

CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA JUDICIAL¹

Héctor Mario Chayer

Director Académico

Fores - Foro de Estudios sobre la Administración
de Justicia

Ante los urgentes desafíos que la reestructuración del sistema judicial implica, el Foro de estudios sobre la administración de justicia - fores impulsa una serie de lineamientos para el éxito de la reforma judicial entendida en términos institucionales y de modernización organizacional.

La reforma debe ser consensuada y realizada dentro del marco de un profundo cambio cultural explícitamente formulado y manifestado en la redacción, difusión y debate público de políticas que contengan una visión integral del sistema judicial como tal.

La sociedad argentina ha cambiado dramáticamente a lo largo del siglo XX, pasando de una sociedad de base agrícola-ganadera a una sociedad industrializada de modo incompleto y sufriendo el impacto de la globalización y la sociedad de la información en la última década. Esto implica nuevos requerimientos para el Poder Judicial, con decisiones que deben ser emitidas en tiempos reducidos para ser eficaces, con alta especialización en algunos casos, y características de masividad en la enorme mayoría del resto (tal es el caso de los juicios ejecutivos en el ámbito civil y comercial, y el delito con autores no identificados en las grandes ciudades)². Y a estas tres características de la demanda de justicia (urgencia, especialización y masividad), el Poder Judicial no logra responder hoy de modo satisfactorio.

Hemos agotado un sistema concebido en el siglo XIX para otra sociedad y otras necesidades. El sistema, sin embargo, se mantuvo casi sin cambios. Cabe preguntarse, desde una concepción sistémica, cómo se ajustó a un entorno brutalmente transformado. Las respuestas clásicas fueron incrementos en el número de juzgados y personal y transformaciones de los códigos procesales. El primer remedio se ha demostrado inoperante para aumentar la eficiencia del sistema. En el último lustro, para tomar cifras comparables, pasó de \$2082 millones en 1996 a \$2548 millones de presupuesto total consolidado, incluyendo los poderes judiciales provinciales. Es decir, un aumento del orden del 25% en cinco años, sin ningún cambio apreciable en el servicio de justicia para la ciudadanía. El segundo remedio poco ha cambiado; muchas veces ha sido directamente boicoteado cuando implicaba cambios de conductas, consciente o inconscientemente, por la cultura organizacional que se ha manifestado como sumamente reticente al cambio. Finalmente, el descrédito en que ha caído el Poder

¹ El origen de estas reflexiones debe ubicarse en una conferencia pronunciada en la Asociación de Magistrados de la Nación en setiembre de 2000, y un ciclo de debate realizado en el Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia en el segundo semestre de 2000 con el mismo título.

² En el fuero Comercial ingresan más de 100.000 juicios ejecutivos al año, según datos de la CSJN; en el área penal, otra problemática signada por la masividad es la de los delitos con autores ignorados, que en la mayoría de las jurisdicciones ronda el 70% de las causas iniciadas. Para los fueros de Instrucción, Correccional, de Menores, Penal Económico y Federal de la Cdad. de Buenos Aires y en toda la jurisdicción federal del interior del país, sumaron en 1999 85.418 causas “NN”, según datos de la Procuración General de la Nación.

Judicial (el 88% de los argentinos no confía en la Justicia³), evidencia su incapacidad de ajustarse a las demandas de la sociedad, y es una clara expresión de la necesidad de avanzar en pos de una profunda reforma judicial.

1 Condiciones necesarias para el éxito

El Poder Judicial, en tanto poder constituido, es indispensable para la calidad de la vida institucional (componente clave del desarrollo económico, cuestión que deliberadamente dejamos de lado en estas líneas). La vida democrática exige contar con una justicia independiente, eficaz y eficiente. ¿Cómo se puede entonces avanzar en pos de una reforma judicial que saque al Poder Judicial del estado de postración en que se encuentra?

