, sustentada en principios éticos y morales, accesibles a los ciudadanos y protectora de la seguridad jurídica; entonces, creo que cuando uno mira todas las constituciones de nuestros países, las leyes y estos

acuerdos políticos para reformar la justicia, surgen claramente variables que deberíamos medir; cuando la sociedad peruana se sienta a evaluar, el acuerdo nacional por la justicia dentro de 5 años tendrá que evaluar qué avance tuvimos en acceso, en seguridad jurídica, si se obtuvieron logros en que esa justicia coayude al desarrollo económico de Perú, y sobre ese tema tengo un comentario general. Creo que estamos haciendo un énfasis en lo cuantitativo, es necesario tener indicadores, datos que permitan medir cuál es el acceso a la justicia, pero también creo que hay que hacer un esfuerzo por medir lo cualitativo; es decir, no basta para medir el desempeño de nuestro sistema judicial, los indicadores, sino tomar posiblemente casos paradigmáticos que nos permitan ilustrar problemas que tienen que ver con la independencia de la justicia.

El segundo comentario también es otra pregunta que nos hacen CEJA y Alberto: ¿cuándo nos damos por satisfechos? Yo creo que en forma definitiva nunca, pero creo que podemos darnos por parcialmente satisfechos si somos capaces de construir capacidades institucionales para medir permanentemente el desempeño de la justicia. Es muy importante lo que hacen las organizaciones internacionales, bancos de financiamiento, y gobiernos, por crear capacidades estadísticas, pero las estadísticas no son analizadas y es necesario que hagamos un esfuerzo de crear capacidades como las de CEJA, ONGs, organizaciones sociales, universidades y facultades de derecho para hacer una evaluación permanente, añadirle valor a las estadísticas.

Mi tercer comentario es acerca de la pregunta de Alberto “¿qué queremos medir?” Si por ejemplo queremos evaluar la acción de amparo, claramente uno podría establecer metas: demandas, tiempos procesales, opinión ciudadana, calidad de la jurisprudencia, los costos del proceso y de alguna manera los indicadores que tendríamos que seguir están en la propia ley; la acción de tutela y acción de amparo tiene que ser decidida en 10 días, ¿se están cumpliendo los plazos? Otra cosa es saber cómo ha reaccionado la administración pública frente al comportamiento de la justicia. La acción de tutela, por ejemplo, está llevando en Colombia a que miles de ciudadanos hayan logrado por esa vía que se les reconozcan sus pensiones de jubilación y están poniendo a la administración pública en la obligación de responder más rápidamente. Entonces, si la pregunta es qué efectos ha tenido la administración de justicia en un mejor comportamiento del Estado; el Estado está actualmente respondiendo mucho más rápida-

mente ahora a las solicitudes de los ciudadanos como consecuencia de un mejor comportamiento de la administración de justicia.

ALBERTO BINDER:

Yo propongo cinco indicadores que para mi constituyen y nos permiten analizar algo así como la inserción institucional básica de la administración de justicia, que permite construir un ranking, tres son objetivos y dos subjetivos; uno, es la tasa de respuesta sin calidad, porque calidad indica mediciones mucho más difíciles, pero como la justicia es controversia de interés, la tasa de respuesta es siempre un indicador de capacidad institucional, por supuesto con la aclaración del Linn: no ingreso y salidas de trámites, sino tasa de respuesta a un caso completo que le ha sido planteado. Segundo, tiempos de respuesta, que es otro indicador de capacidad institucional. El tercero es el gasto en justicia por habitante. Estos tres indicadores pueden ser cruzados con dos indicadores subjetivos relacionados con la inserción institucional o con la capacidad institucional mínima, siendo el índice de confianza pública y el índice de satisfacción de usuarios.

JUAN ENRIQUE VARGAS:

Yo creo que en esto necesitamos probablemente combinar estrategias, o sea, cuando decimos cambiar la estrategia, más bien es complejizarla, sumarle agregados a los actuales, y probablemente no abandonar los que se han venido desarrollando. A qué me refiero: yo tomaba nota de algunos comentarios que se hicieron, por ejemplo, el de Hebe Martínez sobre la necesidad de homologación de las estadísticas. Al respecto hay que considerar que la información que está en el *Reporte* es estadística oficial, tal cual como las instituciones de cada uno de los países entiende y desarrolla su estadística, lo cual tiene una gran limitación porque los sistemas y criterios no son los mismos. En cambio, cuando realizamos el proyecto de relevamiento de información en los países con apoyo del BID, hicimos el ejercicio de nosotros buscar y tratar de homologar en la medida de lo posible la información, trabajo que efectuamos no con representantes oficiales de las instituciones del sector, sino con miembros de la sociedad civil, con el fin precisamente de poder desprendernos de las políticas institucionales particulares para avanzar hacia la uniformación. Se trata, como se puede ver, de objetivos distintos. El objetivo político del Reporte es poder decirle a las autoridades del sector “estos son sus datos, los que usted genera y entrega y resulta que son pobres, que tienen problemas que están desfasados en el tiempo o usted no está conside-

rando lo mismo que el país de al lado o no está haciendo tan bien la tarea”. El objetivo no es sostener que la información que se contiene en el Reporte sea la correcta, sino fijar cuál es el estado del arte en la región, de forma que no pueda ser cuestionada su autenticidad por las propias autoridades responsables de ellas. Por ello se trata de un producto “oficial”, para cuya construcción le mandamos un cuestionario a cada una de las Cortes Supremas, Ministerios de Justicia y Ministerios Públicos, sin perjuicio de la información oficial que nosotros recolectamos directamente de fuentes secundarias.

