

CRISIS ADMINISTRATOR OR REFORM MANAGER

by Mr. Alfredo Segura

The jurisdictional organisation is a purely "bureaucratic" organ . Its cultural elements as well as its structural problems are within a framework conditioned by confusion, fast change and a constant transformation of its social and global environment.

It may be plausible to tackle jurisdictional-administrative conflicts by replacing the "traditional administration" tools with those of "modern management". Switching, thus, from the civil servant prone to the narrow-minded, prescriptive way of working towards a creative state manager, gifted with strategic-reflection, inventiveness and disposition to join ideas and intentions.

The proposal aims at overcoming the concept of "administrating the crisis" to that of "managing the reform" through the examination and change of its bureaucratic and cultural features. It is over these concepts that the behaviour of the organisation must change so as to adapt itself to the social changes and ensure the effective guarantees of its fundamental rights.

Administrador de la Crisis o Gerente de la Reforma

SECCION
Gobierno
del Sistema Judicial

AUTOR
Lic. Alfredo Segura
Administrador General de la Suprema Corte
de Justicia de la Pcia. de Mendoza

PAGINAS
70/79

La organización jurisdiccional es un órgano netamente "burocrático", cuyos elementos culturales y problemas estructurales están inmersos en un contexto signado por la turbulencia, la aceleración del cambio y transformación constante del entorno social y global. Los problemas administrativos-jurisdiccionales pueden abordarse reemplazando las herramientas de la "administración tradicional" por las de la "gerencia moderna". Así, cambiar del funcionario propenso a la gestión individualista, prescriptiva y rígida, a un gerente público con aptitudes de pensamiento estratégico, creativo, con inventiva y disposición para aunar ideas y voluntades.

La propuesta es superar el concepto de "administrar la crisis" del Poder Judicial para "gerenciar la reforma" mediante el reconocimiento de sus características burocráticas y culturales, y sobre ellas modificar los comportamientos organizacionales que le permitan adecuarse al cambio operado en la sociedad, asegurándose así la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

El contenido del presente trabajo no compromete la opinión de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, siendo los conceptos vertidos de responsabilidad del autor.

LA JUSTICIA COMO ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA

TIPIFICACIÓN

Tradicionalmente el concepto de burocracia ha sido utilizado para destacar ciertos rasgos que aparecen en las organizaciones complejas de grandes dimensiones, particularmente en el sector público, aunque no sea privilegio exclusivo de éste.

Entre las características más visibles del fenómeno burocrático, aplicadas al Poder Judicial, podemos advertir las siguientes:

- a) Hay una inusitada relevancia del "proceso" administrativo pre-decisional, llamado la "oficina judicial", en comparación con la operación básica del órgano que es el de dirimir conflictos o adoptar decisiones. Esto se manifiesta con la secuencia procesalmente obligada, la documentación de los actos, las reglas y otras medidas que buscan regular la conducta de sus componentes y las relaciones con los usuarios y otras organizaciones.
- b) La numerosa división horizontal de los cargos, la uniformidad y el fraccionamiento de las tareas y la separación entre el planeamiento y la supervisión como funciones dentro de la organización, en un ambiente estructurado.
- c) El modo de funcionamiento que otorga prioridad a las formas y los componentes racionales en las conductas decisorias, excluyendo la consideración de los factores socio-afectivos, actitudes personales y eventos no programables.
- d) La utilización de la organización como una fuente de poder social ante otras instituciones.
- e) Dentro de cada juzgado, una rígida estructura piramidal como esquema interno para la organización de los cargos, con una marcada tendencia hacia la centralización de la autoridad formal.
- f) La separación de las decisiones de la Administración de las definiciones de la Política, esta última a veces no suficientemente expresa, lo cual provoca el alejamiento del órgano jurisdiccional respecto de las necesidades de la comunidad a la que debe servir.

