

POLITICA PRESUPUESTARIA

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico se refiere a la organización contable y presupuestaria de los poderes judiciales. Se incluyen algunas comparaciones relativas a la situación financiera de los sistemas debido a que, a diferencia de otros servicios públicos, los problemas de los servicios de Justicia no parecen centrarse en el financiamiento, ni en el nivel de remuneraciones ni en la sobredimensión de las plantas de personal.

I.1 El financiamiento

En la provisión de servicios sociales por parte del Estado, es habitual que el tema presupuestario sea analizado desde la óptica exclusiva y excluyente del financiamiento. Es decir, desde la perspectiva del esfuerzo social agregado para sostener la provisión del servicio en cuestión. Ese tipo de análisis da lugar a los estudios centrados en la magnitud del gasto / inversión pública, y cualquiera de los múltiples cruzamientos estadísticos que identifican parámetros comparativos dentro y fuera de Argentina.

Este aspecto, no se desconoce, y por el contrario, se le asigna una importancia superlativa al financiamiento directo de estos servicios, bien sea en su magnitud, en su oportunidad o en su distribución.

Pero, al análisis presupuestario, se introduce una restricción que, entendemos de valor en relación al costo social de los servicios públicos: **el financiamiento no es el fundamento exclusivo y excluyente (en términos económicos la condición necesaria y suficiente) para garantizar óptima calidad en la provisión de los servicios.** La administración de justicia no escapa a esta afirmación.

Aunque el enfoque con que se trabajará el tema presupuestario será de tipo micro, se entiende necesario referenciar a otros estudios, que han demostrado que, mayoritariamente, ni el financiamiento, ni la independencia económica, ni los niveles salariales constituyen la esencia de los principales problemas de funcionamiento del Poder Judicial. Probablemente los problemas se acentúan en la distribución del gasto dentro de los sistemas judiciales; una característica común es la escasa informatización y en consecuencia la baja ponderación que tiene ese rubro en el conjunto de inversiones ó gastos.

Estas referencias dan el marco general de la situación al momento de inicio del presente estudio.

A RESPECTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO.

Una comparación de la Justicia Federal de Argentina con EUA arrojó los siguientes resultados en términos del PBI¹

Cuadro 1
Gasto Público del Servicio de Justicia como % del PBI

| <i>Período</i> | Argentina | EUA | Relación Arg / EUA |
|----------------|-----------|------|--------------------|
| 1941 – 1983 | 0,09 | 0,04 | 2,2 |
| 1984 – 1990 | 0,15 | 0,06 | 2,5 |
| 1991 – 1997 | 0,30 | 0,10 | 3,0 |

Fuente: Guisarrí Adrián C. Costos de la Justicia y Eficiencia en la Asignación de Recursos. Obra citada en Referencia Bibliográficas.

No sólo el gasto argentino es mayor, sino que, además, creció a una tasa superior a la norteamericana puesto que la relación entre ambos países pasó de ser el doble hasta la década de los 80 al triple en la década de los 90.

Las mediciones del nivel de financiamiento público de las administraciones de Justicia en las provincias señalan que en promedio casi el 4,5 % de los recursos públicos se destinan a este servicio² y que casi la mitad de las provincias superan ese indicador.

Aunque el mismo estudio consigna que, en diversas provincias la insuficiencia de recursos de los Poderes Judiciales es un tema de relevancia, la magnitud de la diferencia con Estados Unidos permite identificar que se reproduce un fenómeno típico en nuestro país en la provisión de servicios públicos de tipo social: el gasto /inversión pública es alto comparado internacionalmente y los proveedores de los servicios lo consideran insuficientes. Probablemente esta situación se relaciona con la falta de hábito de analizar estándares estadísticos y la tendencia casi consuetudinaria a identificar que el financiamiento es la madre de todos los problemas. En definitiva, todas las evidencias apuntan a que en Argentina el problema no se restringe a la magnitud de los fondos disponibles.

B RESPECTO DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA

En Argentina, diversos autores relacionados con el mundo del derecho coinciden acerca de que la autonomía financiera de la Administración de Justicia tiene total relación con la independencia de la Justicia como Poder del Estado. En cambio en otros países, en los que la independencia de sus poderes judiciales no aparece cuestionada, la autarquía financiera no es amplia.

¹ El presupuesto consolidado en Justicia de Argentina es 2100 millones de pesos aproximadamente.

² La Justicia en las Provincias Argentinas. Ver referencias en bibliografía específica.

En Estados Unidos, la confección del presupuesto de las distintas oficinas judiciales debe realizarse bajo normativas explícitas que aseguran la justificación de gastos y programas y sometida a aprobación del Congreso³. En apariencia, este procedimiento guarda relación con el argentino tanto nacional como provincial. La diferencia está en que, en EUA no hay presupuestos fijos sino que se discuten cada año (similitud con el conocido como presupuesto base 0) y en que los parlamentos pueden no aprobar los presupuestos recibidos. En nuestro país en cambio, la no aprobación por parte de los poderes legislativos sería interpretada como una intromisión dentro de otro Poder de la organización republicana.

En España no se vincula la autarquía financiera con la independencia del poder judicial.

Aunque las realidades son muy dispares, podemos citar quizás como el caso más elevado de independencia económica al de la provincia de Neuquén.

En esta provincia, por ley se destinan a su Poder Judicial un porcentaje (18 %) de los recursos percibidos por Coparticipación Federal de Impuestos por el Estado Provincial, con un "piso" de recursos anuales. El mecanismo de liquidación comporta una novedad de singular importancia para el planeamiento presupuestario: los recursos son liquidados automáticamente en la proporción que corresponde todos los días cuando ingresan (también por liquidación automática) los fondos de la coparticipación federal.

Otro elemento de importancia para la autonomía de los Poderes Judiciales es la condición de intangibilidad de remuneraciones de jueces y magistrados, situación homogénea en todas las jurisdicciones provinciales más allá de las diferentes medidas de emergencia que hayan optado algunos gobiernos y que se encuentran bajo análisis jurídico.

C RESPECTOS DE LOS SALARIOS O REMUNERACIONES

El nivel de remuneraciones de jueces, magistrados y resto de personal judicial de las provincias no hace pensar que ése sea el centro del problema de la administración de justicia.

Sin discurrir acerca de cuáles serían los salarios óptimos, cuestión verdaderamente discutible, las remuneraciones promedio de los poderes judiciales se ubican muy por encima del resto de los salarios de la Administración. Esto se verifica en el siguiente cuadro estadístico.

Cuadro Nro. 2

Remuneraciones mensuales promedio en \$

³ FIEL y Fiscal Year 1998 At-A-Glance. Ver Bibliografía de Referencia.

| Jurisdicción | Remuneración promedio Poder Judicial - a - | Remuneración promedio resto personal público - b - | Diferencia % a / b |
|---------------------|---|---|-----------------------|
| Buenos Aires | 2.202 | 848 | 259 |
| Catamarca | 1.979 | 544 | 364 |
| Chaco | 2.179 | 1.029 | 212 |
| Chubut | 2.933 | 1.220 | 240 |
| Córdoba | 3.783 | 1.318 | 287 |
| Corrientes | 2.493 | 947 | 263 |
| Entre Ríos | 2.887 | 1.130 | 255 |
| Formosa | 3.352 | 905 | 370 |
| Jujuy | 3.463 | 979 | 354 |
| La Pampa | 2.005 | 1.086 | 185 |
| La Rioja | 2.198 | 1.005 | 219 |
| Mendoza | 1.942 | 918 | 211 |
| Misiones | 2.059 | 988 | 208 |
| Neuquén | 2.373 | 910 | 261 |
| Río Negro | 2.920 | 1.283 | 227 |
| Salta | 1.403 | 920 | 152 |
| San Juan | 2.421 | 958 | 253 |
| San Luis | 2.670 | 1.172 | 228 |
| Santa Cruz | 6.513 | 1.407 | 463 |
| Santa Fe | 2.555 | 1.124 | 227 |
| Santiago del Estero | 2.599 | 1.152 | 226 |
| Tucumán | 2.346 | 956 | 245 |
| Tierra del Fuego | 4.559 | 2.837 | 161 |
| Promedio General | 2.775 | 1.115 | 249 |

Fuente: Arjona Flavio y otros op.cit. La justicia en las Provincias Argentinas op. Cit. Situación de las Provincias Argentinas. Ministerio del Interior op. cit.

Un tema sin duda relevante es la medición de la distancia entre las remuneraciones de los jueces y magistrados y el resto del personal. Como información general ilustrativa se incluye el siguiente cuadro que data de 1994 y muestra que, a excepción de Santa Cruz, en el resto de las jurisdicciones supera las 5 veces.

Cuadro Nro. 3

Relaciones Salariales Juez de Primera Instancia / Auxiliar de Justicia

| | |
|-------------------------|-------------|
| Buenos Aires | 5,36 |
| Santa Fé | 5,96 |
| Córdoba | 5,72 |
| Mendoza | 12,84 |
| Tucumán | 7,82 |
| Formosa | 5 |
| Santa Cruz | 3,64 |
| La Pampa | 5,17 |
| Justicia Federal | 4,95 |

Fuente: FIEL op.cit. pg.68

Diversas regulaciones laborales tienen a mantener las proporciones remunerativas entre cargos (conocido vulgarmente como "enganche" salarial), una condición que introduce fuertes rigideces no sólo al nivel del gasto (por tratarse de un servicio "recurso humano intensivo") sino a la posibilidad de aumentar remuneraciones de jueces y magistrados en las jurisdicciones en que se las considere insuficientes.

I.2. Métodos presupuestarios de uso generalizado.

El cambio en el método de confección de presupuestos públicos en nuestro país es reciente.

Hasta 1991 se utilizaba generalizadamente la presupuestación histórica corregida por índices de precios (combinado entre IPC e IPCMN para el sector público) y con estimaciones de niveles de gastos sobre los alcanzados en el período anterior.

La estabilidad monetaria fue condición necesaria para reordenar y repensar los métodos de presupuestación.

Muchos niveles de gobierno adoptaron la presupuestación por programa, algunos pocos avanzaron hacia la presupuestación base 0 y otros continúan con el método de presupuesto histórico.

En los Poderes Judiciales de provincias la adopción de cambios de métodos ha sido lenta, la mayor parte continúa con presupuestos históricos.

Características principales de los presupuestos históricos:

- Inexistencia de planeamiento financiero según sea la fuente de recursos.
- Desconexión con otros organismos públicos de planeamiento financiero.
- La base de cálculo es la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior.
- Dicha base de cálculo es independiente del volumen de trabajo, acciones etc. del servicio.
- Los presupuestos siempre tienden al aumento de montos financieros.
- Subyace la hipótesis de: mayor presupuesto = mejor servicio.
- Su confección no implica revisión de acciones, logros o falencias.
- Las memorias explican insuficientemente lo ocurrido con el servicio.
- Sobre la base de cálculo se "estima" un aumento de erogaciones.
- No contienen análisis pormenorizado de recursos propios.
- No contienen indicadores de gestión financiera ni indicadores de gasto / inversión.
- No contienen situaciones comparativas en períodos interanuales.
- No contienen información cualitativa de recursos humanos y de capital.

En los casos en que se ha adoptado una técnica más moderna como es la de presupuestos por programa se han superpuesto los hábitos adquiridos por el ejercicio del método tradicional lo que desvirtúa esta técnica e impide lograr los resultados que ella permite.

Falencias comunes en el uso de los presupuestos por programa:

- Inexistencia de planeamiento financiero según sea la fuente de recursos.
- Desconexión con otros organismos públicos de planeamiento financiero.
- Definición de "programa" con criterios que nos los relacionan con "unidades de producción de servicios". En el caso judicial por tipo de fuero, localización geográfica etc.
- Confusión entre la distinción de actividades y programas.
- Conformación de los programas adecuándolos a la situación preexistente sin análisis de gestión previo.
- Para cada presupuesto anual el punto de partida es el monto del programa anterior lo que equivale a la técnica del presupuesto histórico sólo que se lo subdivide por programa.
- La presentación se realiza numéricamente con identificación del código del programa sin memoria explicativa de los alcances del mismo, los objetivo y metas y la duración temporal.
- No se realiza análisis de gestión de cada uno de los programas.
- Tendencia a prolongar los programas en el tiempo y no finalizar aquellos que por su éxito o fracaso pueden ser desmontados.
- Memorias insuficientes para explicar lo ocurrido con el servicio.

Tanto las falencias en la confección de presupuestos como en el control de gestión de la ejecución impiden realizar correctas aproximaciones al costo de la tutela judicial, a las posibilidades de mejoramiento de la calidad de los servicios y, en definitiva a un verdadero conocimiento del funcionamiento de cada uno de los sistemas.