Paralelamente hemos avanzado en la reunión de Presidentes de Cortes Supremas de Ibero América, donde hubo un acuerdo formal por construir un observatorio judicial, como señalaba Luis Paulino Mora, y en la que se nos dio un mandato para apoyar la capacitación en estadísticas judiciales, lo que nos permite seguir avanzando. Ahora, yo tengo la impresión de que nuevamente en esta lógica de heterogeneidad debiéramos mantener niveles distintos, no dejar de lado los productos iniciales, sino sumarle otros más sofisticados, tales como la construcción de indicadores como los que sugiere Alberto. Quizás CEJA, institucionalmente muy vinculada al proceso de reformas procesales penales, debería construir un catálogo de indicadores básicos que dé una idea general sobre el funcionamiento de esa jurisdicción, tal número de juicios realizados, número de juicios por juez, número de audiencias suspendidas, en fin, y proponernos levantar directamente la información necesaria para llenarlos de contenido.

MAURICIO DUCE:

Me parece que estratégicamente uno de los temas que hay que pensar es cómo forzar a nuestros sistemas judiciales a rendir cuentas. Esto hay que contextualizarlo dentro de un aparato público latinoamericano que no está acostumbrado, no tiene una cultura, ni cuenta con mecanismos institucionales mínimamente razonables para que rindan cuentas de verdad. En el caso de los sistemas judiciales, me parece que esto se ha visto fuertemente reforzado por una mala comprensión de las ideas de autonomía e independencia, entendiendo que ellas liberan de la necesidad de rendir cuenta. Me parece central que los indicadores y levantamientos estadísticos permitan abrir a las instituciones del sector al escrutinio público en temas especialmente sensibles para la sociedad, forzando a las autoridades del sector a tomar posición frente a los resultados.

LUIS PÁSARA:

A mí me ha aliviado mucho la intervención de Juan Enrique, porque eso significa que no tenemos que hacer un juego de suma cero. Primero, creo que efectivamente nadie se ha opuesto y yo lo subrayaría vigorosamente; hay que seguir haciendo trabajo empíricamente basado. Sin embargo, empírico no es sinónimo de cuantitativo y voy a tomar parte de la intervención de Alfredo, porque veo que rápidamente cuando hablamos de información empírica pasamos a hablar de indicadores y de ranking, que como nos ha recordado Cristina los usa mucho el Banco Mundial, pero tienen sus límites, ésta es una vieja discusión: la diferencia entre métodos cuantitativos y cualitativos. En el *Reporte* hay información cuantitativa interesante, pero quizás lo es más para un académico que para un presidente de Corte Suprema, información con la cual, supongo, no se puede hacer nada, aunque quisieran, supuesto generoso de mi parte. De los indicadores que nos habla Alberto, alguno de ellos efectivamente ayudan mucho, pero no creo que sean suficientes, cuando hablamos de desempeño nos referimos a calidad de resultados y creo que ninguno de los indicadores que nos da Alberto es suficiente para que hagamos un juicio o podamos llegar a una conclusión sobre la calidad del sistema de justicia en el país que los aplique. El apreciar la calidad supone necesariamente métodos cualitativos, lo que implica en el caso de la justicia, a mi modo de ver, analizar situaciones judiciales y el comportamiento de los actores dentro del proceso, esto incluye a todos los jueces, abogados, fiscales etc., cosa que yo sé que es más compleja, es más difícil, pero que es absolutamente evitable si queremos hablar del desempeño de la justicia -y creo que es- en el fondo, lo que le interesa al ciudadano, ya que a éste no le importa si entran 10.000 casos y se resuelven 9.500 o se resolvieron 11.000, lo que le concierne es que hayan sido bien resueltos según ciertos criterios que obviamente hay que discutir, que es metodológicamente complejo, pero no imposible, además de necesario. Entonces, creo que el abordar a fondo el tema del desempeño de la justicia supone hablar de calidad y usar métodos cualitativos e integrarlos junto a los elementos cuantitativos que surgen de otras fuentes.

(...)

el abordar a fondo el tema del desempeño de la justicia supone hablar de calidad y usar métodos cualitativos e integrarlos junto a los elementos cuantitativos que surgen de otras fuentes.