Aquí se comprueba la veracidad de la imagen usualmente asociada en Administración para ejemplificar el fenómeno burocrático, la telaraña. La trama de relaciones atrapa a sus componentes e inhibe las iniciativas de los participantes.

Recordemos que intervienen en el escenario jurisdiccional un gran número de actores, generalmente organizados en entidades profesionales, que en oportunidades no ayudan a que este esquema inmovilizados se modifique, quizá por la falta de conocimiento cierto de los proyectos de cambio o de participación de los mismos.

En el otro polo, el justiciable es presa fácil de esta inaccesible función estatal, no participando absolutamente en ella y recibiendo solo las prestaciones que la organización cree que merece.

Habitualmente el ambiente político interno del órgano jurisdiccional es contemplativo o pasivo consigo, ya que crece en una atmósfera funcional controlable (monopólica) y sus fuerzas auto-conservadoras se consolidan, se hacen estructurales y también se proyectan sobre las prestaciones organizacionales.

Los esfuerzos pro-activos para buscar la efectividad de la organización judicial se encuentran con que estos procesos burocráticos son un problema a partir del momento en que comienzan a poner en peligro la cantidad, calidad, costos y oportunidades del servicio que

73.

la comunidad está esperando del Poder Judicial. En dicho momento se hace evidente la desproporción entre los productos y la magnitud de los recursos que la organización destina a mantenerse a si misma.

La red burocrática es un proceso interpersonal, en el cual se observa diversidad de reglas que actúan en forma simultánea y en lugares distintos de la organización. Se trata entonces de un tejido colectivo y un esquema de poder que no puede cambiarse por la vía de los esfuerzos individuales.

Frente a ello, una estrategia de conformación debe comenzar por reconocer al sistema en toda su complejidad y articular propuestas igualmente comprensivas. Desarmar un aparato burocrático no constituye una estrategia de cambio por si sola, ni su remoción otorga libertad a sus miembros ni a los justiciables. La transformación requiere desarrollar en su reemplazo un modelo de organización abierta que movilice los recursos y libere sus potencialidades.

ELEMENTOS CULTURALES

El sistema cultural del órgano jurisdiccional está, como todas las organizaciones burocráticas, formado por creencias, actitudes, imágenes, el lenguaje y las formas de pensar de sus componentes.

También apreciamos sus características culturales en sus acciones concretas, evidenciadas en los ritos, hábitos, ceremonias y otras pautas de comportamiento.

Sin duda que es importante conocer esta impronta como requisito previo de cualquier acción de transformación, ya que en ella se representa la estructura subyacente que a veces explica el desvío de la organización respecto de sus objetivos formalmente establecidos.

Apreciamos la presencia del mencionado esquema cultural burocrático, el que se integra con los siguientes valores en el Poder Judicial:

- Importancia de las tradiciones como argumento utilizado para resolver situaciones problemáticas, sin un análisis puntual.
- El reconocimiento de la antigüedad en la organización como una fuente de prestigio y privilegios laborales.
- Los mecanismos de defensa socialmente contruados con la competencia y el libre acceso desde el exterior.
- El espíritu de la no innovación.
- El carácter incrementalista de las conductas, en el sentido que cambiar solo se entiende como agregar algo a lo ya existente o establecido.
- La valoración prioritaria de los instrumentos (formas y apariencias) por sobre las misiones de la organización.

La descripción de las características burocráticas no debe hacerse como si se tratara de manifestaciones de una enfermedad. Para sostener que en la burocracia existen componentes patológicos o, por el contrario, que se trata de un esquema perdurable, también es necesario conocer los elementos que definen el entorno sociopolítico de la organización, las tecnologías disponibles, sus condiciones particulares de tiempo y lugar.

Los proyectos de transformación de las estructuras burocráticas serán efectivas si incluyen la reconstrucción de los elementos culturales mencionados (ideas y creencias), la modificación operacional del poder de decisión que controla la tecno-estructura y la inversión en programas de capacitación de los componentes humanos para asegurar su compromiso y

participación en el cambio de la organización.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL APARATO ADMINISTRATIVO JUDICIAL.