En la organización de los Poderes Judiciales generalmente la gestión de recursos humanos y monetarios ha sido considerada sólo a los efectos de una mínima organización de presupuesto, control de legalidad de actos y administración de personal.

Los organigramas de los Poderes Judiciales muestran el rango de importancia otorgado a estos temas. Tanto la cantidad de funciones como los nombres con que se las designa son pautas de la concepción con que se crearon. Las típicas Contadurías ó Administración de Personal son divisiones que se corresponden con funciones formales imprescindibles para la definición y ejecución de presupuestos autónomos.

Se sintetizan los aspectos principales de la información ordenada y suministrada por un conjunto de Superiores Tribunales de Justicia agrupados en un foro común.

Foro Permanente de los Superiores Tribunales de Justicia del Sur Argentino:

- Conformado en 1993 está integrado por 7 provincias: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego.
- Integran una base de información individualizada de: Guía judicial, organigrama funcional, datos estadísticos, boletín informativo, leyes usuales, ayuda al ciudadano.
- En los organigramas de los Poderes Judiciales se detecta que las funciones relacionadas con la administración, el planeamiento y el control de gestión son escasas con la única excepción de la provincia de La Pampa.
- Sólo Chubut ha creado la figura de Inspector Judicial.
- Sólo La Pampa y Neuquén han creado la figura del Administrador Judicial.

- La Pampa es la provincia que tiene mayor cantidad de funciones relacionadas con administración, auditorías y control de gestión: una Secretaría de Planificación y Relaciones Institucionales, una Auditoría General Administrativa y Jurisdiccional, un Administrador Judicial de quien dependen la Secretaría de Economía y Finanzas, la Secretaría de Recursos Humanos, y la Secretaría de Sistemas y Organización. Su organigrama es el más descriptivo.
- En el ítem Datos Estadísticos las provincias sólo informan cantidad de causas ingresadas por tipo de juzgado pero ninguna información presupuestaria, de salarios, de personal, de indicadores físicos de gasto, etc.
- En cuanto a información a los ciudadanos nuevamente sólo La Pampa tiene información de suma utilidad un punto sobre el que volveremos más adelante.

I.3 Las unidades financiero - contables. Métodos de control presupuestario.

Debido a la escasa importancia otorgada a la eficiencia en la gestión, las unidades financiero contables son prácticamente inexistentes y los métodos de control presupuestario se reducen a la verificación de la legalidad de los actos administrativos y su concordancia con la legislación de contabilidad pública de cada provincia.

En los casos en que se han realizado esfuerzos de ordenamiento de gastos y de verificación de la racionalidad ó razonabilidad de los mismos se trata de esfuerzos no sistemáticos ni inducidos por manuales de instrucción sino por la calidad personal de los administradores.

Esta es una cuestión esencial, los sistemas de control no deben descansar en la capacidad ó voluntad de un funcionario sino que deben estar diseñados para que, cualquiera sea el funcionario puedan implementarse.

Se ha verificado ausencia general de unidades de gestión ó de administración financiero - contable cuyas misiones no se agotan en la presupuestación y control sino que **deben avanzar hacia la programación y planeamiento.**

Al respecto se entiende de importancia consignar como ejemplo el caso de la provincia de Neuquén y los resultados de la introducción de la función del Administrador Judicial cargo creado en octubre de 1995 es decir con casi 3 años de gestión.

El caso del Administrador Judicial en Neuquén⁴

✓ Año 96

- Detección de distintas condiciones del mercado inmobiliario que hicieron posible la renegociación de alquileres de inmuebles. Ahorro del 10 - 20 % sobre el nivel de gasto en ese rubro.
- Establecimiento de pulsos telefónicos fijos para cada organismo. Ahorro del 20 % del gasto en ese rubro.
- Reducción de montos de cajas chicas y fondos permanentes. Ahorro de \$ 61.765.
- Cierre de cuentas bancarias no operativas.

⁴ Información provista por la Dra. Beatriz A. De Losada. Administradora Judicial del Poder Judicial de la provincia de Neuquén.

- Sistema de anticipo de honorarios por pericias laborales (para beneficiar a los litigantes). Implementación de reconocimientos de montos según el Nomenclador de prácticas de la Obra Social de la provincia. Ahorro del 61% del gasto en ese rubro. Pasó de \$ 92.000 en 1995 a \$ 56.000 en 1996.
- Convenio con el Primer Centro de Asistencia Inmunológica para pericias de investigación de filiación por ADN. Menores costos y menor margen de error que el método de histocompatibilidad.
- Búsqueda y reubicación de oficinas alquiladas en otras de mayor cercanía (5 grupos de edificios contiguos o en la misma manzana). Ahorro (\$183.000 anuales) del 21% del gasto en el rubro y 700 mts. mas de cobertura.
- Reducción de costos de suplencias en Jueces de Paz. Aprobación de subrogancia por empleados de mayor categoría.
- Adquisición de máquina procesadora de papel para moliendo de expedientes expurgados. Posterior venta del papel.
- Arancelamiento de fotocopias de sentencias y resoluciones y de consulta de jurisprudencia del Sistema Argentino de Informática Jurídica.
- Conversión del cargo de Jefe de Archivo de la categoría de Fiscal de 1ra Instancia a Secretario de Cámara. Ahorro anual de \$ 1.560
- Reducción de honorarios de 1 profesional auxiliar. Ahorro \$ 7.800 anuales.
- Convenio para provisión de equipamiento informático y mobiliario al Registro de la Propiedad Inmueble a cambio de optimización de tiempos de respuesta.
- Rescisión del convenio con el Sistema Argentino de Informática Jurídica. Ahorro anual de \$ 150.000.
- Rescisión del convenio con mutual. Ahorro \$ 22.000 anuales.
- Negociación con el Banco de la Provincia del Neuquén para cobro de intereses por fondos del Poder Judicial depositados. Ingresos anuales estimados en \$ 500.000.
- Subasta de efectos secuestrados en causa penales, automotores y ciclomotores adulterados.
- Recuperación de depósitos en garantía de locaciones.
- Convenio con Siemmes para eliminar aranceles por traslado y reprogramación de centrales telefónicas.
- Contratación de ART a un costo de \$ 0,57 por empleado.
- Contratación de seguros de incendio para edificios.
- Convenio con Olivetti, reducción costo alquiler de fotocopadoras. Ahorro de 25 % del gasto en ese rubro.
- Reducción de costo de pericias contables, caligráficas etc. Ahorro de \$ 80.000.
- Contratación de seguro de responsabilidad civil para los edificios judiciales.

✓ Año 1997

- Centralización del manejo del personal de servicio en la Superintendencia del Tribunal Superior.
- Disminución del 50 % en la comisión al Colegio de Abogados por el cobro de la Tasa de Justicia.
- Acreditación automática de haberes al personal. Sin costo adicional.
- Sustitución de equipos de fonomóvil por telefonía celular a los servicios de emergencia. Ahorro del 30% del gasto en el rubro.
- Renegociación del convenio de 1996 con Primer Centro de Asistencia Inmunológica. Ahorro del 41,6 % del gasto en el rubro.
- Privatización del servicio de limpieza.

- Seguimiento de cobro de tasas de justicia. Reducción de moras en un 65%.
- Renovación del parque automotor por canje de unidades usadas.
- Renegociación contrato de locación de una central telefónica. Ahorro del 25% respecto del contrato original.
- Nueva reducción de los montos de anticipos de pericias laborales. Ahorro del 47% respecto del gasto en 1996.
- Convenio a bajo costo con perito para pericias bioquímicas y toxicológicas forenses.
- Convenio con el Colegio de Ciencias Económicas para pericias contables. Se negocia el monto de las pericias.
- Convenio con profesional para pericias neurológicas del fuero laboral a bajo costo.
- Convenio con Colegio de Escribanos cediendo la guarda de los Protocolos Notariales.
- Convenio con Telefónica de Argentina para ingresar al sistema de grupo privado. Permite la comunicación entre distintos organismos sin costo. Costo total: \$7 por cada línea habilitada.

I.4 Las señales del sistema de ejecución presupuestaria.

El hecho de no tener un método de seguimiento sistemático de la ejecución presupuestaria hace que no se interprete analíticamente lo que va ocurriendo a lo largo del año y por lo tanto, no se detecten a tiempo los desvíos de cada unidad ni se proceda a ajustar presupuestos en función de carga laboral ó cumplimiento de metas. Hay una tendencia generalizada a la "apropiación del presupuesto" esto es, cada unidad (ó programa si los hay) considera que la asignación presupuestaria determinada para el ejercicio le "pertenece" y que, si durante el año cambian las condiciones que justificaron el monto no se modifiquen las correspondientes asignaciones de fondos.

Esta es una rigidez derivada por una parte de una concepción segmentada de la provisión del servicio y por la otra, de la inexistencia de reportes internos que transparenten para todos los estamentos lo que va ocurriendo. De todas maneras, estos fenómenos son habituales en organizaciones administrativas en las que priman inercias de tipo burocrático que son muy difíciles de romper.

La presentación oficial del presupuesto no tiene una presentación "interna" explicativa ni se establecen los momentos anuales en que se realizarán monitoreos de ejecución. Como ya se ha señalado, el hecho de ser un sector de recursos humanos intensivos otorga una rigidez adicional por la incidencia salarial en el gasto, pero el monitoreo no necesariamente se refiere al gasto sino también a los ingresos.

En correspondencia con el título de este apartado, indicamos que no está diseñado un sistema de "señales" de ejecución presupuestaria y ésta es la principal falencia. La información primaria presupuestaria no es considerada un instrumento de gestión, de hecho la ejecución presupuestaria periódica (en otros términos balances) es tomada como un mero dato de relativa utilidad.

Los recursos del sistema son variables. Al componente fijo -mayoritario financieramente- que, en cada caso puede ser determinado por la ley que le asigna recursos externos (originados en el Tesoro de cada Provincia) se agregan los recursos propios que son variables en función de la carga laboral del sistema. Análisis de correlación entre recursos propios y externos, análisis de cobertura de costos con recursos propios, etc. no son

habituales. Tampoco un sistema de monitoreo de compras de insumos etc. con precios testigo y mucho menos aún los que se relacionan con el principal componente del costo que son los recursos humanos.

El ejemplo del Administrador de Neuquén puede ser analizado como la introducción de una función específica de administración. Si se analizan cada una de las medidas de ahorro generadas por el Administrador, se observa que se trata de acciones simples, para las que bastaba ser cuidadoso y razonable en la administración de recursos financieros. Algunas de las medidas guardan relación con cambios tecnológicos ó de regulaciones externas al sistema (caso de los teléfonos etc.) pero muchas otras no.

I.5 El análisis de costos de la provisión del servicio.

Se restringe el análisis a los costos directos de la tutela judicial y no al costo completo para la sociedad. Este último es un tema de singular relevancia, con literatura reciente que queda fuera de los objetivos de este plan.⁵

La primer observación significativa es que los costos reales de la provisión de los servicios de justicia son desconocidos. Por sí misma esta afirmación revela que los Poderes Judiciales no generan métodos de costeo de su accionar de lo que se desprende que, para los administradores de estos sistemas, conocer el costo de la tutela judicial no es motivo de preocupación.

Los párrafos precedentes son la esencia del diagnóstico y hacen innecesarios cualquier otro comentario.

Generalmente, los análisis que aproximan estimaciones han sido realizados por expertos ó profesionales externos a los Poderes Judiciales.

A continuación se incluyen algunos ejemplos de estudios que generaron algunos indicadores relacionados con el costo directo público de la tutela judicial.

- En 1993, un estudio de FIEL⁶ elaboró los indicadores que se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro Nro. 4 Justicia Gasto Público Promedio año 1993 - en pesos

| Gasto social por personal ocupado | | |
|--|----------------------------|-------------------|
| Justicia Nacional | Justicia Provincial | Total país |
| 31.164 | 31.502 | 31.380 |

⁵ Justicia y Desarrollo Económico. 1era sección Capítulo 2. Ver Bibliografía de Referencia.

⁶ La Reforma del Poder Judicial en Argentina pgs. 36 y 37. Ver Bibliografía de Referencia.