DOUGLASS CASSEL:

Creo que el tema de desarrollo que es tan complejo y variable como el tema de la justicia, vale estudiarlo. Sin embargo, desde hace 12 a 15 años el

PNUD publica el informe sobre desarrollo humano, que tiene efectivamente tres partes: una es un índice de desarrollo humano con un ranking de todos los países y que mezcla tres elementos, ingresos *per capita*, tasa de alfabetización y expectativa de vida promedio, pero además de eso hay tablas de cifras sobre toda clase de cosas -y en respuesta a la intervención de Luis-, la mayor parte del informe es análisis cualitativo que no puede hacerse de manera exhaustiva en todos los países y temas, por lo que los temas de cada informe van variando año a año y van agregándose; yo creo que éste es un modelo que demuestra para qué sirven esos índices: no para medir la verdad, sino que para provocar debate y estimular la atención. El gran economista y filósofo ético Amartya Sen, explicaba que al principio cuando le consultaban sobre el índice de desarrollo humano, se opuso, por ser un índice crudo que no tenía validez científica; sin embargo, al ver el impacto que tenía en el mundo, él cambió de criterio y ahora es partidario de ese índice porque sirve para promover reforma.

En el tema de justicia, creo que es muy difícil construir un índice de justicia global que tome todo en cuenta, así es que sugiero que tal vez se puede pensar en un índice para la justicia penal y otro para lo demás -quizás en el área que dice Alberto-, pero comenzando con lo que dice Silvina en el sentido de que son los objetivos de la justicia penal y obviamente hay muchos, pero ¿cuáles son los prioritarios? Primero, frenar la delincuencia; segundo -y esto no en orden de importancia- eficiencia; tercero, respeto a los derechos humanos; y cuarto, que se haga sin corrupción. ¿Cuáles deben ser los indicadores? Herramientas muy crudas y datos que tengan una confiabilidad y universalidad relativa. En el caso de la delincuencia sugiero la tasa de casos resueltos de homicidios en que se ha logrado una condena y en relación al número total de homicidios en un país X, que es el dato más confiable en cuanto a la tasa de delincuencia en un país; segundo, la detención preventiva, porcentaje de presos en detención preventiva y duración promedio, eso es una *proxy*, tanto para la eficiencia del sistema -porque si se resuelve de manera rápida, hay menor duración- como para los derechos humanos de los presos, ya que el sistema que minimiza la detención preventiva se preocupa de los derechos humanos; tercero, un índice de seguridad judicial; por ejemplo, en Venezuela se dice

que el 90% de los jueces son provisorios, por lo tanto quien tiene seguridad laboral es un elemento importante y efectivamente fácil de definir; y cuarto, acerca de la corrupción, puede ser el índice de transparencia. Esto complementado con otras cifras y evaluaciones cualitativas permitiría comparar el sistema de justicia penal en un país relativo a otro.

GERMÁN GARAVANO:

Creo que hay muchas cosas interesantes señaladas por Douglass a tener en cuenta, como la experiencia piloto, lo de dividir en penal y el resto; y el índice de desarrollo humano como un esquema a tener en cuenta. En Argentina en el '98 se hizo una medición, un ranking con tendencias, con elementos cualitativos y cuantitativos de los Poderes Judiciales, que armó un debate interesante y muchas críticas o quejas del sector por lo que creo bueno avanzar en una herramienta que sea testeada antes y que tenga determinados acuerdos. En relación a lo que dijo Luis, yo había anotado algo parecido en términos de la necesidad de usar indicadores cuantitativos que nos permitan medir cantidad, pero que también nos permitan medir calidad a las tasas de anulación y algunos otros, y una metodología.

(...)
la pregunta que nos debemos hacer es para qué queremos medir, porque según lo que queramos medir, claramente las preguntas y lo que midamos va a ser distinto (...)

LUIS PASARA:

Lo que no se debe hacer es medir calidad de las decisiones judiciales por revocatorias, es la peor cosa.

GERMAN GARAVANO

Yo disiento en realidad. Cuando hicimos evaluación empírica con distintos mecanismos, con un análisis de la justicia criminal y correccional federal de la Capital Federal, y luego, un análisis de la justicia comercial de la Ciudad de Buenos Aires, el esquema funcionó. De hecho, hoy FORES entrega un premio reconocido en Argentina a los mejores jueces de cada fuero, donde mezcla y utiliza distintas herramientas.

LUIS PÁSARA:

¿Y funcionó?

GERMAN GARAVANO:

Contrastamos con diversos mecanismos, lo que era mediciones cualitativas, usando métodos cuantitativos, análisis de encuestas y después opinión de actores relevantes, donde se mezclaban y asignaban puntajes a los distintos elementos, y el porcentaje de error se reducía considerablemente. Incluso luego se hacían análisis específicos de

muestreos para evitar lo que señalaba Linn. Por ejemplo, el foro criminal y correccional federal podía tener un alto porcentaje de nulidades vinculadas a procedimientos de drogas, comprobándose que eran nulidades más vinculadas a defectos formales y legales, incurrimientos procesales y no temas de criterio de fondo; incluso hay un análisis muy interesante en la justicia argentina donde se comparan cómo los índices de revocación, se han ido aproximando; en los últimos 10 años se ha ido generando una mayor cantidad de revocaciones y confirmaciones, y cuando se analiza por juzgados, son los que han tenido peores desempeños cuantitativos en términos de trabajo... es un gran tema para discutir, pero hay evidencia empírica interesante en Argentina.