Un diagnóstico más concreto sobre las estructuras y formas de gestión en el sector administrativo judicial, que también se extiende en gran medida a la actividad jurisdiccional, permite detectar los siguientes problemas, cuyas dimensiones son variables en función del contexto en el cual se presentan:

- a) Funciones administrativas similares superpuestas o repetidas en organismos dispersos, ello implica falta de racionalidad en la aplicación de los recursos y también la posibilidad de actividades contradictorias dentro del mismo aparato judicial.
- b) Falta de programación en los mecanismos tendientes a la generación de nuevas capacidades y tecnologías judiciales, tales como las actividades vinculadas con la investigación y la formación de recursos humanos.
- c) Tendencia hacia la concentración de las decisiones para la acción, que se manifiesta por la existencia de dependencias que centraliza y limitan las capacidades ejecutivas de los sectores operativos y perjudican la actividad jurisdiccional.
- d) El aislamiento entre las normas y criterios que se refieren a los aspectos presupuestarios, las funciones administrativas y las operaciones técnicas; debido a ello las decisiones aparecen fragmentadas y cada parte corresponde a un sistema diferente, que dispone de sus propias reglas.
- e) Desequilibrio entre la magnitud de la carga de trabajo y la distribución de los recursos, motivando los excesos de capacidad en algunos sectores junto con la insuficiencia de similares recursos en otras áreas.
- f) Predominio de normas y reglamentos impersonales; en los procesos decisorios la iniciativa personal es desplazada por los usos y formalizados por el ritualismo en el desempeño de las tareas.
- g) La falta de una descripción explícita de los conocimientos y requisitos técnicos de los cargos incluidos en las estructuras orgánicas, de manera que no es posible disponer de un inventario que relacione las capacidades requeridas con las existentes, ello deriva en un bajo grado de utilización de los recursos humanos disponibles.
- h) Distanciamiento entre los requerimientos de los ciudadanos o justiciable-cliente y las preocupaciones de los funcionarios; esta situación se adjudica a las relaciones de dominación que parten del Estado y a la autonomía de los organismos públicos respecto de las demandas provenientes del medio social.
- i) Insuficiente participación de Magistrados, funcionarios y empleados en la fase de preparación de planes, objetivos y políticas de organización, con el consiguiente bajo grado de compromiso de los administradores respecto de las acciones futuras definidas por los gobernantes.

Las características burocráticas aquí enunciadas permiten detectar cuáles son los cambios necesarios en el aparato judicial. Los proyectos de transformación requieren un estudio previo acerca del modelo de organización que se considera deseable para el Poder Judicial. Dicho modelo debe construirse reconociendo su especificidad, por lo que no es viable la transferencia acrítica de las tecnologías derivadas de la gestión privada, ni aún las de la administración pública.

Dada las implicancias económicas, el modelo de gestión judicial debe integrar en su defini-

75.

ción variables políticas y administrativas, ya que los tribunales y los profesionales que en ellos actúan no funcionan como meros órganos de ejecución. El esquema de gestión en el sector judicial debe incluir mecanismos de organización que faciliten la comunicación y articulación entre los distintos sectores que trabajan en la función jurisdiccional.

LA REFORMA JUDICIAL

La reforma es la denominación a la cual se recurre para hacer referencia al conjunto de decisiones programáticas destinadas a promover la transformación de las estructuras organizativas, el desarrollo de las capacidades jurisdiccionales y la participación de todos los recursos humanos en el diseño y la ejecución de los planes y políticas del Poder Judicial orientados a la satisfacción de los requerimientos -explícitos u ocultos- de la comunidad.

Los programas de acción judicial no pueden generar los resultados deseados si no existe un Poder Judicial con recursos humanos altamente capacitados y con estructuras, sistemas y procedimientos, funcionando con un adecuado grado de efectividad.