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| | | |
|---|------------------------------------|----------------------------------|
| Gasto total por juez | | |
| Justicia Nacional 676.539 | Justicia Federal 654.088 | Total país 518.891 |
| Gasto en personal por juez | | |
| Justicia Nacional 488.933 | | Total del país 437.153 |
| Gasto público por caso resuelto año 1992 | | |
| Justicia Nacional 920 | Justicia Federal 824 | Capital Federal 991 |

- Otro estudio reciente, "La Justicia en las Provincias Argentinas"⁷ ofrece la información que se consigna a continuación:

Cuadro Nro. 5 Recursos Públicos destinados a la justicia -año 1996- en pesos

| Jurisdicción | Promedio anual por juez | Promedio anual por empleado judicial | Promedio anual por habitante |
|--------------|----------------------------|--|---------------------------------|
| Buenos Aires | 451.571 | 27.870 | 28 |
| Catamarca | 331.337 | 27.902 | 62 |
| Chaco | 716.612 | 29.493 | 81 |
| Chubut | 660.067 | 40.467 | 83 |
| Córdoba | 640.510 | 53.276 | 72 |
| Corrientes | 456.311 | 34.892 | 59 |
| Entre Ríos | 453.461 | 40.918 | 65 |
| Formosa | 845.349 | 45.438 | 91 |
| Jujuy | 361.667 | 51.422 | 39 |
| La Pampa | 448.093 | 32.242 | 84 |
| La Rioja | 255.940 | 32.167 | 88 |
| Mendoza | 399.643 | 28.644 | 53 |
| Misiones | 512.857 | 30.017 | 46 |
| Neuquén | 632.938 | 40.508 | 78 |
| Río Negro | 254.867 | 52.304 | 76 |
| Salta | 392.909 | 23.215 | 37 |
| San Juan | 408.262 | 34.107 | 52 |
| San Luis | 388.862 | 37.713 | 61 |
| Santa Cruz | 950.000 | 92.966 | 132 |
| Santa Fe | 411.765 | 48.060 | 47 |

⁷ La Justicia en las Provincias Argentinas. pg.5. Ver Bibliografía de Referencia.

| | | | |
|-------------------------|----------------|---------------|-----------|
| Santiago del Estero | 342.891 | 37.482 | 28 |
| Tucumán | 309.924 | 154.373 | 36 |
| Tierra del Fuego | 615.577 | 63.012 | 231 |
| Promedio General | 458.416 | 46.021 | 71 |

1.6 Principales conclusiones de orden general

- ✓ Los sistemas de presupuestación no se realizan en función de "centros de costos".
- ✓ Los sistemas tienden a ser confeccionados en forma histórica aún cuando se adopten técnicas más modernas.
- ✓ El control de gestión en función de procesos de toma de decisiones y objetivos de eficiencia no existe en forma sistemática.
- ✓ La información presupuestaria no permite identificar costos directos de provisión de los distintos tipos de servicio.
- ✓ Siendo los Recursos Humanos un componente altísimo del costo global, la información presupuestaria es altamente deficiente. El análisis de Recursos Humanos no es habitual. Basta con señalar las dificultades para desagregar las plantas de personal por funciones (caso típico de la definición de "funciones administrativas").
- ✓ Los controles de gestión son de tipo formal y no enfocados desde la óptica del management de una organización humana generadora de un servicio.

ELABORACIÓN DE UN MODELO DE DIAGNOSTICO PARA LA DETECCION DE FALENCIAS EN EL AREA DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

II.1 Marco conceptual

En el punto anterior se ha consignado que queda fuera del objeto de análisis el costo agregado de la tutela judicial para un conjunto social, y también otros aspectos que hacen a la organización del servicio de provisión de justicia ya sean en la legislación de base, o de procedimientos, o de requerimientos de los distintos tipos de servicios.

A pesar de ello, entendemos necesario introducir algunas cuestiones conceptuales que soportan la propuesta de reorganización institucional para mejorar y fortalecer este tipo de servicios públicos.

A SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA TUTELA JUDICIAL COMO SERVICIO PÚBLICO

La tutela de justicia o prestación de servicios de justicia está comprendida dentro del conjunto de servicios sociales que brinda el Estado.

Esta afirmación la incluye en la Oferta de Servicios Públicos cuyos objetivos específicos son la resolución de situaciones individuales (en este caso demanda específica de tutela judicial) y cuyos objetivos generales son el aumento del bienestar de la población.

Bajo esta óptica, es posible analizar la organización de la Oferta de Justicia bajo criterios que provee la economía al menos en los aspectos que la relacionan con los servicios sociales.

Concordamos con Martin Knapp ⁸ en la esquematización de servicios sociales que se transcribe:

*La mayoría de los servicios sociales, al menos en Europa Occidental, incluyen al menos cuatro conjuntos de actividades o, quizás estadios de intervención: 1. **Problemas:** o procesos mediante los que se reconocen, responden y manejan los problemas y dificultades de los individuos; 2. **La definición de cliente:** el proceso de atribución y definición de necesidades; 3. **La oferta de bienestar:** el conjunto de servicios que tratan de dar respuesta a los problemas y dificultades definidas y; 4. **Los efectos y resultados:** el impacto sobre el bienestar de los clientes, la comunidad y los presupuestos de gastos.*

Siendo esto así, el servicio de justicia debería responder a las preguntas típicas que para Knapp se plantea la economía para los servicios sociales:

¿Cuál es el costo verdadero? ¿Cuáles son los resultados y cómo se pueden medir? ¿Cuál es la relación entre recursos y resultados? ¿Cuáles son los costos relativos y los beneficios de las diferentes alternativas de acción? ¿Cuál es la relación entre gasto corriente y gasto de capital? ¿Porqué los costos de servicios ostensiblemente similares pueden variar radicalmente? ¿Qué incentivos son necesarios para asegurar una eficiente o equitativa asignación de recursos? ¿Qué significa un balance óptimo de bienestar? ¿En qué medida se pueden recuperar alguno de los costos de los servicios sociales vía precio? ¿Cómo podemos asegurar efectivamente una mayor oferta de calidad en los servicios sociales?.

Para Knapp en la medida en que el objetivo de los servicios sociales es la mejora del bienestar se debe prestar atención a la medida del logro del bienestar. Es decir, que considera posible "medir" lo que implica el uso de técnicas de medición o cuantificación del **proceso de producción de bienestar**.

El mismo autor identifica que el modelo de producción de bienestar tiene 5 componentes:

- 1 El logro de los objetivos denominado efectividad, resultado, output o beneficio.*
- 2 El logro de objetivos intermedios - producción y distribución de servicios - o output intermedio.*
- 3 Los inputs - recursos, son los convencionales factores de producción -en el caso de los servicios sociales: personal, capital físico, stocks y otros bienes fungibles.*
- 4 Los inputs - no recursos están comprendidos por las necesidades, actividades, actitudes y experiencias de los protagonistas del proceso (particularmente los profesionales y los clientes).*
- 5 Los costos o medida monetaria de los inputs recursos que entran en el proceso de producción.*

⁸ Knapp Martin pag7. Ver Bibliografía de Referencia.

Lo sustentado hasta aquí importa fuertes cambios en la concepción de la organización del servicio de justicia.

En primer lugar coloca al usuario del servicio en la categoría de cliente⁹, en segundo lugar asimila la resolución de los casos con un proceso de producción - de un servicio, no de un bien físico, en tercer lugar implica que es posible mensurar sus resultados intermedios y finales, en cuarto lugar habilita a la aplicación de técnicas de gestión tanto de recursos humanos como financieros.

De lo antedicho se desprende la necesidad de adoptar algunas convenciones que expliquen el sentido de la terminología que será utilizada y mencionada en adelante.

B CONCEPTOS ECONÓMICOS APLICABLES A LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE JUSTICIA

1 La medición de gestión.

- Una gestión es susceptible de ser evaluada en cualquier contexto.
- Evaluar una gestión requiere medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las divisiones administrativas que se consideren.
- La medición de gestión es un proceso que requiere inevitablemente la definición (diagnóstico) del punto de partida, la determinación de metas (objetivos de corto plazo, por ej. Anuales) y de objetivos finales (que superen el año calendario).
- El punto anterior "da sentido" a la medición de gestión.
- Cuando no se ha realizado medición de gestión en forma sistémica el primer paso requiere un análisis exhaustivo de la *misión* de la organización y la verificación de cuán lejos o cerca se encuentra el sistema de cumplirla adecuadamente.
- Debe permitir la detección de inconsistencias entre los objetivos de la institución y su accionar cotidiano.
- La medición de gestión requiere el diseño de *información* apta para identificar procesos, secuencias, resultados deseables y resultados obtenidos.
- La información debe permitir la toma de decisiones posteriores.
- La información debe permitir comparaciones y elaboración de estándares.

2 La misión institucional

- Conformar la razón de ser de la institución o servicio.
- Debe formularse superando el enunciado formal y genérico y transformarse en un proceso abierto a la revisión de las funciones, de los productos y de la forma en que se satisface a los clientes.

3 Eficacia, eficiencia y economía

- **Eficacia:** concepto referido al grado de cumplimiento de los objetivos ó metas planteados.

⁹ Desde la ciencia jurídica otros autores también lo hacen. Ver ¿Es aplicable el Concepto de Calidad al Servicio de Justicia? pg. 469. Ver Bibliografía de Referencia.

- **Eficiencia:** concepto que relaciona la producción física de un servicio (o bien) y los recursos o insumos utilizados para ello. Intimamente relacionado con la noción de productividad.
- **Economía:** capacidad de producir servicios minimizando costos bajo la restricción de recursos escasos (noción aportada por la ciencia económica a la administración de servicios sociales).
- **Calidad de servicios:** forma parte de la Eficacia, relacionado con los conceptos de oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad de la entrega de un servicio.

Se introducen estas cuestiones conceptuales en forma aislada y sintética porque, todas y cada una de ellas son susceptibles de aplicarse al servicio de Justicia.

No se desconoce la profunda discusión académica vigente que existe entre expertos, tanto de las ciencias jurídicas como de otras.

En la literatura revisada es posible encontrarlas en diversos autores. Se ha preferido hacer referencia a Garavano, Germán C.¹⁰ quien por ejemplo al diagnosticar que la justicia argentina adolece de inmediatez y celeridad está haciendo referencia a dos componentes de la calidad de los servicios y por ende de la eficacia.

El mismo autor cita a Pastor S. "Ah. de la Justicia" en referencia a que el objetivo de la política judicial consistirá en *"la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costes directos) dados un nivel de tutela judicial"* en otro párrafo y siguiendo al mismo autor se afirma que la eficiencia en la Administración de Justicia se da *"en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone, o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar al nivel de tutela disponible"*.

Como se observa, especialistas que no pertenecen al ámbito económico introducen conceptos relacionados directamente con los expresados en párrafos anteriores.

Tampoco se desconoce, que los vocablos eficiencia y eficacia -y desde luego calidad- plantean una discusión de mayor envergadura si se pretende enfocarlos en términos de *bienestar social*. Al respecto, se sugiere la lectura de las aproximaciones que realiza el economista Adrián Guisarrí¹¹.

Nuevamente, es necesario aclarar que este enfoque es restringido y por lo tanto soslaya esa discusión. La restricción está dada por el punto de partida de cada Poder Judicial y las posibilidades de *mejora relativa* de sus indicadores de desempeño, atendiendo a que, celeridad, optimización de recursos públicos, facilidad etc. son sólo componentes de la calidad pero de ninguna manera la definen en sí misma.

¹⁰ Justicia Argentina: crisis y soluciones. Ver Bibliografía de Referencia

¹¹ Guisarrí Adrian. Costos de la Justicia y Eficiencia en la Asignación de Recursos. Ver Bibliografía de Referencia.

En definitiva, para conocer la eficiencia del sistema deben ser elaborados un conjunto de indicadores de gestión orientados a conocer la situación en que se está y las posibilidades de cumplir adecuadamente con la misión de la institución.

II. Modelo de diagnóstico para la detección de falencias en el área de administración de recursos y financiera. Líneas de política presupuestaria.

En este apartado, se incluyen recomendaciones de orden general dejándose ejemplos de indicadores de gestión financiera y de recursos humanos para el apartado Estadístico.

No se considera apropiado identificar un único "modelo" de diagnóstico y menos aún de gestión. En este sentido, no hay recetas universales.

Cualquier modelo de diagnóstico debe estar diseñado en función de objetivos y metas de cada institución. Incluso éstos pueden variar en el tiempo dentro de una misma institución. Es cierto que puede suponerse que los Poderes Judiciales tienen un alto grado de homogeneidad dado por sus misiones principales: administrar la justicia en sus jurisdicciones. Sin embargo, sus distintos grados de organización, sus formas de administración y las diferencias en la demanda de tutela judicial no hacen posible establecer modelos idénticos. Pero sí es posible identificar pautas generales aplicables a todos.

Es necesario comprender que la Administración de Justicia es al mismo tiempo la administración de recursos humanos y monetarios.

Es decir que, la medición de la gestión institucional debe comprender las dimensiones financieras, humanas y de tareas realizadas. De tal forma que, la información debe ser de utilidad para confeccionar indicadores que crucen los resultados de esas tres dimensiones.

La principal pauta para la elaboración presupuestaria es que debe ser realizada bajo los principios de eficiencia y que debe ser flexible y adaptarse a cambios posteriores.