La experiencia recogida en esta difícil tarea, que el **Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia** impulsa desde hace 25 años, indica que deben tenerse en cuenta una serie de lineamientos para el éxito de una reforma judicial entendida en términos institucionales y de modernización organizacional. Se trata de condiciones necesarias, aunque no suficientes, con cuyo análisis queremos contribuir a esta empresa. Ellas son, a nuestro entender:

1. El cambio debe estar explícitamente formulado, y manifestarse en la redacción de políticas o programas.
2. La reforma debe ser integral, entendida tal integralidad en un triple sentido:
 - Abarcar todos los subsistemas del sistema de justicia (marco normativo, los fueros e instancias, los grandes registros, etc.)
 - Abarcar todas las áreas funcionales del sistema (jurisdiccional, recursos humanos, estadística, edilicia, tecnologías de la información)
 - Tener en cuenta el impacto que un cambio en un área funcional o fuero o instancia tendrá en las otras áreas, fueros o instancias
3. Debe contar con el consenso y la participación activa de los magistrados, funcionarios y empleados judiciales, así como de los abogados.
4. Debe abarcar programas y acciones de corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en una estrategia integral.

Frecuentemente estos postulados han sido obviados, produciendo en consecuencia el fracaso de programas e iniciativas bienintencionados; con el perjuicio adicional de desalentar a los involucrados.

1.1 El cambio debe estar explícitamente formulado, y manifestarse en la redacción de políticas o programas.

Para toda organización, resulta clave tener en claro su misión, una visión y un posicionamiento. Estas definiciones en general parten de sus niveles de conducción,

³ Encuesta publicada en La Nación, 3/9/2000

pero que deben ser conocidos y compartidos por sus miembros. Aclaremos que significan:

Misión: toma de posición que indica el propósito e identidad de la organización.

Visión: es el horizonte de la institución, el futuro verosímil, alcanzable pero que a la vez desafía a la organización para llegar a él.

Posicionamiento: como quiere ser vista la organización por los “otros”, en este caso los otros poderes del estado por un lado, y los ciudadanos por el otro.

Si bien parecen cuestiones muy generales, la mera reflexión sobre ellas desata, con seguridad, un proceso de cambio. La **misión** del Poder Judicial indudablemente proviene de la Constitución y resulta evidente; pero la **visión** del Poder Judicial, sea la de sus órganos de conducción o del conjunto de sus miembros, no es conocida, no ha sido difundida ni debatida ni compartida. Tampoco existe un intento deliberado de **posicionamiento**, no como una cuestión cosmética ni de marketing, ni mucho menos de “packaging” del Poder Judicial, sino referido al fondo de la cuestión, a como quiere el Poder Judicial ser visto por la ciudadanía y los otros poderes. Ninguna institución democrática puede sobrevivir sin gravísimo daño para la convivencia ciudadana posicionada con apenas un 18% de confianza de los ciudadanos⁴.

Resulta interesante analizar un ejemplo vinculado a la carencia de estos instrumentos conceptuales en el Poder Judicial de la Nación, a partir de su presupuesto y la cuenta de inversión⁵. Las disposiciones legales vigentes desde 1992 establecen la obligación de incluir en el presupuesto información sobre las metas físicas a alcanzar en los diferentes programas en que se desagrega la actividad de las jurisdicciones. El Poder Judicial define tales metas en términos de sentencias firmes y causas resueltas. Y la cuenta de inversión debe presentarla el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional al 30 de junio del año siguiente, incluyendo comentarios sobre el grado de cumplimiento de las metas previstas en el presupuesto. En el caso de la cuenta de inversión de 1998, en el capítulo referido al Poder Judicial se omite toda consideración sobre los desvíos, notables, en las metas planteadas, tanto en más como en menos. Así, se pasa sin ningún comentario por datos tales como que la Corte Suprema resolvió 36.638 causas cuando había planeado resolver 8800 (un desvío del 416% en más); que en el área de la Cámara de Paraná, se resolvió un 825% más; que la primera instancia del fuero Civil duplicó la cantidad de sentencias firmes que se había proyectado; mientras que la Cámara Federal de la Seguridad Social resolvió sólo el 44% de lo estimado en el presupuesto, y la primera instancia del fuero del Trabajo ejecutó sólo el 32%. Acto seguido, para el presupuesto de 1999, se transcribieron como metas físicas las mismas cantidades ejecutadas en 1998. Ninguna organización privada podría pasar en silencio semejantes diferencias entre lo planificado y lo realizado (en rigor de verdad, difícilmente subsistiría). Más allá de las causas de los apartamientos expresados en la cuenta de inversión de 1998, con seguridad explicables, podemos concluir con el Lic. Dealecsandris, que las metas expuestas en el presupuesto se definen sin consistencia ni razonabilidad de ninguna naturaleza, por un mero formalismo, carente de toda técnica presupuestaria o de planificación; que por lo tanto, son de nula utilidad para aportar a la visión de la organización o comunicar a la ciudadanía qué está haciendo o pretende el Poder Judicial.

