

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

INTRODUCCIÓN

Uno de los orígenes de la crisis judicial, reside en la ausencia de una política judicial. Ya en el informe del Banco Mundial de 1994 se señaló la carencia verificada en la materia y se estableció como recomendación la "Necesidad de una Política Judicial"¹.

En una primera aproximación a la política judicial, debemos señalar que la entendemos como las pautas o líneas directrices que emanan de un órgano responsable -puede ser jurisdiccional en función administrativa (CSJN, hoy el Consejo de la Magistratura) o administrativo (Ministerio de Justicia)- y tienden a efectuar modificaciones o correcciones en el servicio de justicia para lograr la prestación del mismo en forma eficiente.

Para tal cometido, el órgano encargado de su formulación debe contar con elementos técnicos y relevamientos empíricos suficientes que le permiten anticipar los problemas que pudiera presentar el servicio, y adoptar en tiempo oportuno, la adecuada solución. De esta forma se evita la generalización de los problemas cuya existencia finalizan con una crisis.

La mencionada encuesta, patrocinada por el Banco Mundial, en un principio orientó el direccionamiento de la Política Judicial en la exigencia de llevar adelante la reforma, aunque señalando la necesidad de un centro permanente de Política Judicial. En esa línea, aquí se postula la creación de ese centro en el ámbito judicial provincial y nacional, para una labor permanente. La reforma en sí, deberá ser encarada por equipos de trabajo o comités especialmente designados para ello, cuya labor se debe limitar a la ejecución de la misma, pudiendo durante el período que dure coexistir o actuar coordinadamente con el centro de política judicial. O bien, se podrá optar por que una vez finalizada la reforma, este comité o gerencia se integre al Centro de Política Judicial.

En cuanto a los objetivos finales correspondientes de este centro -y que deberían ser las líneas directrices de su desempeño-, ya fueron expresados al inicio de este trabajo al tratarse los objetivos del programa.

Obviamente que el programa de reforma que se pretenda, y la actuación de un Centro de Política Judicial, deben perseguir el mejoramiento del servicio de justicia como así también el fortalecimiento del *poder judicial*, como uno de los poderes del estado. Por ello es que en este caso se han fijado, cuatro principios que hacen a la prestación de un verdadero servicio de justicia. Estos son: a) Inmediatez; b) Eficiencia; c) Calidad; y d) Acceso de la gente.

Tales principios, que hacen a la esencia misma del impartir justicia, son en definitiva, los únicos que permitirán con su real ejercicio, el fortalecimiento del Poder Judicial, y un acercamiento a la ciudadanía toda. Más allá de situaciones coyunturales, cualquier otra línea

¹ ver informe Banco Mundial Op. Cit.: Cap. XIV "Conclusiones y Recomendaciones Generales".

direcciona que modifique esta política eminentemente pragmática, desnaturalizará la función judicial misma.

Desde ya que los lineamientos fijados, podrán ser modificados cuantas veces se quiera, pero en tal caso, se aconseja que sea en aras del impartir justicia, y al desempeño del Poder Judicial, como poder del estado en contacto directo con los ciudadanos.

INTEGRACIÓN

Este centro deberá conformarse, al menos con cuatro grandes oficinas o sectores:

- a) Estadística;
- b) Auditoría;
- c) Sugerencias y Quejas; y
- d) Centro de Investigaciones.

Todas estas oficinas deberán trabajar coordinadamente, y bajo una dirección común. La interrelación en sus tareas es lo que permitirá que funcione un verdadero control de gestión en la labor del sistema, y así sentar las bases de cualquier directiva de política judicial.

Haciendo hincapié en lo atinente al control de gestión -por su envergadura y carácter novedoso tal como fuera desarrollado en el Capítulo “Objetivos del programa para la justicia”, al tratar el apartado “**Calidad**” se evalúa no sólo la posibilidad de poder mejorar el producto, sino fundamentalmente el proceso de producción². Por ello, y sobre todo a medida que aumentan las demandas de la comunidad, dar satisfacción a los usuarios se convierte en un requisito ineludible del sistema.

En ese orden de ideas, el referido centro no sólo se deberá ocupar de la política judicial –en términos tradicionales-, sino que también será la unidad destinada al control permanente de la gestión, tendiente a cumplir con normas de calidad total³, constituyéndose de esta forma en un nexo permanente con la ciudadanía.