Una correcta presupuestación sin seguimiento de ejecución que permita evaluar la marcha de las tareas anuales y el ajuste de las mismas con las metas establecidas al principio de cada período no es útil.

El habitual control de legalidad debe continuarse pero es absolutamente insuficiente para análisis alguno de tipo organizacional.

Obviamente se recomienda la adopción de la técnica de presupuestos por programa (con resguardo de los desvíos indicados en el diagnóstico) ó mejor aún la de presupuesto base 0.

De tal forma que desde el inicio del proceso presupuestario las secuencias -adicionales a las de legalidad- deberían ser las siguientes:

- 1 Determinación de metas anuales por fuero. Presupuestación en unidades físicas y monetarias por fuero.
- 2 Justificación de cada fuero de metas y presupuesto financiero ante la Unidad Financiero Contable.

- 3 Definición de la información financiera, de unidades físicas y de recursos humanos a brindar hacia la Unidad Financiero Contable. Determinación de los períodos temporales para cumplimentar la información.
- 4 Seguimiento y evaluación de la información recibida por parte de la Unidad Financiero Contable. Determinación de estándares de uso. Informe de análisis de todo el sistema discriminado por fuero. Detección de falencias y propuesta de mecanismos correctivos.
- 5 Sistema de control de compras y testeo continuo con precios de mercado. Identificación de desvíos y sistema correctivo de los mismos.

IMPLEMENTACIÓN

Se reitera la inconveniencia de indicar recetas o modelos determinados. Se considera más apropiado sugerir la adopción de pautas ó funciones estratégicas que hagan viable un cambio metodológico en la presupuestación y en el control de gestión.

La posibilidad de implementar las propuestas guarda estrecha relación con el diseño de indicadores estadísticos. Una propuesta de indicadores se incluye en el apartado Estadístico del presente estudio.

A UNIDADES FINANCIERO - CONTABLES. MÉTODOS DE CONTROL

Quizás el principal problema a enfrentar es que no se conoce el costo de la actividad judicial. Como se ha visto en punto de diagnóstico, sólo es posible realizar algunas estimaciones ó aproximaciones lo que resulta a todas luces insuficientes. Nuestra tarea no se centra en recomendaciones acerca de cómo sería más eficaz la provisión del servicio sino en cómo conocer los verdaderos costos de provisión para actuar en consecuencia. Es claro que, la altísima participación en el gasto de los recursos humanos otorga una gran rigidez para maniobrar presupuestariamente pero, esa situación podría variar si, por ejemplo se programase la incorporación de informática (con sus previsiones presupuestarias no sólo de inversión, sino de mantenimiento, reposición y capacitación) y se planificasen los ahorros futuros en los puestos de trabajo que se pierden (por egreso del sistema) y no se reponen porque esas tareas se realizan por menor cantidad de personas (una adecuada incorporación de tecnología informática puede ahorrar en tiempos de proceso y puestos de trabajo hasta un 50 % según experiencias en el ejercicio de la profesión de abogados). Una verdadera política informática podría llevar incluso al rediseño modular mínimo de un juzgado. De alguna manera, estos temas son abordados con mayor especificidad en los capítulos de recursos humanos e informática.

Abordando directamente la administración presupuestaria, entendemos conveniente la creación de unidades administrativas financiero contables dedicadas al análisis interno de la situación financiera y presupuestaria lo que debe encuadrarse como una dimensión de la Gestión Institucional.

Los sistemas de control deberían establecerse en doble vía: por un lado el de legalidad de actuaciones según sea la legislación contable, por otro lado el de evaluación financiero / administrativa.

Esta evaluación debería valerse de sistemas de información administrativos y financieros básicos que permitan elaborar indicadores de seguimiento de la situación.

Un requisito indispensable es la creación de Centros de Costos que deben ser coincidentes con los fueros judiciales y dentro de ellos con distintas localizaciones geográficas ó edilicias.

De esta forma las principales sugerencias son:

- **El planeamiento de recursos, gastos e inversiones.** Las sugerencias implican un cambio de concepción que permitirá avanzar hacia un planeamiento de recursos en sentido global. Si la información es diseñada en forma correcta permitirá prever y por lo tanto prepararse para cambios de escenarios en cualquier sentido. Por ejemplo: la detección de problemas edilicios o de infraestructura permiten anticiparse en acciones preventivas de mayores deterioros ó evaluar el costo de reparaciones vs. otras alternativas. Lo mismo puede decirse de los recursos humanos, si se conoce estadísticamente cuándo, quienes y cuantos recursos humanos se perderán por acceder a beneficios jubilatorios, pueden programarse alternativas - según sea la calificación del recurso que se pierde.
- **Centros de costos por fuero y por localización geográfica.** Estos centros deben proveer información monetaria y física de ejecución presupuestaria: insumos consumidos por períodos temporales (kw. de energía, pulsos telefónicos, cantidad de fotocopias, servicios a terceros etc.). La información valorizada y en unidades físicas permitirá establecer estándares comparativos entre fueros.
También información relativa a recursos humanos: cantidad de personal, remuneraciones, cantidad de horas extras liquidadas, cantidad de días de licencias del personal (desagregada por motivos).
Para los recursos propios del sistema es importante que también se reporten los ingresos por tasas de justicia y la cantidad de beneficios de litigar sin costos.
- **Unidades financiero - contables:** con la misión de diseñar la información relevante a ser provista por los Centros de Costos, diseñar los instructivos para el volcado de información en los Centros de Costos, capacitar al personal para la confección de la información, confeccionar los indicadores de gestión, realización de otras alternativas de evaluación no sistémica (encuestas, mediciones específicas, muestreo de casos etc.), difusión interna de los indicadores de gestión y organización de discusión evaluativa interna a la institución.
Responsables asimismo de la planificación estratégica de los recursos y de la relación interinstitucional con otros poderes del Estado para el planeamiento de recursos.
- **Algunas figuras específicas:** puede introducirse la figura del Administrador Judicial ó hasta la de Inspector Judicial ¹² que con seguridad pueden ser útiles para contribuir a la mejora de la gestión. Así también como Administrador de Recursos Humanos. Más allá de la figura ó cargo que se introduzca, la esencia está dada por las misiones y tareas

¹² Típica del sistema español. Libro Blanco de la Justicia. Ver Bibliografía de Referencia.

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

que se les asignen y que toda la Institución valore tales tareas como esenciales para la mejora de la calidad del servicio.

- **Costo de la tutela judicial:** la sugerencia listada en primer término es la que permitirá aproximaciones al conocimiento del costo por fuera el que luego deberá ser aplicado a las tareas desempeñadas.

Por ejemplo el punto de llegada debería ser conocer el costo variable completo de las horas de trabajo de cada fuero para poder determinar cuánto cuesta una causa judicial y cuánto cada día de retraso dentro del sistema.

No hay una convención específica acerca de quién o quienes pueden llevar adelante esta tarea. Es posible que, al diseño de indicadores estadísticos normatizados se debe agregar la tarea de control de procesos mediante muestreos aleatorios anuales, o seguimiento de casos testigo o encuestas a los miembros de la organización (buscando motivos de las distorsiones detectadas) o encuestas a los clientes. De hecho, todas estas formas de monitoreo o "management" pueden convivir simultáneamente o ser programadas para distintos períodos temporales.

La sola imposición de identificar costos como una meta a lograr generará una discusión profunda en los miembros de cada organización judicial de la que surgirán los métodos más adecuados.

POLITICA ESTADISTICA

DIAGNÓSTICO

I Las estadísticas habituales

El sistema judicial de las provincias provee de información cuantitativa sobre todos los litigios ingresados y egresados de los sistemas.

Otro tipo de información que permita evaluaciones de funcionamiento de los Poderes Judiciales, establecimiento de estándares de rendimiento ó aplicación de criterios de eficacia y eficiencia no son provistas de forma sistemática. Sólo es posible encontrar estudios de aspectos parciales de estos temas.

Con mayor o menor grado de precisión ó apertura informativa, es posible afirmar que, las estadísticas disponibles no son suficientes para realizar análisis de gestión.

Generalmente, las estadísticas son sólo referidas a los "casos" ingresados y egresados del sistema pero, no contienen tabulaciones de información que permitan conocer con mayor certeza qué ocurre dentro del sistema. Garavano¹³ sostiene que *"el planteo de las estadísticas tal como está hoy diseñado debe ser necesariamente cumplimentado con otros parámetros que permitan contar con más precisiones sobre el producto judicial (fundamentalmente en orden al tiempo de gestación y a la calidad)"*.

En los términos del presente estudio, no es posible realizar un análisis pormenorizado de todas las estadísticas de todos y cada uno de los Poderes Judiciales de Argentina que son nada menos que 25 organizaciones distintas.

Debido a ello, se incluyen ejemplos de algunos casos que se consideran representativos. En cada caso, se hará un comentario global sobre la utilidad de la información que se recopila.

▪ Bases estadísticas del Sistema Judicial de la provincia de Río Negro.

| |
|---|
| Ingreso de y egreso discriminados por: fuero, jurisdicción, juzgado |
| Ingreso y egreso discriminados por Cámara |
| JUZGADOS DE TRABAJO: |
| Ingresos por tipo de causa |
| Causas finalizadas: por decisión judicial, por homologación, otras |
| Causas pendientes de finalización de años anteriores. 3 últimos años |
| Audiencias: |
| Conciliatorias |
| Tiempo de vista de causas |

¹³ Justicia Argentina. Crisis y Soluciones. op.cit

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|--|
| Sentencias: |
| Homologadas |
| Definitivas |
| Interlocutorias |
| JUZGADOS CIVILES: |
| Ingresos de causas por tipo |
| Beneficios de litigar sin gastos |
| Juicios ejecutivos |
| Juicios de familia por tipo |
| Discriminación de menores y adultos |
| Sentencias: |
| Definitivas |
| Interlocutorias |
| Segunda Instancia |
| Confirmatorias |
| Revocatorias |
| Modificadorias |
| JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN |
| Por tipo de causa y delito |
| Apertura de edades |
| Delitos comprobados |
| Procesamientos |
| Prisiones |
| Extinción de acción penal por prescripción |
| Extinción de acción penal por otras causas |
| JUZGADOS CORRECCIONALES |
| Por tipo de causa. |
| Audiencias de debate |
| Fijadas por trimestre |
| Realizadas |
| Suspendidas |
| Sentencias |
| Por tipo de causas |
| Por menores y mayores de edad |
| Autos interlocutorios |
| Sobreseimientos |
| ✓ CAMARAS |
| Expedientes entrados |
| Audiencias por tipo |
| Resoluciones de cámara |
| Recursos de Casación |
| Admitidos |
| Rechazados |
| ✓ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA |
| Asuntos entrados y resueltos por fuero |
| Sentencias por motivo |

▪ **Comentarios:**

El sistema rionegrino permite realizar distintos análisis por fuero:

En el fuero Laboral se puede identificar: tipología de la demanda de tutela judicial, carga laboral por juzgado, motivos de finalización de causas, tipo de sentencias, retrasos promedio en la finalización de causas, recursos de segunda instancia.

En el fuero Civil se pueden identificar: tipología de la demanda de tutela judicial, cantidad de beneficiarios de litigio sin gastos, discriminación etérea en menores y adultos, carga laboral por juzgado, tipos de sentencias, recursos de segunda instancia, proporción de revocación de fallos.

En el fuero Penal se pueden identificar: tipología de delitos, composición etérea de involucrados, proporción de delitos comprobados, proporción de procesamientos - prisiones, proporción de extinciones de acciones, proporción de sobreseimientos, sentencias con corte de menores y mayores de edad, cantidad de audiencias de debate, cantidades de audiencias suspendidas, proporción de recursos en segunda instancia, proporción de rechazos de recursos de casación, cantidad de resoluciones en segunda instancia.

Superior Tribunal de Justicia. Motivos de sentencias y tiempos medios de resolución por tipo de causa (discriminación por fuero).