La jurisdicción requiere una infraestructura capacitada para la elaboración e implantación de las decisiones de política que ella misma cree y para ello es necesario superar las limitaciones que presentan las formas tradicionales de organización, que son esencialmente no innovadoras. Bajo este enfoque, la organización es más que un marco normativo: es el complejo sistema de capacidades humanas y tecnológicas, necesarias y preparadas para lograr las prestaciones que requiere la sociedad.

La reforma judicial es entonces el conjunto de estrategias que debe orientarse hacia las condiciones estructurales, el incremento en las capacidades humanas, la renovación de los elementos culturales de la organización y de las bases tecnológicas.

La transformación que aquí se plantea, no es la mera racionalización de los insumos, ni trata solamente de aplicar el análisis de costo-beneficio en las decisiones, sino que implica replantear la trama de relaciones con el medio social. También consiste en sentar nuevas bases en la relación de los componentes de la organización y en incrementar la capacidad operativa del sistema para la toma de decisiones y prestar el servicio a la población.

Es evidente que perfeccionar los sistemas de apoyo o economizar los insumos, son decisiones no prioritarias cuando las acciones sustentativas se mantienen con una alta dosis de irracionalidad. No importa ser eficiente si no se alcanza la eficacia. En un sentido estratégico, las capacidades administrativas deben adaptarse a los objetivos y las tecnologías propias del sector prioritario.

A través de la reforma se trata de disminuir de manera sistemática la brecha existente entre el servicio que debe prestarse y las capacidades administrativas disponibles y para ello es necesario producir cambios selectivos, graduales y focalizados en las áreas que posean un efecto de difusión hacia los restantes sectores del Poder Judicial.

Ello significa que la estrategia de las transformaciones debe contemplar la disparidad de condiciones y contactos Interburocráticos que presenta la organización. El análisis previo permitirá detectar cuáles son los proyectos que ejercen su influencia e impacto sobre el sistema en su conjunto, en el sentido que ellos condicionan la velocidad en el avance de los restantes proyectos.

Para lograr que una reforma sea operativa también es necesario considerar la sensibilidad del Poder Judicial, es decir, la posibilidad de penetrar y modificar su ambiente de decisión. Los sectores, proyectos o áreas de baja sensibilidad a los cambios y que poseen una amplia

repercusión sobre los restantes, pueden calificarse como prioridades objetivas o técnicas y esta afirmación requiere ser acompañada por una decisión política en igual sentido.

En el plano de las decisiones técnicas, la reforma judicial se propone penetrar en las estructuras en un sentido horizontal, para incorporar los recursos sub-ocupados al proceso productivo. Por ejemplo, reasignando funciones entre los integrantes del juzgado. También actúan en un sentido vertical y ello implica incrementar la efectividad de las decisiones para obtener una mayor aplicación de los recursos existentes en cada sector o fuero.

Como muestra, cambiando las actitudes del personal, incorporando nuevas perspectivas o eliminando las capacidades ociosas originadas en las particulares burocráticas de la organización.

Estas fuerzas tienen autonomía y logran desarrollarse cuando están presentes algunas condiciones de contexto, por ejemplo, la tendencia hacia la dominación desde el Estado y sobre los ciudadanos. Este marco institucional refuerza la posibilidad de aislamiento, el formalismo, la jerarquía y la impersonalidad en el comportamiento organizacional.

En los modelos eficientistas de la organización judicial se ha planteado la reforma como un problema técnico, orientado hacia los aspectos formales y omitiendo los contenidos sociales y estructurales que están presentes en el fenómeno burocrático. Por su parte, la tecnoburocracia acompaña los planteos tecnológicos porque ellos no alteran sus dominios en el aparato judicial.