Tal como surge del análisis de los posibles indicadores, corresponde definir cuáles indicadores pueden ser de utilidad interna y externa, para limitar la información a tales lineamientos. Es entonces necesario que cada jurisdicción cuente con una oficina de estadística, y además que la misma tenga relación con las de otras jurisdicciones. Ello permitirá hacer comparaciones transversales.

Resulta asimismo indispensable, que el área de estadística y este centro trabajen coordinadamente, en lo general con el administrador general, y específicamente con las

² Ver también Capítulo V del presente estudio, en su parte final.

³ Ver al respecto, algunas similitudes con las normas ISO 9002 de control de calidad en la prestación de servicios.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

direcciones presupuestarias y de recursos humanos. Ello permitiría avanzar en la medición de desempeño del sistema, mediante indicadores relativos al trabajo (no solo cuantitativo sino fundamentalmente cualitativo), como en la asignación de recursos (el cruce de ambos va permitir hacer referencias a la eficiencia del sistema), y la evolución de la planta de recursos humanos.

Asimismo deberá funcionar bajo la misma órbita, una oficina de auditoría que controle la veracidad de la información del sistema (aunque rápidamente será una tarea que realice el propio sistema informático), y la divergencia sobre desempeño en unidades similares. Toda esta información deberá ser valorada junto con otros indicadores sociales, que permitan desarrollar una política judicial activa.

Por todo ello es que la existencia de un Centro de Política Judicial que reúna la información y produzca trabajos de índole técnico, es necesaria para el desarrollo de la política judicial -planeamiento estratégico del sistema-. Pero las funciones de este órgano no pueden limitarse a la recopilación de información sino que, además la misma debe ser procesada.

También se deberían medir los indicadores de desempeño de las distintas unidades jurisdiccionales, desarrollar un activo control de gestión que verifique las fallas del sistema informativo (validez de la información), el funcionamiento de las unidades y los problemas que puedan presentarse en cada una de ellas, con el objeto de establecer si hay dejaciones de responsabilidad, o bien, existen causas extraordinarias por las que se debería adoptar alguna solución o ayuda especial.

Por ello se recomienda la existencia de un centro de investigaciones que deberá integrarse por equipos interdisciplinarios, lo que permitirá un análisis global de la situación. Asimismo, deberá trabajar en forma coordinada y directa con la escuela judicial, para ayudar en la capacitación del personal y de los magistrados.

Este centro debería estar a cargo de un Director de Política Judicial, que dependa del Presidente o de la sala administrativa, tanto de las Cortes o Superiores Tribunales, como de los Consejos de la Magistratura en aquellas jurisdicciones donde estos funcionen y tengan competencia en el área⁴. Asimismo podría integrarse con un órgano consultivo conformado por representantes de universidades, colegios profesionales y asociaciones de magistrados, para actuar en el diseño de los programas de reforma parciales.

También resulta menester que el centro funcione coordinadamente con la Sala de Enjuiciamiento del Consejo de la Magistratura o con los "Jurys" de enjuiciamiento, para que cualquier anomalía grave que detecte la auditoría o que surja de una investigación a raíz de la queja de un usuario, pueda rápidamente ser canalizada por la vía institucional adecuada. Y

⁴ Repárese que en general es a los consejos de la Magistratura a quienes se le asigna esta tarea. Por ejemplo con el recientemente creado consejo de la Magistratura de Neuquen, o aún el flamante consejo federal, a cuya órbita pasaran varias oficinas hoy dependientes de la Corte.

en su caso se sancione o remueva al magistrado o funcionario que hubiere faltado a sus deberes.

Un esquema tentativo de organización en el que se puntualizan algunas áreas que deberían quedar a su cargo, es:

POLITICA JUDICIAL Y CONTROL DE GESTION			
OFICINA DE ESTADISTICA	OFICINA DE AUDITORIA	OFICINA DE SUGERENCIAS Y QUEJAS	CENTRO DE INVESTIGACIONES
Recolectar y procesar información. Capacitar personal técnico a tal fin	Verificar la información y desempeño del sistema	Atender, recibir y dar respuesta a las sugerencias y quejas de los usuarios y miembros de la organización	Realizar investigaciones sobre política judicial. Diseñar mediciones, muestras e indicadores, y reformas al sistema en general para ser aplicados

Sin perjuicio de ello, también podrían depender de este centro, la Escuela Judicial, la Oficina de Información al Público y la coordinación de los Centros de Asistencia Jurídica Gratuita y la de los Centros de Mediación (sobre todo en los casos en que el Ministerio Público integra el Poder Judicial)

La aparición del Director de Política Judicial y de este Centro, perfectamente puede compatibilizarse con la figura del administrador judicial, pues se trata claramente de funciones distintas, que no interfieren en modo alguno con la labor de este último, pero trabajando coordinadamente, para el planeamiento estratégico del sector, probablemente logren un desempeño óptimo.