▪ **Bases estadísticas del Sistema Judicial de la Provincia de San Luis**

| |
|---|
| ✓ JUSTICIA CIVIL – JUSTICIA PENAL - JUSTICIA LABORAL |
| ✓ Por Juzgado y con apertura de naturaleza de la causa |
| Total de causas |
| Total de beneficios de litigar sin gastos pedidos y concedidos |
| Total de sentencias definitivas |
| Total de autos interlocutorios |
| Total de autos fundados |
| ✓ Por Juzgado sin apertura de naturaleza de la causa |
| Sentencias consentidas |
| Elevadas al Superior |
| Sentencias confirmadas |
| Sentencias revocadas |
| Pendientes de resolución |
| Morosidad en la etapa procesal (superior a 6 meses del procedimiento legal) |
| ✓ Por Cámara y fuero |
| Total de causas |
| Total de sentencias definitivas |
| Total de autos interlocutorios |
| Morosidad en la etapa procesal (superior a 6 meses del procedimiento legal) |
| Total de autos fundados |
| ✓ Superior Tribunal de Justicia |
| Cantidad de expedientes por tipo: sentencias definitivas, sentencias, interlocutorias, expedientes administrativos (discriminados por tipo) |
| Cantidad de cuestiones contables |
| Cantidad de registros de archivos |
| Total de causas, autos interlocutorios y sentencias definitivas por fuero |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|--|
| ✓ Fiscalía |
| Total de causas, vistas y traslados por fuero |
| ✓ Procurador General de la Provincia |
| Total de causas , vistas y traslados por fuero |

▪ **Comentarios:**

El sistema estadístico de San Luis, permite un análisis similar al de Río Negro. Amplía las estadísticas a fiscalías, tipo de tareas del Superior Tribunal de Justicia, tipo de tareas del Procurador General pero, no identifica estructura etárea de los involucrados en causas penales ni tiempos promedio al no contener el stock de causas pendientes de resolución al inicio de cada período temporal. El indicador de morosidad no tiene aperturas de tiempos de morosidad. Permite identificar porcentaje de revocación de causas pero nó los discrimina por fuero.

Se considera interesante incluir el sistema estadístico de la República Oriental del Uruguay en donde se elabora un informe anual evaluativo de lo ocurrido dentro del sistema judicial.

▪ **Bases estadísticas de la Suprema Corte de Justicia del Poder Judicial de Uruguay.**

| |
|---|
| ✓ Presentadas en forma de Anuario Estadístico con análisis evaluativo |
| ✓ Información cuantitativa: |
| Presupuesto con apertura de: incidencia en PBI, funcionamiento, inversiones, Sueldos, gastos corrientes |
| Demanda de tutela judicial: expedientes entrados con apertura de: |
| Interior y Capital |
| Juzgados letrados y juzgados de Paz |
| Civil, Penal, Menores, Aduana |
| Sumarios y Presumarios |
| Discriminación de stock de asuntos pendientes de resolución por año |
| ✓ Análisis de actividad jurisdiccional: expedientes ingresados por turno |
| Expedientes archivados por año según turno |
| ✓ Procesos concluídos: por año según turno |
| ✓ Audiencias realizadas por tipo según turno |
| Resoluciones judiciales: |
| Providencias de trámites |
| Sentencias definitivas |
| Sentencias interlocutorias |
| Apelaciones |
| Índice de apelación por turno |
| Otros indicadores de actividad: |
| Oficios librados |
| Exhortos recibidos |
| Diligencias del Alguacil |
| Cedulones |
| Todos los indicadores anteriores se procesan de forma similar para: |

| |
|--|
| Juzgados Letrados del Trabajo: |
| Juzgados Letrados de primera instancia en lo civil |
| Juzgados Letrados de Familia |
| Juzgados de Paz Departamentales de la Capital |
| Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal |
| Juzgados Letrados de Menores |
| Juzgados Letrados de Aduana |
| ✓ Estudio comparativo entre materias (fueros) |
| Evolución de la demanda de servicios de justicia |
| Evolución de la prestación del servicio de justicia |
| Volumen de trabajo por materia |
| Asuntos iniciados |
| Asuntos tramitados |
| Audiencias |
| Otros indicadores de actividad |
| ✓ Estudio de la actividad jurisdiccional en los Tribunales de Apelaciones. Divididos por fuero y con análisis comparativo entre fueros: |
| Asuntos recibidos según: |
| Apelación sentencia definitiva |
| Apelación sentencia interlocutorias. |
| Recurso de Queja |
| Acción de nulidad |
| Sentencias dictadas por turno según tipo de sentencia |
| Confirmatorias |
| Revocatorias |
| Confirmatorias y revocatorias en parte |
| De Recursos de Queja |
| De Acciones de Nulidad |
| Otras |
| Recursos interpuestos según tipo de recursos y turnos |
| Aclaración |
| Ampliación |
| Casación |
| Revisión |

I.1. Algunas experiencias particulares.

I.1.a Investigación sobre ausentismo del Poder Judicial de Formosa¹⁴

El procesamiento de la información sobre utilización de licencias de distinto tipo por parte de los empleados judiciales no es habitual. De hecho, éste no es un indicador estadístico presentado anualmente como reporte continuo. Ello da lugar a que si se desea conocer el uso de licencias, la tipología predominante, la cantidad de días y horas laborables perdidas por el sistema, etc. se deban realizar estudios especiales. Es el caso que comentamos y que

¹⁴ Investigación Diagnóstica sobre el ausentismo del Poder Judicial de Formosa.

simplemente se cita como una "investigación especial del Poder Judicial de la provincia de Formosa".

El estudio arrojó conclusiones que se sintetizan de la siguiente forma:

- ✓ No hubo predominio de faltas en días viernes y lunes.
- ✓ La implementación de un estímulo o reconocimiento al personal sin ausencias bajó la cantidad de empleados con faltas del 82 al 77 %, bajó la cantidad de empleados que faltaban más de 20 días anuales en un 85 %.
- ✓ Sobre una planta de personal de 781 personas en 1994 se perdieron un total de 10.662 días laborables.

I.1.b Propuesta de estadísticas del Fuero Penal generadas dentro del Poder Judicial de la provincia de Neuquén.

El reconocimiento de las falencias de las estadísticas judiciales ha sido muy explícito en un documento de 1996 del Fiscal de Cámara Dr. Jorge Mendaña¹⁵.

Las afirmaciones que citaremos cobran mayor validez por provenir de un miembro activo del Poder Judicial por lo que las citas serán abundantes y en forma textual. No sólo por su origen sino por ser coincidentes con nuestra cosmovisión del problema informativo.

Sostiene Mendaña que, las planillas estadísticas habituales tienen "...escasa utilidad", e identifica las causas en: "*falta de uniformidad,...indicadores intrascendentes,...falta de otros de importancia,...heterogeneidad,...serias dificultades de articulación,...encargados de colectar la información demuestran desconocer pautas elementales,...no existen instructivos...*". Para el autor, esta situación impide "*...efectuar un control adecuado y oportuno de guarismos informados, lo cual contribuye a la pérdida de confiabilidad....que fomenta actitudes irresponsables en el proceso de elaboración*".

Como conclusión "*...nuestro Poder Judicial no posee un sistema de relevamiento estadístico que satisfaga sus premisas básicas, esto es fomentar la mejor organización y dirección de cada servicio, posibilitar el contralor de quienes ejercen las facultades de superintendencia, informar a los otros poderes del Estado y a la Comunidad el quehacer forense, o contribuir a la fijación de previsiones presupuestarias o al diseño de la política judicial*".

Como se denota, varios de los conceptos expresados en el texto citado se encuentran en nuestro informe en el apartado presupuestario.

Para Mendaña, los objetivos primordiales de un sistema de medición de la actividad judicial se vinculan con "*...la comunicación y con la gestión judicial*". A su vez, para este Fiscal, la información no debe ser consumida internamente sino ser volcada a la comunidad puesto que "*...tratándose de un servicio público esencial, hay un evidente interés de la comunidad en conocer las formas de prestación, la eficacia y eficiencia que*

¹⁵ Estadísticas para la Justicia Penal. Indicadores para la Comunicación y Gestión. Ver Referencias Bibliográficas.

poseen sus organizaciones y, en definitiva, la forma como se gastan las asignaciones presupuestarias que se le destinan. La anarquía informativa o la confidencialidad, aunque diferente es su esencia, conducen a un mismo resultado: falta de consenso, mayor disminución de su efectividad y, a la larga, pérdida de autoridad y de poder".

El autor avanza en la relación de la información de calidad con la vida de la institución, la preparación de la organización para los cambios futuros, y avanza en consideraciones acerca de que la eficacia de un sistema es global y no en función de individualidades. Esos conceptos, guardan gran relación con los volcados en el apartado Presupuestario respecto del planeamiento presupuestario.

El autor elaboró una propuesta concreta de indicadores para la Justicia Penal de Neuquén, los que, han sido aprobados pero no se encuentran instrumentados en plenitud.

▪ **Poder Judicial de la Provincia de Neuquén. Estadísticas para la Justicia Penal**

| |
|---|
| ✓ Criterios para la confección de estadísticas: |
| Idea de sistema. Homogeneidad en los indicadores seleccionados. |
| Articulación de los indicadores. Evitar fuga de información y posibilitar el control de las cifras informadas. |
| Mejores Indicadores para apreciar el funcionamiento del sistema. Preferencia por los que delimitan el flujo de causas y su resolución. |
| Productividad. Que permitan medir el rendimiento de cada organismo y detectar problemas o permitir intervenciones preventivas. |
| Inclusión de otros indicadores. De importancia para los fines de la política criminal en general y política judicial en particular. |
| Periodicidad. Trimestral para compensar los desajustes de las ferias y el mayor trabajo de llenado de planillas con una frecuencia menor. |
| INFORMACION ESTADISTICA |
| ✓ JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN |
| Causas ingresadas |
| Provenientes de Fiscalía. |
| Provenientes de organismos policiales. |
| Por incompetencia de otros Tribunales. |
| Causas en las que se ordenó recibir declaración del imputado |
| Explicativa no jurada |
| Declaración indagatoria |
| Con apertura de tipo de delito, y tipo de imputado (sexo, tramos de edad, nacionalidad). |
| |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|---|
| Resoluciones dictadas |
| Procesamientos |
| Sobreseimientos |
| Elevaciones a Juicio |
| A Cámara |
| A Juzgado Correccional. |
| Excarcelaciones, eximiciones de prisión y falta de mérito. |
| Suspensiones del proceso a prueba. |
| Trabajo de extramuros |
| Ordenes de allanamientos. |
| Otras resoluciones interlocutorias. |
| Reservas. |
| |
| Causas en Trámite: |
| Al concluir el período anterior. |
| Actualmente en trámite. |
| Con personas imputadas. |
| Con personas indagadas. |
| Con más de 1 año de ingresadas. |
| Con más de 6 meses de ingresadas. |
| Con instrucción reducida. |
| Con querellante. |
| Con actor civil. |
| Con probation. |
| Inspecciones |
| A comisarías. |
| A centros de detención. |
| Detenidos a disposición |
| Observaciones. |
| |
| ✓ FISCALIAS DE PRIMERA INSTANCIA |
| Denuncias recibidas con apertura del tipo de delito denunciado |
| Con intervención inmediata del juzgado. |
| Con investigación previa de Fiscalía |
| Expedientes ingresados |
| Penales |
| De instrucción salidos.....pendientes..... |
| De Juzgados Correccionales..salidos.....pendientes..... |
| De Juzgados de Menores....salidos..... pendientes..... |
| De policía |
| Reservados |
| Remitidos al Juez. |
| Civiles salidos.....pendientes..... |
| Laborales salidos.....pendientes..... |
| Requerimientos y dictámenes |
| De instrucción. |

| |
|---|
| De elevación a juicio |
| Con pena superior a 3 años. |
| Con pena inferior a 3 años. |
| Pedidos de sobreseimiento |
| Recursos |
| De reposición. |
| De apelación. |
| Extraordinarios. |
| Ofrecimiento de prueba |
| Contestación de otras vistas. |
| Acusaciones de fuero de menores. |
| Audiencias |
| De suspensión del proceso a prueba. |
| De debate correccional. |
| De libertad condicional. |
| En juicio de menores. |
| Acuerdos y Abstenciones |
| Acuerdos del art. 503 |
| Abstenciones en juicio. |
| Denuncias y víctimas atendidas. |
| Expedientes penales en trámite |
| Al concluir el período anterior. |
| Actualmente en trámite. |
| Observaciones. |
| |
| ✓ DEFENSORIAS DE PRIMERA INSTANCIA |
| Intervenciones como Defensor Penal |
| Al vencer el período anterior. |
| Nuevas |
| Actuales |
| En trámite. |
| Suspendidas a prueba. |
| Clasificación según condiciones del imputado |
| Con explicativa |
| Con indagatoria |
| Con procesamiento |
| Detenidos |
| No detenidos. |
| Con suspensión del proceso a prueba. |
| Con citación a juicio correccional. |
| Con citación a juicio criminal. |
| Condenados. |
| |
| Intervenciones como Ministerio Pupilar |
| Escritos Presentados |
| Excarcelaciones o eximiciones. |
| Sobreseimientos. |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|--|
| Recursos |
| Reposiciones |
| Apelaciones |
| Extraordinarios. |
| Ofrecimiento de pruebas. |
| Otros. |
| Audiencias |
| Para la suspensión del proceso a prueba. |
| De debate correccional. |
| De debate criminal. |
| De libertad condicional. |
| Para la imposición pena en Juzgado de Menores. |
| Consultas y entrevistas |
| Imputados atendidos en Despacho. |
| Imputados atendidos en Centros de Detención. |
| Otras personas atendidas. |
| Acuerdos del Art. 503 CPP. |
| Inspecciones y visitas a establecimientos |
| A unidades de detención. |
| A establecimientos para menores. |
| Observaciones. |
| |
| ✓ CAMARAS CRIMINALES |
| Causas ingresadas |
| Para resolución de recursos. |
| Para juicio. |
| Para resolver cuestiones de competencia. |
| Audiencias |
| En el trámite de recursos. |
| Juicios orales |
| Ordinarios |
| Abreviados. |
| De libertad condicional. |
| Resoluciones |
| Por recursos deducidos |
| Procesamientos |
| Excarcelación y eximiciones. |
| Otros. |
| Sobreseimientos |
| Excarcelaciones. |
| Nulidades. |
| Concesión de recursos de casación. |
| Libertades condicionales. |
| Salidas transitorias. |
| Sentencias |
| Homologatorias de acuerdos |