Creo que nos hemos preguntado para quién era la información, yo creo que la pregunta que nos debemos hacer es para qué queremos medir, porque según lo que queramos

medir, claramente las preguntas y lo que midamos va a ser distinto y en esto hay tres niveles a tener en cuenta, por un lado, una caracterización general del sistema que es la información que presenta CEJA en el *Reporte* y que son los indicadores, muchas veces generales, que usa el Banco Mundial - en término de jueces cada 100.000 habitantes, gasto por habitante, casos por juez-, que nos da una caracterización general del sistema y se presentan fuertes diferencias entre los distintos fueros y aún en los países federales entre las distintas jurisdicciones. Si tenemos una justicia penal que resuelve el 100% de los casos y una civil que sólo resuelve el 50% de los casos, el sistema va a quedar en una situación intermedia que resuelve el 75%, podemos caer en generalidades; el segundo nivel tiene que ver con decisiones de gobierno judicial, es decir, yo necesito determinada información para saber cómo planifico el sistema de justicia hacia futuro, cómo se va a mover la demanda de tutela judicial durante los próximos años y cómo se ha comportado hacia atrás; y un tercer nivel, es la gestión de cada una de las unidades, que además es donde se produce la información unidad por unidad. Si nosotros no generamos información que sea utilizada y validada por los mismos actores que dirigen estas unidades, probablemente esa información caiga en lo que hemos mencionado, que sea falsa con datos inventados, agregados a último momento; y esto nos lleva a dos cuestiones a tener en cuenta. Una, que no podemos capturar toda la información que queramos, sino que tenemos que con-

centrarnos en alguna información básica específica a nuestro sistema de justicia, y otra es que hay que tener presente las mediciones por muestra, que en la medida que se hagan muestras asimilables repetibles en el tiempo, nos permiten generar información más específica a un costo menor al de la información estadística. Para terminar, los indicadores que planteó Alberto me parecen interesantes, como una caracterización general que avance en alguna medición genérica de desempeño; creo que se complementa bien con la propuesta de Douglass en orden a separar justicia penal y justicia civil o no penal, en términos generales porque sino se nos plantearían estos problemas -que al menos en Argentina se verifican- donde hay mucha disparidad de funcionamiento en términos de indicadores agregados, tiempos y tasa de respuesta entre principios de dispositivo y procesos de oficio.

LUIS PAULINO MORA:

Como presidente de la Corte de mi país, la estadística que recibo ha resultado valiosa hasta este momento y me ha permitido tomar decisiones en relación con algunos temas; muy probablemente si yo me preguntara como investigador, las necesidades e intereses serían otros; es cierto, estamos en un proceso de reforma en el continente, entonces podríamos preguntarnos, cómo y cuánto hemos cambiado y si ha sido para bien o mal... pero eso tendría otro interés, tal vez a los bancos les pueda interesar ese tema y a mí colateralmente, ver qué tantos problemas que tenía antes he podido solucionar. Si vamos y le preguntamos al ciudadano latinoamericano, qué le reprocha a la justicia, hay dos temas que están clarísimos en todos los países: el retraso y la mala atención, lo que también podría ser mensurable... qué nivel de respuesta tenemos; a mí no me interesa cuántos asuntos entraron y salieron en un año, me interesa cuánto tengo que esperar, si son 10 años o más, si en los que salieron estamos contando los atrasados, la buena o mala atención que tenemos al llegar, la disponibilidad de información, los niveles de respuesta... Cuando oí a Alberto, que nos hace un planteamiento de 5 ítems, me parece que permiten resolver varios temas, como el nivel de retraso, de satisfacción del ciudadano, y también el de respuesta que el sistema está dando. Yo diría que mucha de la información contenida en el *Reporte* cubre esos ítems. Por eso, si algo hay que hacer es fortalecer esa investigación, y de ninguna forma olvidarla o sustituirla.

(...)
la idea al final es contar con sistemas basados en la Web, donde los indicadores se generan según la necesidad (...)

ALBERTO BINDER:

La propuesta que hacía era de reducir indicadores, porque si no, la comparación se hace difícil. Es para ponerle un piso al análisis cualitativo a partir de allí. Creo mucho en los rankings, me parece que el de desarrollo humano ha servido; no me parece que sea necesario separar penal y civil, porque en última instancia se comunican estos dos sectores también, hay muchas causas que deberían estar en un lado y están en el otro. Medir la capacidad de respuesta global del sistema judicial como un todo no es malo, más allá que yo puedo construir un segundo piso de análisis mucho más preciso, pero insisto, finalmente la economía trabaja con indicadores más toscos todavía que estos o el índice de desarrollo humano; esos tres que tú dices, son si se quiere más toscos que estos.