⁴ Encuesta de Gallup para La Nación, publicada el 23/1/2001

⁵ Para esta cuestión, seguimos el interesantísimo análisis de Ricardo Dealecsandris en Poder Judicial, Desarrollo y Competitividad Tomo I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000.

Concluyendo con este punto, cabe agregar que la explicitación de políticas permitirían su discusión y aceptación por la ciudadanía y los otros poderes del estado, tanto para mejorarlas eventualmente, como para sostenerlas en el tiempo con los recursos económicos necesarios. Es un lugar común afirmar que los jueces hablan por sus sentencias; pero el Poder Judicial como tal debería encontrar la forma de comunicarse con la ciudadanía a través de la explicitación de sus políticas y programas, asumiendo así un compromiso de cambio de cara a la sociedad. Los procesos de planeamiento estratégico son un paso en esta dirección. Como signo alentador, podemos mencionar que a fines de 1999 encararon orgánicamente esta actividad los Poderes Judiciales de Córdoba, Santa Fe y Salta.

1.2 La reforma debe ser integral, entendido esto en un triple sentido:

- Abarcar todos los subsistemas del sistema de justicia (marco normativo, todos los fueros e instancias, los grandes registros, etc.)
- Abarcar todas las áreas funcionales del sistema (jurisdiccional, recursos humanos, estadística, edilicia, tecnologías de la información)
- Tener en cuenta el impacto que un cambio en un área funcional o fuero o instancia tendrá en las otras áreas, fueros o instancias

En caso de modificarse sin esta triple perspectiva de integralidad, un sistema se deforma de modos imprevisibles, congestionando o colapsando un área por un cambio normativo que no tuvo en cuenta el impacto jurisdiccional, implementando un sistema informático que no provea información estadística a la vez, o dejando ocioso a parte del personal que no es provisto de computadoras, etc...

La adopción de tecnologías de la información en la justicia sirve con toda claridad de contraejemplo. No se debería introducir ninguna nueva aplicación informática en la gestión judicial (ni en ninguna) sin evaluar antes los procesos asociados. Piénsese que los procesos de circulación de un expediente en la oficina judicial empleados en la actualidad se diseñaron cuando las computadoras no existían: hoy es posible diseñar un conjunto nuevo de procesos que se apoyen en las tecnologías de la información, ya que sus mejoras implican importantes mejoras en las técnicas para organizar y coordinar actividades. Aunque por desgracia, lo habitual ha sido introducir computadoras para agilizar el tipeo e impresión de documentos, reemplazando de modo directo a las máquinas de escribir y poco más. No se conseguirá nunca un aumento sustancial en la productividad sin pensar desde el primer momento en la posibilidad de rediseñar los procesos internos de trabajo: automatizar algunos pasos no siempre es suficiente, máxime en la crisis actual del sistema judicial.

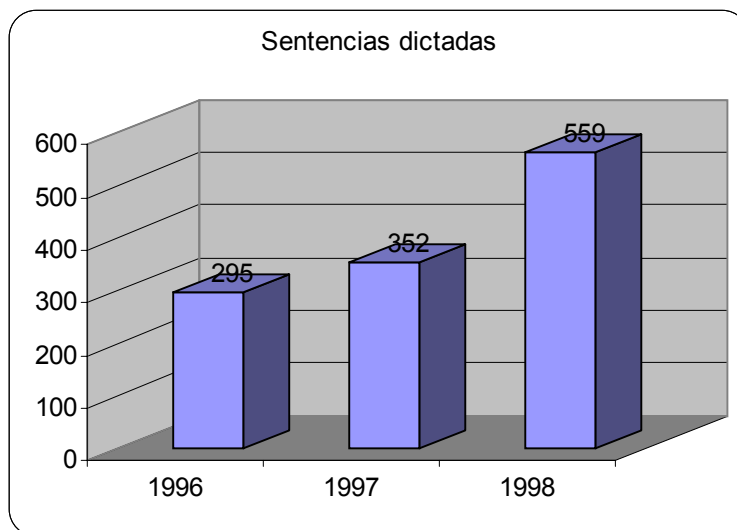
1.3 Debe contar con el consenso y la participación activa de los magistrados, funcionarios y empleados judiciales, así como de los abogados, en el marco de un profundo cambio cultural.