| |
|--|
| A pena de cumplimiento efectivo. |
| A pena de ejecución condicional. |
| Otras sentencias |
| A pena de efectivo cumplimiento. |
| De hasta 3 años privativa de libertad. |
| De más de 3 años y hasta 6 años de pena privativa de libertad. |
| De más de 6 años y hasta 12 años de pena privativa de libertad |
| Superiores a 12 años de pena privativa de libertad |
| Perpetuas. |
| A pena de ejecución condicional. |
| Con control del patronato. |
| Con la imposición de trabajo comunitario. |
| Absolutorias. |
| Causas en trámite |
| Al concluir el período anterior. |
| Al concluir el actual |
| Con más de 6 meses de radicación. |
| Con más de 3 meses de radicación. |
| Inspecciones |
| A lugares de detención. |
| A Juzgados de Instrucción. |
| Observaciones. |
| ✓ JUZGADOS CORRECCIONALES |
| Causas Ingresadas |
| Provenientes de Juzgados de Instrucción. |
| Provenientes de Cámara |
| Audiencias |
| Juicios orales |
| Ordinarios / Abreviados. |
| Suspensión del proceso a prueba. |
| Libertades condicionales. |
| Resoluciones |
| Excarcelaciones |
| Sobreseimientos. |
| Nulidades |
| Concesión de recursos de libertad condicional. |
| Sentencias |
| Homologatorias de acuerdos |
| A pena de cumplimiento efectivo |
| A pena de ejecución condicional. |
| Otras Sentencias |
| A pena de efectivo cumplimiento. |
| Hasta 6 meses pena privativa libertad. |
| Más de 6 meses y hasta 1 año. |
| Más de 1 año y hasta 3 años. |
| De multa. |
| Inhabilitación. |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|--|
| A pena de ejecución condicional. |
| Con control del patronato. |
| Con imposición de trabajo comunitario. |
| Absolutorias. |
| Causas en trámite |
| Al concluir el período anterior. |
| Al concluir el actual |
| Con más de 6 meses de radicación. |
| Con más de 3 meses de radicación. |
| Detenidos a disposición |
| Procesados. |
| Condenados |
| Inspecciones |
| A unidades de detención. |
| Observaciones |
| ✓ FISCALIAS DE CAMARA |
| Causas penales ingresadas |
| Por trámite de recursos. |
| Cuestiones de competencia. |
| Para juicio. |
| Discriminación por tipo de delito (contra las personas, el honor, la honestidad, el estado civil, la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, el orden público, la seguridad de la nación, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública, la fe pública, otros). |
| Requerimientos y dictámenes |
| Pedidos de incompetencia |
| Pedidos de sobreseimientos. |
| Dictámenes del art. 313 CPP. (sobreseimientos, requerimientos de elevación a juicio). |
| Recursos |
| De reposición. |
| Extraordinarios. |
| Ofrecimientos de prueba. |
| Contestación de otras vistas en causas penales. |
| Audiencias |
| De suspensión del proceso a prueba. |
| De debate. |
| De libertad condicional. |
| Acuerdos del art. 503 CPP |
| Abstenciones fiscales en juicio. |
| Expedientes penales en trámite (para juicios) |
| Al concluir el período anterior. |
| Actualmente en trámite. |
| Denunciantes y víctimas atendidas. |
| Inspecciones |
| A lugares de detención. |

| |
|--|
| A fiscalías de primera instancia |
| Otros expedientes ingresados |
| Civilessalidospendientes. |
| Laboralessalidos.....pendientes. |
| Observaciones |
| ✓ DEFENSORIAS DE CAMARA |
| Intervenciones como Defensor Penal |
| En recursos |
| En causas elevadas a juicio (nuevas, actuales). |
| En causas terminadas con personas condenadas - detenidas. |
| Intervenciones como Ministerio Pupilar |
| En juicios civiles. |
| En juicios laborales. |
| En causas con Juzgados de Menores. |
| Escritos presentados |
| Excarcelaciones o eximiciones. |
| Sobreseimientos. |
| Recursos (reposiciones / extraordinarios). |
| Ofrecimientos de pruebas. |
| Pedidos de nulidades. |
| Audiencias |
| Para la suspensión del proceso a prueba. |
| De debate. |
| De libertad condicional. |
| Consultas |
| Imputados atendidos en despacho. |
| Imputados atendidos en Centros de Detención. |
| Otras personas atendidas. |
| Acuerdos del art. 503 CPP |
| Inspecciones y visitas |
| A unidades de detención. |
| A establecimientos para menores. |
| A defensorías de primera instancia. |
| Observaciones |
| SECRETARIAS CORRECCIONALES DE LOS JUZGADOS DE MENORES |
| Causas iniciadas |
| Provenientes de la Comisaría. |
| Por presentaciones efectuadas en el Juzgado. |
| Por derivaciones de otros organismos judiciales. |
| Audiencias |
| Audiencia del art. 34 ley 1613. |
| Audiencia para la imposición de pena. |
| Resoluciones y sentencias |
| Sobreseimientos. |
| Autos provisorios de responsabilidad. |
| Sentencias de responsabilidad. |
| Que impongan pena. |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| |
|---|
| Que eximan de pena. |
| Ordenes de allanamiento. |
| Incompetencias. |
| Otros. |
| Visitas a instituciones de menores. |
| Expedientes en trámite |
| Al concluir el período anterior. |
| Actualmente en trámite |
| Sin auto de responsabilidad provisoria. |
| Con auto de responsabilidad provisoria. |
| Con sentencia de responsabilidad. |
| En ejecución de sentencia condenatoria. |
| Observaciones |
| ✓ DEFENSORIA DE MENORES |
| Intervenciones como Defensor Penal |
| Al vencer el período anterior. |
| Nuevas |
| Actuales |
| En trámite. |
| Suspendidas con sentencia de responsabilidad. |
| Concluidas con menores condenados a prisión. |
| Escritos presentados |
| Sobreseimientos |
| Recursos (reposiciones / apelaciones) |
| Externaciones |
| Otros. |
| Consultas |
| Imputados atendidos en despacho. |
| Imputados atendidos en Institutos. |
| Otras personas. |
| Audiencias |
| Del art. 34 de la ley 1613. |
| Para la aplicación de pena. |
| Inspecciones y visitas a institutos |
| Observaciones |
| ✓ SECRETARIA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA |
| Expedientes penales ingresados |
| De las Cámaras Criminales. |
| De la circunscripción. |
| Del resto de la Provincia. |
| De los Juzgados Correccionales. |
| De la 1era. Circunscripción. |
| Del resto de la provincia. |
| Clasificación según el tipo de intervención |
| Por recursos de casación. |
| Por recursos de queja. |

| |
|---|
| Por cuestiones de competencia. |
| Habeas corpus y amparo. |
| Solicitudes de indulto o conmutación de penas ingresadas |
| Resoluciones y sentencias |
| Admisibilidad de recursos |
| Sentencias |
| Que rechazan el recurso. |
| Que hacen lugar al recurso. |
| En indultos y conmutaciones |
| Que otorgan indultos. |
| Que otorgan conmutaciones. |
| Que rechazan ambos. |
| En cuestiones de competencia. |
| Respecto de recursos federales deducidos. |
| Que hacen lugar al mismo. |
| No hacen lugar al mismo. |
| En acciones de amparo y habeas corpus. |
| Personas atendidas |
| Admisibilidad de recursos. |
| Sentencias |
| Que rechazan el recurso. |
| Que hacen lugar al recurso. |
| En indultos y conmutaciones |
| Que otorgan indultos |
| Que otorgan conmutaciones. |
| Que rechazan ambos. |
| En cuestiones de competencia |
| Respecto de recursos federales deducidos |
| Que hacen lugar al mismo |
| No hacen lugar al mismo. |
| En acciones de amparo y habeas corpus. |
| Personas atendidas |
| Detenidos en unidades de detención. |
| Detenidos en secretaría. |
| Víctimas o denunciantes. |
| Inspecciones |
| A unidades de detención. |
| A unidades policiales. |
| A organismos policiales. |
| Expedientes en trámite |
| Al concluir el período anterior. |
| Actualmente en trámite |
| Por recurso de casación. |
| Por solicitud de indulto o conmutación. |
| Otros. |
| Observaciones |

▪ **Comentarios**

No es objeto de nuestro estudio proponer un modelo específico de estadísticas judiciales, por lo tanto nos inhibimos de valorar específicamente el sistema estadístico penal aprobado en Neuquén. Pero sí entendemos importante destacar algunos aspectos que, a nuestro juicio son sumamente positivos.

En primer lugar, en cada una de las instancias y juzgados permite identificar tiempos de proceso.

En segundo lugar, en todos los casos la identificación de la tipología de delito y / o causa es exhaustiva.

En tercer lugar permite la medición de tareas judiciales conexas con la atención de una causa como son inspecciones, visitas etc.

En cuarto lugar identifica la proveniencia de las causas ingresadas, lo que permitirá un análisis de secuencias de acciones y procedimientos.

En quinto lugar permite conocer con exactitud la situación de las personas involucradas en cada proceso judicial.

CONFECCIÓN DE UN MODELO DE DIAGNÓSTICO TENDIENTE A ESTABLECER INDICADORES DE LA JUSTICIA EN GENERAL Y LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN JUDICIALES EN PARTICULAR

Este apartado está indisolublemente ligado a las opiniones vertidas en los puntos **II.1.B Conceptos económicos aplicables a la organización del servicio de justicia** y **II.2 Modelo de diagnóstico para la detección de falencias en el área de administración de recursos y financiera. Líneas de política presupuestaria** del presente estudio. Las afirmaciones de tipo teórico y conceptual son válidas más allá del análisis presupuestario.

Brevemente, sin caer en repeticiones, recordamos que se han dado lineamientos conceptuales que conducen a entender la provisión del servicio de justicia como un proceso de producción cuyo producto debe ser la satisfacción de una demanda social expresada como demanda de tutela judicial. En tal sentido, el producto debe tener atributos de calidad que, más allá de las discusiones teóricas sobre la cuestión cumplan con requisitos mínimos que identificamos como:

▪ **Atributos mínimos de calidad del producto judicial según la especificidad de su misión:**

Accesibilidad: en relación a la facilidad para ejercer el derecho de tutela judicial.

Celeridad: en relación al cumplimiento de los procesos con tope máximo en los términos legales previstos por cada procedimiento.

Eficiencia: ejecución de las acciones utilizando el mínimo de recursos.

Eficacia: logro de los objetivos de la institución.

Cualquiera de estos atributos son posibles de medición cuantitativa, la que necesariamente deberá ser utilizada para analizar la gestión del proceso judicial y por ende las partes del sistema intervinientes para la identificación de las posibilidades de mejoras.

Es importante recalcar que, la calidad de la gestión de una institución sólo puede ser evaluada en relación a alguna base o estándar.

Estos análisis deben realizarse en base a números que permitan responder a las preguntas citadas para todo tipo de servicio social en el apartado **II.1.A Sobre las características de la Tutela Judicial como servicio público.**

Dichos números conformarán las "estadísticas" del sistema cuyo diseño no debe ser aleatorio, ni caprichoso sino que debe estar en función de un objetivo.

Para ser útil el proceso de análisis de gestión debe tener una secuencia de acciones en forma similar al conocido Círculo de Demming en lo que se conoce como principios de calidad total.

- **Las principales acciones de análisis de gestión deberían tener la siguiente secuencia¹⁶:**

Diagnóstico inicial: conocimiento preciso y contundente de la situación de partida.

Definición de metas y objetivos: establecimiento de metas superadoras de las situaciones detectadas en el diagnóstico.