LINN HAMMERGREN:

A mí me parece que estamos hablando de dos proyectos igual de importantes, pero que también debemos separar o vamos a complicar la tarea de cada uno. El primero es incentivar a los Poderes Judiciales de la región a recoger mejor información y a utilizarla, a la vez de dar el contenido al público para que ellos puedan ver lo que está pasando, lo que no debe limitarse a unos cuantos indicadores, porque las necesidades y los problemas cambian, y queremos incentivarlos a tener un sistema que sirva durante 100 años; es decir, este año el problema es la demora y el próximo es el género, así que si nos limitan a unos indicadores tenemos una dificultad. El rol de CEJA no es instalar los sistemas, pero tal vez es incentivar y educar en su importancia; yo creo que los donantes y los Poderes Judiciales mismos tenemos la responsabilidad mayor de financiar y diseñar los mejores sistemas, fundamentalmente a través de la automatización, pues la idea al final es contar con sistemas basados en la Web, donde los indicadores se generan según la necesidad, es decir el interesado entra y analiza lo que quiere analizar, habiendo sistemas en la región que ya están haciendo esto -como en Río de Janeiro, Brasil- aunque hay que reconocer que igual subsisten problemas con la calidad de origen de los datos, lo que sigue siendo un problema. La segunda tarea son los indicadores, que yo los veo menos importantes en sí mismos, pero significativos como una manera de incentivar la reforma, es decir, desagregar algunos indicadores de calidad de la justicia cuantitativa o cualitativa, compararlos y usar esto para fomentar una suerte de competencia entre las partes.

Finalmente, los indicadores que Alberto mencionó son realmente difíciles de medir. Pocos sistemas en el mundo pueden medir la demora promedio de una causa, ya que requiere un sistema sofisticado. Lo mismo sucede con los costos, donde incluso es difícil decidir cuáles costos incluir y en cualquier caso también se trata de un indicador ambiguo, nadie podría afirmar que cuánto más se gasta es mejor, es decir, si gastamos un millón de dólares por persona en justicia, ¿eso es mejor que diez? Yo no sé, ese es un indicador que tal vez va en curva.

ROGELIO PÉREZ PERDOMO:

Yo creo que hay consenso en que es muy importante continuar con la idea de datos y si es posible indicadores, y tal vez sería bueno pensar en dos cosas: continuar con un Reporte con datos oficiales, con algunas calificaciones, por ejemplo, precisando el significado de los términos para que no sea engañoso, por ejemplo qué significan casos ingresados o asuntos, qué significan jueces, etc. Y también sería importante producir algunos trabajos monográficos en que probablemente habrá que hacer un esfuerzo, con información cuantitativa e información cualitativa, sobre problemas como acceso o independencia... Yo estoy completamente de acuerdo con la incorporación de indicadores. Los de Alberto me parecen muy buenos como punto de partida. Lo que propone Douglass, por ejemplo, los homicidios por 100.000 habitantes o personas muertas por la policía, también es un indicador importante en materia de derechos humanos, y usar los indicadores de transparencia que son fundamentalmente de percepción de corrupción, aunque hay otros que yo recomendaría, los que ha desarrollado recientemente Antonia Suela, un estudio sobre transparencia que son más indicadores de transparencia propiamente tal, por ejemplo monto de los contratos, número de los contratos y cantidades que se otorgan mediante licitaciones, y los que se otorgan, lo que llamamos en Venezuela, “a dedo”, los que se otorgan escogidos discrecionalmente por los funcionarios; en fin, este tipo de indicadores que pueden ser unos ciertos indicadores de transparencia; yo diría que no deberíamos ser tímidos en materia de usar este tipo de cifras. Hemos tenido ya el ejemplo de los economistas, yo solamente agrego uno mucho más banal, siguiendo el ejemplo del béisbol donde se usan mucho y tienen mucha importancia, que un jugador batee sobre 300 tiene mucho significado para aquellos que sepan de béisbol.

(...) **es muy importante continuar con la idea de datos y si es posible indicadores, y tal vez sería bueno pensar en dos cosas: continuar con un Reporte con datos oficiales, con algunas calificaciones** (...)