El ambiente burocrático de lo jurisdiccional presenta múltiples dimensiones y junto con los recursos y tecnologías de operación que se emplean también intervienen intereses de ciertos sectores privados en mantener el estado de las cosas. Por lo tanto, la idea de reforma debe llevarse hacia un nivel estratégico tratando de revisar los fundamentos del órgano y replantear sus relaciones con la comunidad.

La reforma también avanza en el replanteo del peso de la tecno-estructura y los servicios en el esquema de poder vigente de la organización. En cuanto a sus alcances, se requiere que trabaje sobre:

- a) El marco normativo y las regulaciones externas a la entidad.
- b) Las configuraciones estructurales, los criterios para la distribución de los recursos.
- c) Los modos de comportamiento, incluyendo las motivaciones y actitudes de los componentes humanos.

EL PROBLEMA DEL CAMBIO EN LA ACTUALIDAD.

El sector público enfrenta hoy condiciones sin precedentes, signadas por la turbulencia, la continuidad del cambio, su aceleración y transformación constante del entorno social y global.

Dentro de los cambios, la gerencia (management) está dejando de ser sinonimia de administración y adquiere un significado diverso, más rico y fructuoso. Las organizaciones cuyas gerencias no comprendan y compartan las nuevas nociones del cambio serán incompetentes y se rezagarán irremediablemente.

Tal situación provoca la revisión de los esquemas tradicionales de la planificación, sacudidos por factores influyentes que cambian a gran velocidad y con gran nivel de incertidumbre. Los plazos se acortan y el futuro se hace presente de modo inesperadamente próximo.

ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL Y GERENCIA MODERNA.

Las características del cambio que describimos en el punto anterior, señalan con toda claridad la ineficacia del "Administrador Tradicional" para afrontar tales situaciones.

Es necesario contar en los ámbitos organizaciones complejos e inestables -como los latinoamericanos- con capacidades gerenciales absolutamente distintas de las tradicionales.

Tal afirmación de modificación también es aplicable a las organizaciones, las que deben ser capaces de adaptarse en forma continua a las condiciones del medio ambiente. Esta mutación organizacional debe ser conducida por un gerente con mayores capacidades para el análisis de la realidad.

El administrador o gerente público ya no debe conducir modelos basados en la predictibilidad, en la posibilidad de apuntar determinísticamente a medianos y largos plazos. Debe moverse adaptativamente a la realidad cotidiana, inventando en muchos casos soluciones para estimular esfuerzos concertados y organizados, para sumar percepciones e ideas hasta obtener visiones compartidas respecto de lo que se hace y de lo que debe hacerse en las organizaciones públicas.

Debemos insertar en la cultura organizacional del Poder Judicial, el paradigma del cambio del funcionario propenso a la gestión individualista, prescriptiva y rígida, a un gerente público con aptitudes de pensamiento estratégico, creativo, con inventiva, con disposición para aunar ideas y voluntades.

Así pasaremos de los "administradores de recursos" que manejan con cierto grado de idoneidad aspectos tales como administración de personal, compras y suministros, etc., a gestores "públicos" como administradores de políticas judiciales.

Los escenarios planetarios en los cuales se mueve la administración de justicia, requiere una reconsideración de fondo del papel del administrador judicial tradicional y su reemplazo por la gerencia judicial moderna.

Dentro de estas circunstancias, la administración judicial tradicional es insuficiente no solo para tender al presente, sino para enfrentar al futuro.

La gerencia tradicional es más próxima a las técnicas administrativas, por su énfasis en la jerarquía, los procesos y las uniformidades, y es inaplicable e inviable en contextos organizativos signados por la ambigüedad, la interdependencia, los compromisos múltiples y la incertidumbre política.

La realidad que acosa al órgano judicial y a sus responsables, puesta de manifiesto en una disconformidad social cuyo desenlace resulta muy difícil de predecir y de conducir, existe una respuesta lúcida que aparentemente se encuentra dentro de conceptos clásicos de los administradores públicos, ni aún con management.