Un modelo sencillo de estructuración de ambos componentes para una organización de justicia provincial, sería el siguiente:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA o CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	
CENTRO DE POLITICA JUDICIAL Y CONTROL DE GESTION	ADMINISTRADOR GENERAL
Oficina de estadística	Dirección Financiero–Contable
Oficina de Auditoría	Dirección Administrativa
Oficina de Sugerencias y Quejas	Dirección de Recursos Humanos
Centro de Investigación	Otras Direcciones

UN CENTRO DE POLÍTICA JUDICIAL NACIONAL

⁵ En materia de investigación podría utilizarse el sistema establecido en el decreto 1798/80.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

Estos centros de política judicial deberían trabajar coordinadamente en todo el país y reunirse en un Centro Nacional en el que se desarrollen mediciones comparativas entre las distintas jurisdicciones y se pueda compatibilizar una política judicial conjunta y homogénea, que permita un más eficiente aprovechamiento de los recursos para la prestación de un mejor servicio de justicia.

La Junta Federal de Cortes puede, sin duda, convertirse o alojar en ella, un Centro Nacional de Política Judicial, para ello solo deberá llevar adelante una política más activa y contar con una estructura idónea para desempeñar las funciones que a título ilustrativo se detallan más adelante.

PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE AMBOS CENTROS

En definitiva se propone:

1. La creación en cada jurisdicción, de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión, que dependa directamente de la autoridad de diseño y aplicación de la Política Judicial.

Sus funciones, entre otras, podrían ser las siguientes:

- 1.1. Recolección, procesamiento de la información estadística.y elaboración de boletines anuales, que al menos contengan información sobre:
 - a) Demanda de tutela judicial
 - b) Oferta de tutela judicial
 - c) Desempeño del sistema
 - d) Costo por expediente ingresado
 - e) Costo por expediente resuelto
 - f) Tasa de litigiosidad
 - g) Expedientes por juzgado y por fuero
 - h) Costo de funcionamiento de cada juzgado y fuero
 - i) Distribución geográfica de la carga de trabajo
 - j) Funcionamiento de los centros de asistencia al publico (Oficina de Sugerencias y Quejas; Centro de Asistencia Jurídica Gratuita, Oficina de Mediación Comunitaria; Oficina de Información al Público, etc.)
- 1.2. Control y seguimiento de auditoria de las unidades jurisdiccionales y el sistema en general, su funcionamiento y la información producida;
- 1.3. Atención, recepción y procesamiento de sugerencias y quejas de usuarios y empleados;
- 1.4. Dirección de investigaciones sobre administración, política judicial, y especialmente sobre indicadores relativos a su desempeño;

- 1.5. Capacitación de técnicos y operadores vinculados a la producción de información;
 - 1.6. Coordinación con la Escuela Judicial para colaborar en la capacitación del personal y los magistrados, en orden a la información recogida de los usuarios y del desempeño mismo del sistema;
 - 1.7. Facilitación de la base de datos relativa al funcionamiento de la justicia para la consulta pública.
2. La creación de un Centro Nacional de Política Judicial que centralice en forma permanente información sobre el desempeño judicial de todas las jurisdicciones, mediante la realización de mediciones comparativas .

Además realizará idénticas funciones a los centros provinciales en orden a:

- 2.1. Recolección de información.
- 2.2. Desarrollo de investigaciones.
- 2.3. Capacitación del personal de los Centros de Política Judicial Provinciales.
- 2.4. Facilitación de la información a las entidades interesadas y el público en general.
- 2.5. Difusión de barómetros ideales de desempeño judicial y mediciones del desempeño comparativo de cada provincia.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

Introducción	1 7
Integración	1 8
Un Centro de Política Judicial Nacional.....	2 0
Propuestas para la creación de ambos centros	2 1