Sin el consenso y la participación activa de los actores principales del sistema de justicia es imposible reformular el Poder Judicial. La resistencia, consciente o inconsciente, de los operadores de cualquier sistema hace naufragar cualquier cambio, por bueno, conveniente o necesario que sea.

La reforma judicial tal como la concebimos, implica un cambio cultural, que debe ser trabajado explícitamente con plazos y herramientas adecuadas. Con seguridad no es capacitación en dogmática jurídica, sino más bien un proceso de aprendizaje de contenidos procedimentales (cómo hacer determinadas cosas con determinadas herramientas, difusión de mejores prácticas, etc...) y actitudinales (por ej., como gerenciar una oficina judicial, liderar y motivar el personal, buscar la comunicación con el ciudadano).

Intentando sintetizar en una frase el cambio cultural necesario en la justicia, diría que se trata de que los jueces y funcionarios asuman plenamente su responsabilidad sobre la gestión del expediente con miras a la pronta y eficiente resolución de los conflictos. El tribunal debe hacerse responsable de supervisar el progreso del expediente. La intermediación y la energía en la conducción del proceso son dos ideas que pueden contribuir al mejoramiento del servicio de Justicia.

Existen ejemplos exitosos en nuestro país. La Tercera Cámara del Trabajo de Mendoza es uno de ellos⁶; a través de un conjunto de sencillas determinaciones, logró casi duplicar en dos años la cantidad de sentencias dictadas. Entre otras medidas, sólo acepta la prórroga de audiencias de vista de causa una vez comenzadas por una sola vez, para completar una testimonial faltante que alguna parte considera fundamental, con el emplazamiento de finalizar la audiencia en la fecha no obstante la incomparecencia del testigo; y se procede a la sumarización de procesos de menor cuantía (menos de \$2000) y en rebeldía, evitando fijar la audiencia oral.



Este es un ejemplo de efectiva conducción del proceso judicial por los jueces, que les permitió pasar de dictar 295 sentencias en 1996 a dictar 559 en 1998.

Cabe también recordar que el “Case flow management” permitió en EEUU permitió, hace tres décadas, salir de una crisis crónica a la Justicia estadual norteamericana, a

⁶ Mejoramiento de la justicia laboral provincial, Tercera Cámara del Trabajo – Mendoza, publicado en La Ley Actualidad, 4/04/2000.

través de la difusión de esta técnica de administración de los procesos. Hoy tramitan los casos a un costo menor y mayor velocidad, merced a basarse en premisas tales como:

- Desde la interposición de la demanda/denuncia hasta la resolución definitiva del expediente, cualquier lapso adicional al razonablemente requerido para las notificaciones, actividad probatoria y del tribunal es inaceptable y debe ser eliminado
- Para alcanzar la justa y eficiente resolución de los casos, el juez y no los abogados o las partes deben controlar el ritmo del expediente

Recordemos que el paso del tiempo sin soluciones efectivas a los conflictos planteados atenta contra la Justicia, y sólo un fuerte compromiso de los magistrados puede reducir las demoras del sistema. Es el juez quien debe administrar los escasos recursos de la justicia para beneficio del mayor número de justiciables en el menor tiempo posible.

El compromiso de funcionarios y empleados es también decisivo para llevar la reforma a buen puerto, ya que son ellos quienes resuelven la mayor parte del trabajo. Un proceso de selección sobre la base de concursos, con capacitación acorde a una nueva estructura y dinámica de trabajo resulta indispensable.

En cuanto al rol de los abogados, cabe señalar dos puntos críticos que deben ser sometidos a revisión: la formación exageradamente volcada a la dogmática y la carencia de habilidades profesionales e incentivos para resolver conflictos por medios distintos o alternativos al litigio en sede judicial. Ambos son consecuencia de las limitaciones que presentan los programas de estudio para la educación legal en nuestro país.

Permítasenos un comentario relativo a las ONG nacionales especializadas en el tema de justicia. Estas poseen un gran potencial técnico, contando con profesionales capacitados para colaborar en el diseño y facilitar el cambio. El sentido común impone aprovechar este know how acumulado en las últimas décadas a través de la investigación y el asesoramiento, tanto en el ámbito provincial y nacional como internacional.