Determinación de cambios necesarios para lograr las metas.

Diagnóstico final: conocimiento preciso y contundente de la situación al final del período establecido en las metas. El que a su vez constituye el diagnóstico inicial para el período posterior.

Análisis crítico de las situaciones de diagnóstico inicial y final.

Acciones correctivas para mejorar el logro de metas.

El proceso implica una continua *evaluación de gestión*, proceso que no culmina y que requiere necesariamente desarrollar la capacidad de medir resultados. La medición por resultados es lo que permite análisis hacia atrás en la cadena de acciones del proceso y de las partes de la organización que hayan intervenido.

La herramienta útil para el desarrollo de una gestión de calidad es la medición y evaluación del producto a través de un conjunto de indicadores claves.

De tal manera que, las estadísticas son sólo un instrumento necesario para identificar lo que ocurre en una organización y sólo pueden brindar información valiosa si se las diseña como un sistema integrado en función de un objetivo.

¹⁶ Esta secuencia puede observarse en los cuadros agregados en el anexo de la Sección Primera.

En el caso que nos ocupa, deben tender a la medición de los atributos mínimos de calidad ya definidos.

Una distinción imprescindible previa a la propuesta de indicadores es que, en nuestro concepto la eficacia guarda una íntima relación con el cumplimiento de los plazos procesales y la minimización de errores en la resolución de las demandas de tutela judicial.

II.1 Señalamiento de las líneas de política estadística para el correcto seguimiento de la actividad judicial.

Las líneas generales de política estadística se desprenden de lo afirmado en el punto anterior.

La información a procesar supera el orden estrictamente judicial incorporándose información sobre la administración de recursos humanos (ver componente correspondiente en este mismo estudio), sobre la administración financiera (ver componente correspondiente en este mismo estudio) y de facilitación a los clientes.

Las estadísticas no son un fin en sí mismas sino meramente una herramienta de medición que permiten el análisis y control de gestión por lo que su diseño debe responder a los siguientes criterios:

- Confiabilidad de la información.
- Simplicidad en el proceso de toma de datos.
- Relevamiento de información comparable.
- Plantillas estadísticas de fácil interpretación.
- Contener información de flujo en los procesos.
- Compatibles con lo que se pretende conocer.
- Definidas claramente para evitar errores en la confección.

Un proceso de confección, interpretación y análisis de estadísticas comprende las siguientes acciones:

- Determinación de la información relevante para el control de gestión.
- Determinación del tipo de información y la apertura de datos secundarios.
- Definición de los cortes temporales y la concentración de datos por servicio.
- Diseño de formularios.
- Diseño de sistema de carga de datos.
- Formularios de instrucción para la carga de datos minimizando aleatoriedad en definiciones.
 - Determinación de fechas tope de recopilación y sistematización de datos.
 - Definición de ámbito de recopilación de datos.
 - Diseño de planillas y cuadros estadísticos resúmenes.
 - Diseño de indicadores de gestión.
 - Diseño de Informe Evaluatorio de indicadores de gestión.
 - Envío de Informe Evaluatorio de Gestión a todos y cada uno de los servicios involucrados.
 - Proceso de discusión y análisis de los Informes Evaluatorios de Gestión.

- Método de difusión pública de los Informes Evaluatorios de Gestión.

En el caso que nos ocupa, la medición cuantitativa no debe circunscribirse a la demanda de tutela judicial sino que se deben extender a otros servicios brindados por el Poder Judicial (por ejemplo control de inscripción de profesionales), a la evaluación de recursos humanos y a la evaluación de costos directos del servicio.

IMPLEMENTACIÓN

De manera similar a lo expresado en el punto **IMPLEMENTACION del Componente Presupuestario** sería conveniente proponer un modelo único y cerrado de sistema estadístico ya que, la organización de los distintos Poderes Judiciales es diferente.

De manera que se propondrán pautas ó lineamientos que se entienden imprescindibles para que las mediciones cuantitativas resulten útiles.

A ESTADÍSTICAS EN FUNCIÓN DE OBJETIVOS

El diseño debería responder a dos grandes objetivos:

- Identificación de la tipología delictual y sociológica de la demanda de tutela judicial.
- Identificación de la organización y gestión judicial.

A su vez, deberían estar organizadas de la siguiente forma:

- **Por centros de costos.** Los centros de costos deben coincidir con los distintos fueros.
- **Los centros de costos por fuero** deben tener una segunda desagregación: por juzgado e instancia.
- **Los indicadores deben ser físicos y monetarios.**
- **Los indicadores deben ser comparables** horizontalmente entre los distintos Poderes Judiciales que conviven en el país y verticalmente dentro de cada Poder Judicial.

B REQUISITOS MÍNIMOS DE LA INFORMACIÓN CUANTITATIVA

Se advierte que, si bien los requerimientos se sistematizan bajo títulos de objetivos, existen múltiples combinaciones de los mismos y por supuestos superposiciones. Por ejemplo en la primera instancia de la tutela judicial al mismo tiempo que se debe registrar la información delictual o sociológica también debe hacerse el origen de la causa, el volumen de ingresos, el stock pendiente de resolución del período anterior, etc.

| | |
|--|--|
| <u>Estadísticas en función del objetivo de la identificación de la tipología delictual y sociológica:</u> | |
| Con desagregación por fuero: | |
| ▪ Apertura de datos por tipo de demanda / | Permite identificar la tipología delictual por |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| | |
|--|--|
| delito. | fuego y juzgado. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apertura de datos por tramos de edad de involucrados. | Cruzada con la estadística anterior permite asociar tipologías de delitos con edades involucradas |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apertura de datos por sexo y nacionalidad de involucrados. | Cruzada con las estadísticas anteriores permite asociar tipologías de delitos con edades, sexo y nacionalidad de los involucrados. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apertura de datos por reincidencia. | Permite un conocimiento claro de porcentajes de reincidencias aun cuando los delitos no culminen en penas. |

| <u>Estadísticas en función de objetivos de diagnóstico y análisis de la organización y gestión judicial.</u> | |
|---|---|
| Con desagregación por Centro de Costos | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del tipo de recurso / causa (recurso en caso que no sea la primer instancia). | Permite identificar cantidad y tipos de causas iniciadas en primera instancia. Permite identificar el tipo de recurso de las causas en las segundas instancias y establecer indicadores causales de disconformidad con sentencias por fuego y juzgado. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del origen de la demanda de tutela judicial (origen de los ingresos sea en la primera o posteriores instancias). | Permite identificar cantidad de causas recurridas por fuego y juzgado. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del stock de causas al inicio de cada período (ó pendientes de resolución del período anterior). | Cuantifica el "trabajo de arrastre" de períodos anteriores. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del ingreso de causas en cada período. | Permite medir la tasa de litigiosidad de cada período. Este indicador, evaluado por fuego y juzgado debe ser cruzado con el origen y el tipo de demanda. En segundas instancias debe evitarse cuidadosamente la multiplicación de cantidades (puede tratarse de una misma causa que egresa de una instancia para ingresar a otra).(*) |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del tiempo otorgado para vistas de causas y primeras audiencias. | Es una primer medición de celeridad o mora en la atención de la demanda de tutela judicial. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación de los egresos de causas en cada período. Con identificación de modos de terminación del proceso. | Al trabajarse por fuero este indicador cruzado con el de ingresos permite establecer tiempos promedio. La apertura de modos de terminación del proceso permitirá una evaluación de actuación del fuero o juzgado. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de causas con sentencia definitiva y tipo de sentencia. | Este indicador permite conocer los egresos definitivos del sistema. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Costo monetario directo con desagregación de juzgados e instancias | Con desagregación de componentes del costo variable: monto de remuneraciones y salarios, monto de gasto en: alquileres, fotocopias, insumos de escritorio, pulsos telefónicos, energía eléctrica, viáticos y movilidad, mantenimiento de software y hardware, de vehículos, etc. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de personal con desagregación de cargos. | Permite una asignación de recursos humanos directa por centro de costos. Permite la identificación de los recursos volcados a la administración y de los auxiliares de la tarea del / los jueces. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estructura de remuneraciones por cargo. | Permite la comparación interanual de evolución de todo el sistema y de cada una de sus partes. Permite comparar costos de fueros y sectores internos. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de horas teóricas laborables. | Permite una cuantificación exacta de la capacidad de absorción del sistema. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de horas perdidas por licencias (con desagregación del tipo de licencias). | Permite conocer con claridad la capacidad laborable que pierde el sistema anualmente y tipo de causales que lo motivan. Permite realizar análisis interanuales y fijar objetivos de recuperación. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de horas netas laborables. | Dimensiona la capacidad laborable real del sistema y cada fuero. Permite comparaciones interanuales. |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de personal que utiliza el máximo posible de licencias. | Permite conocer con claridad el uso de los derechos legales del personal e identificar |

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

| | |
|--|---|
| | cuánto personal desiste de ellos. |
| ▪ Cantidad y tipo de sanciones por juez, conjuez y secretarios de juzgados. | Permite un conocimiento global y sistemático de los desvíos de los recursos humanos del sistema y establecer comparaciones por fuero ó juzgado. |
| ▪ Valor promedio de la hora laborable. | Aproxima a una cuantificación real de las remuneraciones de los recursos humanos del sistema. |
| ▪ Costo agregado de horas perdidas por licencias. | Permite conocer con exactitud el costo directo de las ausencias. |
| ▪ Costo completo de la hora laborable (incluyendo todos los componentes del costo variable). | Permite conocer el costo real de los recursos humanos utilizados por el sistema. |

(*) La asignación de números únicos por causa (expediente) evita esta distorsión.

Se ha listado la información cuantitativa mínima que debe contener un sistema de administración judicial que permita una elemental evaluación de gestión.

De ninguna manera agota las posibilidades de medición pero, debe siempre considerarse que, el relevamiento de elevada cantidad de variables conspira contra la utilidad en el análisis de las mismas y con los tiempos de procesamiento.

El diseño concreto de la estadísticas, la forma de su confección, los períodos a considerar, etc. deben responder a los objetivos de medición del Poder Judicial de que se trate. En todo caso, es imprescindible **convenciones acordadas** entre los distintos Poderes Judiciales de las Provincias para que con posterioridad los resultados sean comparables.

El diseño deberá ser acompañado por un instructivo y capacitación de los generadores de la información para evitar errores ó sesgos que deterioren la calidad de la información y la hagan inútil. Por ejemplo: si un proceso que culmina en un juzgado con una declaración de "incompetencia" se considera un egreso sería un error ya que dicha causa egresa de ese juzgado pero ingresa en otro, la incompetencia no es ni mucho menos una forma de culminación de una causa. Si se identifica correctamente los modos de egreso y el origen de los ingresos se clarifica esta cuestión.

Sean cuales fueren los indicadores que cada Poder Judicial seleccione entendemos que los listados serían los mínimos requeridos para armonizarlos entre todas las Administraciones Provinciales y que los mismos deberían ser procesados con cualquier periodicidad pero agregados para su presentación y análisis una vez al año.

C TIPO DE INDICADORES ÚTILES

Un **indicador** es un instrumento de medición de variables asociado a metas. Por lo que el valor del indicador sirve para análisis comparativo de cumplimiento de metas. Ello motiva

que generalmente se los exprese como "tasas" o proporciones.

C.1 Requisitos básicos de los indicadores de gestión:

- **Pertinentes:** deben referirse a procesos y productos esenciales de la institución y a aquellos que reflejen el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales.
- **Comparables:** en términos de calidad de la medición.
- **Independientes:** responder a las acciones desarrolladas por la propia institución.
- **Confiables:** logrados con información base con garantía en su construcción.
- **Costo razonable:** que puedan ser confeccionados con el personal habitual.
- **Públicos:** conocidos y accesibles a todos los niveles y estamentos de la institución así como al los usuarios y resto de la administración pública.
- **Simple y comprensibles:** el número no puede exceder la capacidad de análisis de quien los va a utilizar.

Es recomendable que todos y cada uno de los indicadores que sugeridos se confeccionen por fuera y dentro de ello por juzgado.

Este método tiene como beneficio la comparabilidad interna dentro de un sistema judicial (con los resguardos de las diferencias por fuera) y dentro de cada fuero evaluar la marcha de los distintos juzgados. Al mismo tiempo, el acuerdo entre las distintas Administraciones de Justicia Provinciales hará posible el análisis comparativo horizontal por fuero de las distintas jurisdicciones del país.

C.2 Indicadores en relación al principio de eficacia.