ALFREDO FUENTES:

Respecto de la pregunta de Alberto, si pensáramos en algunos indicadores macro que sean útiles para la evaluación de desempeño de los sistemas judiciales, tengo el siguiente comentario: de la lectura del *Reporte*, que me parece extraordinario, uno podría pensar que el país A, de 100 casos saca 80 en cuanto a entradas y salidas, y el país B, de 100 casos solo saca 60, entonces uno diría que el país que logró 80 es más eficiente, pero sin tener en cuenta cuál es la función de producción de la justicia: de pronto este país está invirtiendo tres veces más en computadores, en capacitación, que el que obtuvo 60, y a su vez estos de pronto son más eficientes porque con la tercera parte de recursos lograron un 60 de 100. Por ello mi contribución a la reflexión que nos hace Alberto, es pensar si podríamos desarrollar algunos indicadores sobre la función de la producción de justicia, entendiendo por esto, cuál es el esfuerzo anual que hace una sociedad por su administración de justicia; en cierta forma el capítulo inicial del Reporte tiene algunos indicadores sobre el tema, pero habría que profundizarlos.

Me permito sugerir algunos indicadores que podrían reflejar esa función de producción: primero, los recursos financieros que se le dedican a una rama judicial -cuál es el presupuesto público, cuál es el gasto con respecto al producto interno bruto, cuáles son las tendencias del gasto-; segundo, los recursos humanos -cuántos jueces tiene la administración de justicia, cuántos conciliadores cada 100.000 habitantes, número de abogados, defensores públicos, fiscales-; tercero, del gasto público en la justicia hay un componente que es fundamental para la productividad de la rama judicial, que es el gasto de inversión -cuánto gasta cada sociedad en capacitación en sistemas, infraestructura, cuánto se está gastando en computadores, cuánto en programas de capacitación-. El otro punto que sugiero es cómo están asignados los recursos por sectores, en una sociedad que invierte el 90% de los recursos en justicia penal, uno podría pedir que tenga mejores resultados en la justicia penal, mientras que una sociedad que invierte solo el 20% en justicia penal puede tener un significado diferente, entonces creo que valdría la pena tener indicadores de cuánto se gasta en justicia civil y cuánto en justicia penal y compararlo por países para ver resultados posibles; y finalmente sugiero que eso de la inversión pública lo complementemos con la cooperación internacional, porque muchas veces los créditos del Banco Mundial, la coopera-

ción del Banco Interamericano entre otros, significan más en términos de inversión judicial que el presupuesto público nacional.

Mi segundo comentario se dirige a qué es lo que queremos medir, creo que la respuesta nos la da CEJA. En el *Reporte*, hay una sección en cada país que habla de los procedimientos, y el ejercicio que hizo CEJA fue ver el volumen y movimiento de causas en materia penal y civil -eventualmente uno podría ver lo laboral a otras jurisdicciones-. Creo que hay que insistir en eso; CEJA ya nos ha hecho un camino y hay que seguir explorándolo. Sin embargo, le quiero añadir un poco de valor y hacer una sugerencia, creo que con los avances de reforma judicial en América Latina tenemos bastantes diagnósticos para saber cuáles son las principales causas que están llegando a los jueces, los estudios indican que en materia penal son 10 delitos los que explican el 90% de los casos que llegan al sistema penal, delitos tales como los robos, los homicidios, estafas, en fin; en materia civil hay muchos informes que demuestran que los principales casos que llegan son juicios ejecutivos, entonces mi sugerencia sería que seleccionemos para medir algunos de esos tipos de causas, donde quisiéramos un sistema más eficiente. Si el homicidio es uno de los delitos más importantes para el sistema, hagamos un seguimiento de cómo se está juzgando, es un poco de lo que Douglass decía, pero en función de la importancia que tienen esas causas para la sociedad.

ALBERTO BINDER:

Ahora yo me hago una pregunta y se la hago a la mesa, ¿por qué no seguimos el camino de la economía y los economistas, que son los que más han integrado el uso de información en las decisiones de política económica? Y si bien hacen análisis sectoriales complejos, se han acostumbrado a utilizar indicadores simples y básicos. Obviamente que podemos hacer cosas complejas, pero si tenemos un ejemplo histórico del uso de la información, ¿por qué no seguimos ese camino?, ¿por qué tenemos una tendencia siempre a buscar sistemas más complejos? Que son necesarios, pero así nunca ponemos un piso elemental y básico.

LINN HAMMERGREN:

Son los macroeconomistas que han hecho sus tortas tan bien; ahora, el período neoliberal se basaba en un puñado de cifras que nunca veía por deba-

jo para saber lo que estaba pasando con la población; todo bien en Argentina, hasta la crisis, cuando uno viendo el país sabía qué cosas andaban mal. Los economistas han simplificado la situación y creo que tiene sus peligros.

ALBERTO BINDER:

Obviamente que nadie dice que haya que quedarse en la simplificación, así que todo indicador implica una opción valorativa, eso había quedado claro, pero no veo por qué no podemos poner eso y después construir y criticar, justamente una de las razones que nos permite hacer una crítica.

LINN HAMMERGREN:

Pero eso solamente si te interesan unos resultados muy sencillos como controlar la inflación y bajar el déficit, yo creo que los resultados de la justicia son mucho más.

ALBERTO BINDER:

A mí parece que no, los índices de desarrollo humano están contruidos con dos o tres indicadores nada más.