Sentado este punto relativo a la participación de los operadores del sistema en la reforma judicial, queda abierta al debate la cuestión de quien deberá (o podrá) liderar tal proceso. El líder asume como propia una visión del sistema de justicia, y contribuye a difundirla y consensuarla, comprometiendo su éxito profesional con el de la reforma judicial. Dada la extraña configuración institucional que ha adquirido el Poder Judicial de la Nación, copiado del modelo norteamericano, junto con la existencia de un Ministerio de Justicia en la órbita del Poder Ejecutivo con más la introducción de la institución de origen europeo del Consejo de la Magistratura, éste lugar de liderazgo está vacante y siga siendo una incógnita, decisiva por cierto.

1.4 La reforma debe abarcar programas y acciones de corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en una estrategia integral.

Deben concebirse acciones y programas articulados armónicamente entre sí, donde las acciones de corto plazo generen éxitos parciales, que motiven el impulso del proceso entero.

Nuestro país cuenta con un acabado conjunto de lineamientos, redactado por un equipo interdisciplinario, que puede servir de base para la discusión y elaboración de este conjunto de programas y acciones. Me estoy refiriendo al Programa Modelo de Reforma para las Administraciones de Justicia Provinciales (BID 925 OC-AR/ 1.EG.10), que la gestión anterior lanzó como el Plan Nacional de Reforma Judicial⁷.

Este trabajo desarrolla un plan integral para la reconversión general del sistema de justicia sobre la base de un modelo que responda a los principios de inmediación, eficiencia, calidad y acceso a la justicia. Asimismo plantea dos bases esenciales, la flexibilización de la estructura jurisdiccional y la transparencia, para la revisión de las principales áreas que conforman el Poder Judicial. Propone un conjunto de orientaciones y líneas de acción e indica en cada caso el modo de su implementación. Parte del supuesto de que los problemas por los cuales atraviesa la justicia argentina, tanto nacional como provincial, básicamente no son de recursos financieros ni de dotación de personal, sino de falta de planificación y que el cambio debe producirse sobre la base del mejoramiento del gerenciamiento de los recursos humanos, la flexibilización de las estructuras y la reconversión mediante la aplicación de las tecnologías de la información.

Los ocho capítulos que conforman el cuerpo del trabajo desarrollan el plan de propuestas para cada una de las áreas en que se dividió la problemática, a saber:

Lineamientos de Política Judicial. Enuncia las pautas o líneas directrices para la reconversión del sistema. Se recomienda la creación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión en cada jurisdicción que sería el encargado del diseño, seguimiento y evaluación de la política judicial.

Lineamientos de Reforma para el Área Jurisdiccional. El área funcional importa la estructuración de los órganos jurisdiccionales; en este punto se analiza brevemente la situación actual de la utilización y funciones reales que cumplen los recursos humanos en la justicia. Las propuestas giran en torno a tres ideas:

- a) La reforma de la oficina judicial como unidad de “producción” judicial;
- b) El desarrollo de un modelo de gestión judicial con la creación de oficinas comunes;
- c) La división del trabajo por funciones, diferenciando los casos simples de los complejos.

También avanza sobre la modificación del horario judicial, presentando distintas alternativas; y aborda la supresión de las ferias judiciales en los casos que implican la paralización de las tareas de los tribunales. No se trata, valga la aclaración, de lesionar derechos adquiridos, como las vacaciones, sino adecuar la oferta del servicio de justicia a los horarios y ritmos de la sociedad argentina actual.

⁷ Contiene gran cantidad de material estadístico y datos empíricos referidos a la situación de la justicia. Reconoce múltiples antecedentes (Justicia y Desarrollo Económico, del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y Fores, estudios de fuentes constitucionales, estudios previos como los del Banco Mundial y el BID como así también trabajos de FIEL y el IEERAL, etc...).

Lineamientos de Política de Recursos Humanos. Se focaliza sobre el entrenamiento del personal, teniendo en cuenta la implementación de las nuevas tecnologías y la creación de Escuelas Judiciales.