Las formas tradicionales de administrar parecen haberse agotado en su capacidad de interpretar el contexto y no brindan adecuadas prestaciones en términos de mejora de servicio. Desde distintos ámbitos se reclama un cambio. Estimamos que éste está ligado a la formación de gerentes públicos, otras, a los estilos de conducción y avanzando más profundamente, exigiendo una actitud estratégica y de anticipación.

En esta última tendencia se inscribe un movimiento que trata de revalorizar la creatividad, entendida sustancialmente como una ventaja diferencial. Porque es ella, sin lugar a dudas, la que puede aportar el talento y la imaginación que requiere esta organización para conducirse en la compleja trama social de los tiempos actuales.

La ventaja diferencial de incorporar la frescura de una nueva mentalidad gerencial -creativa,

flexible y dinámica- alcanza su grado máximo en el plano estratégico. Las organizaciones que pongan en marcha ese cambio podrán superar su actual forma de actuación gris, rutinaria y repetitiva.

Por un lado actuarán entonces los Poderes Judiciales tradicionales, con gerentes también tradicionales que lucharán por mantener su legitimidad en una realidad cambiante. Y por otro, una nueva generación de Jurisdicciones lúcidas, con gerentes creativos que se anticipan a los cambios e interpretan con talento la realidad, para brindar respuestas adecuadas.

Imaginemos por un momento un gerente tipo de la mayoría de nuestras organizaciones. Por lo general es alguien formado a través de técnicas y conceptos que estimularon el hemisferio derecho de su cerebro que concentra todo lo referente a la razón, los mecanismos lógicos y deductivos, y es el encargado del control y del rigor de la conducta del individuo. Además, en sus años de experiencia fue restringido en su capacidad de crear, de imaginar y de poner en marcha procesos que se vincularán con la creatividad.

Creemos que debe permitirse la acción del hemisferio izquierdo del cerebro, vinculado con la fantasía, la imaginación, lo nuevo, lo diferente. Acompañar a esta estructura formal con la creatividad, supone la revalorización del management, incorporando la dosis necesaria que permite lograr una transformación profunda.

Consecuentemente, resulta necesario para lograr una actitud creativa que permita poner en marcha la reforma, efectuar una abstracción de la realidad, es decir del contexto circundante y desenvolverse dentro de un ambiente propicio para la creatividad, ya que el contexto permanentemente saboteará la actitud creativa porque siempre impone juicios de valor con efectos destructores que en la metodología creativa se designan como "frases asesinas".

El Gerente Creativo habrá removido - o al menos intentado- sus bloqueos cognoscitivos, emocionales y culturales que atentan contra ese perfil necesario. Entre los últimos, son de aplicación los conceptos que señalamos como propios de la organización burocrática judicial, tendientes a la negación del cambio. Trabajar en esta organización significa el manejo rutinario de métodos y técnicas aprendidas, sintiéndose desnudo y desmoralizado cuando se enfrenta a un problema en el cual no puede aplicar con éxito las soluciones habituales.

Propuesta

En función de lo antes dicho, proponemos superar el concepto de "administrar la crisis" del Poder Judicial, para "gerenciar la reforma" mediante el reconocimiento de sus características burocráticas y culturales, para sobre ellas modificar los comportamientos organizacionales que le permitan adecuarse al cambio operado en la sociedad, asegurándose así la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

Bibliografía

· ETKIN, Jorge /

"Burocracia en corporaciones públicas y privadas". (Macchi, Bs.As.)

· TESORO, José Luis /

"Pautas para la utilización y elaboración de casos de estudio para actividades de Formación en Gerencia Pública", (CLAD, Caracas).

· CLAD

"Políticas y criterios técnicos para la modernización Curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica".

· HERMIDA, Jorge /

"Administración & Estrategia" (Ed. Macchi, Bs.As).

· SEGURA, Alfredo /

"El Presupuesto en un programa de aumento de la Productividad Judicial" (Ed. La Ley, Buenos Aires).