RAFAEL BLANCO:

Quiero agregar un elemento al tema que tú planteas de la economía. No sólo son pocos indicadores, sino que sobre ellos no necesariamente existen niveles de consenso relevante; tomemos el tema de la tasa de desempleo, y la cantidad de debate que hay entre los propios economistas acerca de cómo medirla tasa, sin embargo, ahí está, es un indicador que todo el mundo usa; hay países donde existen dos tasas distintas y se sigue debatiendo sobre una cuestión en la cual incluso hay diferencias metodológicas, pero al final del día todos están preocupados de relevar el tema del desempleo. Ahora, yo quería agregar una cosa que alguien por ahí dijo a la pasada. Yo diría que desde la lógica de CEJA el esfuerzo lo dividiría en uno de corto y de mediano plazo; con el de corto plazo probablemente solo podamos aspirar a recolectar cifras que ya existen y seleccionar algunas, y creo que el *Reporte*, básicamente, lo que hace es eso, cifras que existen y algunos cruces posibles con una dirección estratégico-política interesante. Pero, en el largo plazo, o más bien en el mediano plazo, lo que haría sería tomar algunos indicadores. Déjenme colocarles un ejemplo, el número de casos resueltos, el cual me parece que tiene que estar, y entiendo por casos resueltos -tomando el caso penal-, sentencias absolutorias, condenatorias y sobreseimientos definitivos, veremos qué

Son los macroeconomistas que han hecho sus tortas tan bien; ahora, el período neoliberal se basaba en un puñado de cifras que nunca veía por debajo para saber lo que estaba pasando con la población (...)

hacemos con el uso de sistemas alternativos, a lo mejor podemos tomar algunos de ellos y hacerlo sinónimo de sobreseimiento definitivo, pero a mí me interesa saber cuántos casos el sistema resolvió y cuántos no, y entiendo que no están resueltos aquellos que no caben en una de estas categorías; ese es un indicador que creo homologable y comparable. En el tema de la transparencia y la probidad, quisiera saber el número de denuncias efectuado por los ciudadanos en relación a jueces, número de jueces sancionados y me parece que con esos dos datos -que probablemente sean discutibles-, me sentiría tranquilo, acceso de los ciudadanos a las audiencias judiciales que mide el factor de transparencia y, luego probablemente en las cuestiones más subjetivas, percepción de usuarios que mide la confianza a las instituciones con ponderaciones menores... ¿Qué quiero decir con todo esto?: que deberíamos tener un solo indicador que podríamos denominar *calidad de la justicia* y ese indicador estar compuesto de 5 ponderados de manera distinta, porque eso simplifica -probablemente tiene más error-, pero quisiera saber de uno a diez en dónde califica tal país, que es un poco lo que usa Transparencia Internacional cuando mide y pone nota de 1 a 10. Ahora, para llegar a esa nota se han utilizado un conjunto de factores, pero al final digo que entre estos 40 países, éste se ha situado en el número 5 o el número 7. Yo creo que esto puede tener un impacto político más intenso y permite ponderar las cuestiones subjetivas de mejor manera.

LUIS PÁSARA:

Perdón, ¿qué significa el número de jueces sancionados? Esto cuenta a favor o en contra, ¿qué valor le das?

RAFAEL BLANCO:

A ver, tengo la impresión que eso va a generar un debate, en dos sentidos: uno sospechoso si hay países que no tienen jueces sancionados, pero también me indica que si un país posee una gran cantidad de jueces sancionados -puede ser interpretado de dos maneras-, allí hay una intervención política muy intensa o efectivamente hay problemas de corrupción, pero genera algo. Es lo mismo que pasa con la cantidad de plata que se invierte en un sistema, si uno dice "este país es tan ineficiente que requiere muchos recursos para hacer lo mismo que otro país hace con menos recursos", creo que tienen ambivalencia, pero genera un debate finalmente; por eso digo que a aquellos factores que son más subjetivos los ponderaría en menor medida y a la cantidad de casos resueltos y duración de los procesos les daría una ponderación mayor.

LUIS PÁSARA:

No es un indicador subjetivo, el problema es que es un dato que en sí mismo no te dice nada, tienes que leerlo e interpretarlo, entonces lo incorporas a un índice y le das una valoración cuantitativa X que no sabemos en qué sentido va a correr.

SILVINA RAMIREZ:

Yo puedo agregar algo a eso. Por ejemplo, cuando Alfredo hablaba de los indicadores macro de inversión o de inversión pública, capacitación, cursos y demás, esto tampoco me da la idea clara, de que si existe mucha capacitación o inversión en ella, voy a tener una justicia de mayor calidad; en realidad hemos visto que en países que han invertido muchísimo dinero en cursos de capacitación, la justicia sigue siendo de calidad media para abajo, entonces creo que la simplificación sería deseable, pero no sé si es posible, porque cuando Rafael dice que identifiquemos un indicador, pero lo ponderemos de 5 maneras diferentes, ahí estamos complejizando necesariamente para poder dar sentido a la interpretación y a la lectura del dato, sino puede ser blanco o negro, y entonces la información va a ser poco productiva.