Entre las principales propuestas figuran:

- Crear sistemas objetivos y uniformes para el ingreso al Poder Judicial sobre la base de un entrenamiento común, que establezca un orden de mérito entre los candidatos.
- Organizar un sistema de gerenciamiento de recursos humanos, para asignarlos según sus capacidades y las necesidades del sistema.
- Modificar el régimen laboral con el objetivo de garantizar una curva de ingresos adecuada.
- Crear un Código de Conducta Judicial

Lineamientos de Política Presupuestaria, de Estadísticas, de Auditoría, y Control de Gestión. Entre otras iniciativas, se propone la figura del administrador judicial y propone trabajar sobre la base de presupuestos por programa o base 0. En materia de estadísticas propone la utilización de indicadores por centro de costos, por fuero y por juzgado comparables vertical y horizontalmente, con indicadores físicos y monetarios atinentes a la tipología delictual y sociológica y de diagnóstico y análisis de la organización y gestión judicial. Estos indicadores y forma de organización permitirán realizar una evaluación de performance del sistema que permita fijar metas, revisar su logro o no y reelaborarlas periódicamente.

Reconversión Edilicia. Propone reconvertir las estructuras existentes dotándolas de los atributos de flexibilidad, plantas libres y bajo costo de mantenimiento, abiertas y accesibles al público.

Implementación de las Tecnologías de la Información. La meta propuesta en 1998 consiste en tramitar en forma digital tanto la elaboración como la recepción de documentos, las comunicaciones internas y externas y la producción de información para todos los actores del sistema judicial. Es decir, pasar del sistema actual, basado en el papel y el procesamiento manual de datos, a un sistema cuyo soporte principal sea el digital, a través de Redes Informáticas Judiciales conectadas a Internet, que permitan la consulta remota, vía web, de expedientes digitalizados. Formula un conjunto de recomendaciones en cuanto a la adquisición de hardware y software, a los sistemas de seguridad informática que deberán acompañar su instalación y funcionamiento a la capacitación de los recursos humanos para su utilización, que se pretende sirvan como guía en el accionar de los responsables del área tecnológica. Todo ello, según un plan orgánico, superando la etapa de difusión anárquica de equipos y sistemas, asumiendo una planificación centralizada de las ingentes inversiones que se requieren para obtener el máximo provecho.

Lineamientos de Reforma al Sistema Jurídico. Este capítulo analiza, entre otros puntos:

- los métodos alternativos para la resolución de conflictos;
- el acceso a la justicia, la mediación comunitaria y asistencia jurídica gratuita;
- las facultades jurisdiccionales a los abogados y notarios;
- la policía judicial;
- el sistema de tratamiento y abordaje de menores para su reubicación social;
- la mediación penal

- la creación de un Centro de Asistencia a la Víctima

Finalmente, también hace referencia a las reformas al sistema legislativo que deberán efectuarse para la implementación de la reforma, distinguiendo el nivel de leyes orgánicas y procesales, y los estatutos de los funcionarios y empleados de la justicia.

2 Conclusiones

Un estudio que **Fores** está concluyendo junto con The Fraser Institute de Canadá, a través de una encuesta a 200 empresas de primerísima línea del país y un análisis econométrico posterior, arribó a la sorprendente conclusión que la incidencia de una mejora radical en el funcionamiento del Poder Judicial podría proveer de un PBI adicional del orden del 36%. Este dato, por sí solo, debe indicarnos el camino de la necesidad de avanzar decididamente en la reforma judicial para alcanzar niveles adecuados de productividad y eficiencia, para lo cual es necesario promover una decidida modernización tecnológica y organizativa.

Es impensable en los tiempos actuales pretender un masivo e indiscriminado aumento de recursos presupuestarios para la justicia; muy por el contrario, la escasez de fondos debe llevar a un profundo replanteo de su asignación, en pos de optimizar el servicio de justicia. Y cualquier nueva asignación de fondos debe tener fines y compromisos específicos, perfectamente medibles y compartidos por la ciudadanía, de la que debe rendirse cuentas. Ya que en definitiva son los ciudadanos quienes sostienen la estructura estatal a cambio de los beneficios de la convivencia organizada.

El despegue de la Argentina pasa no sólo por lo económico, sino también por la calidad de sus instituciones políticas, para lo cual la reforma judicial proveerá al fortalecimiento de uno de los tres poderes del sistema republicano; cambio que nuestro sistema democrático y la ciudadanía reclaman impostergablemente.