- **Eficacia:** grado de cumplimiento de la institución y sus partes con los objetivos fundamentales y las metas específicas.
Se entiende que los indicadores mínimos para evaluar cómo responde la institución a las expectativas que subyacen detrás de la demanda de tutela judicial serían los que a continuación se listan y que, en cada caso se le ha dado una denominación que indica por sí misma el sentido del indicador.
- **Tasa de Cumplimiento:** proporción de casos resueltos sobre casos para resolución. Aquí los casos pendientes de resolución se conforman del stock de casos al inicio del período + los ingresados. Por caso resuelto debe entenderse los definitivamente egresados del sistema con sentencia firme.
- **Tasa de Celeridad:** proporción de cantidad de días inicio - fin del proceso en cada instancia sobre cantidad de días plazo procesal inicio - fin del proceso en cada instancia.
Este indicador es de singular relevancia ya que determina cuán alejado ó nó está el sistema de cumplir con las obligaciones emergentes de las leyes y por lo tanto cuánto

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION
PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

se afectan los derechos correspondientes. Podría pensarse que es un indicador innecesario puesto que la Justicia siempre debe cumplir con los plazos legales establecidos, la realidad muestra que no es ésta la situación por lo que resulta imprescindible su medición.

- **Tasa de Sentencia:** proporción de sentencias definitivas sobre casos resueltos. Este indicador permite medir con seguridad cuántos procesos culminan definitivamente en un período de tiempo determinado.
- **Tasa de Revocación:** proporción de sentencias revocadas sobre sentencias analizadas en segunda instancia. En este caso, la medición ilustra sobre la calidad de las sentencias que originaron el recurso en segunda instancia.
- **Tasas de Causales de Revocación:** proporción de causales de revocación sobre total de revocaciones. Una tasa para cada causal: interpretación arbitraria, errores en la confección de material de la sentencia, errores en los cálculos, etc.) Ilustra específicamente sobre la calidad de las sentencias.
- **Tasa de Nulidad de Sentencias:** proporción de revocación de nulidad sobre cantidad de sentencias revocadas. Es una medición más estricta que las de tasa de revocación y de causales de revocación, que permite una aproximación mayor a la calidad de las sentencias.
- **Tasa de Inconductas:** proporción de jueces, conjuces y secretarios sancionados sobre total de jueces, conjuces y secretarios. Permitirá un conocimiento acabado de un aspecto de los recursos humanos base del sistema.
- **Duración media de juicios:** promedio de días de duración de juicios por instancia. Es una medición indispensable de tiempos insumidos por la tarea judicial.
- **Tasa de Demora:** proporción de causas pendientes de resolución al fin de cada período sobre cantidad de causas totales del período (stock inicial + causas ingresadas). Esta medición permite identificar la carga laboral de cada período vs. el inicial y cruzada con la tasa de celeridad y la de tiempos medios es indispensable para evaluar el funcionamiento global del sistema y la afectación de derechos emergente.
- **Inicio efectivo de los procesos:** cantidad de días para inicio con vistas de causas ó primeras audiencias. Esta medición ilustra acentuadamente los aspectos marcados en los otros indicadores acerca de la capacidad receptiva del sistema y sus posibilidades de cumplimiento en tiempos legales.

Los indicadores seleccionados no agotan las posibilidades, se presentan a modo de guía o ejemplo por considerarse indicadores fundamentales.

Ahora bien, los indicadores no deben analizarse en forma individual sino en forma conjunta para evaluar en forma correcta minimizando riesgos de distorsiones.

Por ejemplo si en un sistema se presenta una Tasa de Celeridad adecuada pero Tasas de Revocación elevadas, estaríamos ante una situación de baja calidad ó eficacia puesto que

se ha privilegiado sólo el tiempo de duración antes que la calidad de las sentencias, situación sumamente desfavorable. Si bien el principio de celeridad se relaciona con la inmediatez y ésta a su vez con las posibilidades de errores probablemente el indicador que sea más independiente de la calidad de la sentencia sea el de inicio efectivo de los procesos.

Lo expuesto, abona la idea de que el requisito indispensable para la utilidad de los indicadores es el de análisis minucioso de los resultados conjuntos. Análisis que es la clave en el proceso de evaluación de gestión y que sólo puede ser realizado dentro del sistema judicial por las partes intervinientes.

C.3 Indicadores en relación al principio de Eficiencia

Eficiencia: relaciona principalmente la producción física de un bien ó servicio y los insumos o recursos utilizados para ello. Es una medida de la productividad ya que relaciona niveles de producción con costos medios.

A continuación se lista un conjuntos de indicadores que son de escasa ó nula utilización en la actualidad. Sin embargo, son esenciales para identificar cómo responde la organización del servicio a los desafíos que tiene por delante. Una gran parte se relaciona con los recursos humanos y su administración, un tema que se desarrolla en forma extensa en otro componente del presente estudio.

Los nombres de cada uno de los indicadores ilustran con claridad el sentido y la utilidad del mismo.

- **Tasas de Ausentismo**: proporción de horas laborables perdidas sobre horas teóricas anuales.
- **Tasas de Causales de Ausentismo**: proporción de horas laborables perdidas por tipo de causa legal de ausencia.
- **Costo del ausentismo**: horas laborables perdidas por el sistema valuadas al costo promedio de las horas laborables.
- **Costo promedio de los procesos**: cálculo de horas laborables promedio de los procesos valuadas al costo variable completo de la hora laborable (incluyendo los costos variables totales).
- **Costo de los errores judiciales**: cálculo de horas laborables insumidas por causas revocadas y anuladas valuadas al costo variable completo de la hora laborable.
- **Carga laboral por juez**: cantidad total de causas anuales por juez .
- **Carga laboral por empleado**: cantidad de causas anuales dividida la cantidad de empleados de un centro de costos.
- **Costo de incumplimientos horarios**: cálculo en horas laborables valuadas al costo promedio de los tiempos perdidos (ingresos posteriores a horarios, salidas etc.).

- **Costo salarial por juez:** cálculo de total de salarios por juzgado y juez
- **Costo administrativo:** proporción de gastos administrativos (costos variables completos de administración incluyendo salarios de personal) sobre gastos totales.
- **Tasa de Costos Administrativos:** proporción de costo salarial de personal de administración sobre costo salarial de personal estrictamente judicial.
- **Tasa de Administración:** proporción de personal dedicado a la administración sobre personal dedicado a tareas estrictamente judiciales.
- **Tasa de Recursos Propios:** proporción de recursos monetarios ingresados por el costo directo del servicio sobre el total de recursos.
- **Estructura de edades del personal:** para identificar el envejecimiento de la planta de personal.
- **Antigüedad de la planta de personal:** en tiempos de servicio con apertura de cargos y años restantes para jubilación. Permite planificar el egreso de recursos humanos.

Los indicadores de eficiencia pueden ser una gran cantidad, consideramos que no es conveniente imaginar todos los posibles, el listado precedente se incluye a modo ilustrativo y como el set de indicadores indispensables para conocer el costo directo de la provisión del servicio.

Este tipo de indicadores permitirá también un análisis racional de carga laboral por fuero e incluso avanzar hacia parámetros que identifique módulos de carga laboral que técnicamente permiten que los jueces desarrollen su trabajo en mejores condiciones, lo que equivale a diseñar una productividad orientativa.¹⁷

D SISTEMA DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y AUDITORÍA.

Para alguno de los indicadores seleccionados y para otros de mayor sofisticación no resulta apto el sistema de registro estadístico continuo y sistemático.

D.1 Sistema de control basado en estudios aleatorios por muestreo por fuero ó juzgado

Este es un método sumamente útil para el análisis profundo de la actuación del sistema. Tales estudios pueden planificarse temporalmente y por supuesto en su diseño. Esta planificación también deberá estar en función del punto de partida o base de diagnóstico.

Al trabajar con casos concretos, es posible identificar una gran cantidad de variables que permitan una aproximación al costo social de los procesos. Nos referimos por ejemplo a los

¹⁷ Se citan los ejemplos de Módulos de Trabajo del Sistema Judicial de España. En Libro Blanco de la Justicia. Referencia Bibliográfica.

intereses en juego, los montos de sentencias, el costo de peritajes, estimación de impacto de las demoras en los usuarios del servicio, etc. Tales estudios pormenorizados no pueden llevarse a cabo en forma generalizada y con información provista metódicamente debido a la gran complejidad de identificación de las variables. Por lo tanto resulta mucho más eficiente utilizar técnicas como las propuestas.

Otro método importante es la *consulta mediante encuestas* a los empleados del sistema sobre su opinión acerca de aspectos críticos y formas de mejorar su tarea. Este método se relaciona con los principios de calidad total aplicables a áreas de trabajo de tipo administrativo.

D.2 Control de gestión y auditoría

Ya se ha explicado que sin análisis posterior cualquier sistema estadístico ó de indicadores no resulta útil. Incluso se han indicado los pasos indispensables de un control de gestión por lo que se considera redundante abundar más sobre el tema.

Respecto de la *auditoría* entendemos que la misma se ejerce en forma habitual con los estudios por muestreo y en forma particular según sean los resultados arrojados por los indicadores que se hayan seleccionado. Una auditoría deberá realizarse en aquellos fueros ó juzgados cuyos indicadores se alejen ostensiblemente de los estándares del resto de los servicios comparables (caso de un juez vs. el resto de los jueces de su fuero), bien sea que ese alejamiento sea positivo (mucha mayor eficacia y eficiencia) ó negativo. Precisamente la auditoría debe arrojar luz acerca de cuáles son los motivos de tales resultados sea para corregirlos ó para introducir cambios en el resto que permitan logros positivos.

Algunos sistemas judiciales concentran las funciones de auditoría en las Superintendencias, otros en la figura del Inspector Judicial¹⁸. Insistimos en que "a priori" no es recomendable una u otra figura sino que la función esté presente en la organización y sea efectivamente realizada en las mejores condiciones.

Desde luego, la calidad de la información de base estadística debe ser auditada y controlada, si la base falla, cualquier análisis posterior será erróneo.

D.3 Informatización.

El análisis pormenorizado que se realiza en otros apartados de este estudio inhiben de mayores comentarios. Simplemente se consigna que, sin incorporación de herramientas informáticas no serían posibles las estadísticas e indicadores que proponemos.

Lo cierto es que, la mayor parte de las veces, los instrumentos informáticos se incorporan sin un análisis previo de los productos que se desean obtener (como ejemplo citamos que las oficinas de personal tienen informatizado los pagos de haberes pero ningún otro dato sumamente valioso para el estudio de los recursos humanos). En este sentido, los diseños de los sistemas deben responder a los productos que se desean obtener y no a la inversa como suele ocurrir en el ámbito de la Administración Pública.

¹⁸ Sobre críticas a las condiciones de la Inspección ver Libro Blanco de la Justicia. Referencias Bibliográficas.

De todas formas, se recomienda el análisis costo - beneficio de la introducción de recursos informáticos y tipos de servicios. Resulta interesante citar aquí un estudio realizado en algunos juzgados de la provincia de Córdoba en los que se determinó que las horas perdidas por los profesionales para verificar las listas de despacho tenían un costo de oportunidad cercano a los \$ 22.000.000 anuales¹⁹. En dicho cálculo no estaba computado el costo de los empleados públicos por lo que fue subvaluado. La introducción de la consulta de listas de despacho por sistemas informáticos y de comunicación a distancia permite ahorrar el equivalente al costo de oportunidad determinado. A ello habría que sumarle el beneficio producido por las horas-hombre que la justicia deja de destinar a la atención de los mencionados profesionales, que pueden ser destinadas a labores de apoyo a la unidad jurisdiccional.

D.4 Los clientes

Los usuarios del servicio de justicia suelen ser los grandes ausentes en todos los estudios sobre nuestros sistemas judiciales. Quizás porque los representantes obligatorios de los usuarios pertenecen profesionalmente a la profesión exigida para ejercer la provisión de justicia.

Sistemas de quejas para usuarios, información de utilización de servicios judiciales, guías de prevención sobre seguridad (que baje ó suba la tasa de delitos no un tema ajeno a la propia Justicia), indicaciones claras sobre turnos etc. no son difundidas ampliamente. El uso de los teléfonos sin costo para brindar información tampoco se ha generalizado. De forma similar a otros servicios públicos (caso típico de los de salud o mejor expresado atención de la enfermedad) se concentra la atención en la tutela de justicia "ex post" (una vez ocurrido el hecho) pero no "ex ante" (prevención de los hechos). Esta es una tarea de gran importancia, no sólo para aumentar el grado de satisfacción de la sociedad sino también para aliviar la carga laboral de la justicia.

Este conjunto de temas también pertenece a la información y a las estadísticas. El procesamiento del tipo de quejas de los usuarios puede resultar sumamente positivo para el control de gestión y para verificar el grado de satisfacción de los clientes con el servicio lo que, es un componente de la calidad.

¹⁹ Ver Es aplicable el concepto de calidad al servicio de Justicia? Referencias Bibliográficas.