LUIS PÁSARA:

Yo haría un ruego... si se usa finalmente un índice de este tipo, por favor que no se use el término *calidad de la justicia*, que es otra cosa, no pervertan el término.

RAFAEL BLANCO:

Sobre todo respecto de esto último, yo no creo Silvina que sea más complejo, Transparencia Internacional cuando mide esto y menciona cuál es el índice de transparencia de un país, toma una gran cantidad de variables perfectamente mensurables, algunas de las cuales corresponden a respuestas de usuarios, cantidad de coimas que tuvo que pagar o de prebenda, para firmar un contrato, y son como siete u ocho más. Pero creo que lo que estamos discutiendo es, de manera transparente generar unos cinco o seis, yo no era partidario de más, solo dije que había que ponderar algunas para tener un indicador común, cuyo nombre podemos discutir, pero que todos entendamos qué estamos tratando de medir.

CRISTIAN HERNÁNDEZ:

Yo quisiera soñar un poco. Supongamos que tuviésemos definido un cierto conjunto de indicadores; supongamos que tenemos una maquinaria productiva de datos suficientemente confiables y presumamos que a partir de eso podemos elaborar los indicadores que queremos, entonces hago el

siguiente ejercicio: tasa de respuesta de la justicia penal, 95% en solución y calidad; tiempo de respuesta, 37,5 días; gasto en justicia por habitante US\$ 350; índice de confianza pública de 1 a 10, 9,5; índice de satisfacción de usuario de 1 a 10, 8; entonces la pregunta es ¿qué hacemos? Y lo que necesitamos es análisis, porque los números en sí mismos no dicen nada; los números solamente van a indicar algo para tomar una acción dada una historia, un contexto y una evolución. Sin embargo una gran carencia que hemos podido constatar como CEJA en distintos países, es que la capacidad real y efectiva de análisis de información por muy baja que sea, es muy mala en la mayoría de los casos. Esto es como construir un túnel, podríamos tener un excelente sistema informático, pero si no tenemos capacidad de analizar y hacer efectiva esa información para la toma de decisiones, la verdad es que no nos puede servir de nada o solo dejamos el túnel hasta la mitad, entonces yo agregaría esta variable como absolutamente relevante. Crear capacidad de análisis implica capacitar gente, incorporar probablemente nuevas personas al debate, para hacer que efectivamente los datos hablen y no solamente se queden en papel o página Web, abierta a todo el mundo.

Crear capacidad de análisis implica capacitar gente, incorporar probablemente nuevas personas al debate, nuevas instituciones al debate, para hacer que efectivamente los datos hablen y no solamente se queden en papel o página Web, abierta a todo el mundo.

MILDRED HARTMANN:

Quería poner el tema de que creo que a veces podemos estar complejizando mucho el debate, tomo el ejemplo de los índices que propuso Germán, cuántas resoluciones de primera instancia se caen en segunda, por decirlo abarcar todos los aspectos, no nos importa si el juez es de primera o segunda, pero una justicia que produce decisiones que se caen en la segunda instancia es una justicia de mala calidad. Creo que de pronto estamos hilando muy delgado en algunos casos y

siento que aquí tenemos datos que nos pueden arrojar conclusiones que son buenas. Me acuerdo que en el documento de Ministerios Públicos que acabamos de presentar en Mar del Plata, teníamos una tabla que dice cuántos fiscales hay cada 100.000 habitantes por país y cuántos casos tiene en promedio, un número que nos da la idea de la carga de trabajo, y que puede tener muchos mensajes de fondo. Si yo veo que en un país este número es 10 veces del que es en otro país y eso no me repercute en la cantidad de casos que se resuelven, ahí tengo un problema por más distorsiones que pueda haber si estoy hilando delgado; creo que lo que podríamos hacer para no patinar tanto es usar unos indicadores y hacer un ejercicio como indicaba Douglass, pero creo que si nos ponemos a depurar específicamente cada indicador no vamos a llegar a ninguna conclusión.

GEORGE M. THOMSON:

Bien, para terminar el día, solamente me gustaría dar, de parte del consejo entero, muchísimas gracias a todos por este día de discusiones altamente informativas, desafiantes y valiosas.

Sería imposible exagerar cuan afortunados somos los de CEJA -hablando por la organización entera- al tener acceso al conocimiento, experticia y experiencia contenida en este lugar.

Creo que la discusión de hoy -a pesar que hemos tratado solamente una pequeña porción de las áreas en las cuales trabaja CEJA- ha reforzado lo valioso que es tener una entidad con un acercamiento amplio e integral del sistema, en el tema de aprendizaje y apoyo a la reforma de la justicia. Y creo que esto ha sido reiterado en todo lo conversado hoy, y reiterado en cada una de las intervenciones del debate de hoy. ■