

# CAPÍTULO 3

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

*[Para llevar adelante las reformas en la Justicia se requiere] "... a) autocrítica, b) investigación, c) planificación, d) conveniencia de contar con instituciones especializadas, tanto oficiales como privadas, e) discusión pública de los cambios, f) apertura mental..." (ACCESS TO JUSTICE, Final Report by the Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls, July 1996).*

**En este Capítulo se considera el difícil tema de la implementación, en el cual se destacan las cuestiones económico-financieras, los aspectos de la dirección y ejecución, y el análisis de las dificultades especiales que tiene este tipo de emprendimientos por la naturaleza de la acción a emprender, la mentalidad conservadora de los hombres de Derecho, y la desconfianza existente en la ciudadanía y medios.**

### 1. INTRODUCCIÓN

La cita que encabeza este Capítulo corresponde al informe final de la comisión, encabezada por Lord Woolf, encargada entre 1994 y 1996 de realizar un estudio para la reforma a la Justicia Civil en Inglaterra y Gales.<sup>1</sup> Parte de dicho trabajo se ha concentrado en el cómo llevar adelante las reformas en la Justicia, concluyendo que para ello se requiere: a) autocrítica, b) investigación, c) planificación, d) conveniencia de contar con instituciones especializadas, tanto oficiales como privadas, e) discusión pública de los cambios, f) apertura mental.

Consideramos que los mismos problemas enfrentamos en la Argentina y ellos serán analizados en este Capítulo, aunque con un ordenamiento algo diferente.

En los últimos años han habido importantes trabajos (del *BANCO MUNDIAL*, de *ARTHUR ANDERSEN*, de *FIEL*) muchos de los cuales también se han concentrado en el tema de la implementación, y algunas opiniones se reproducen aquí. Hoy nos encontramos con que ya está prácticamente constituido (julio de 1998) el Consejo de la Magistratura, razón por la cual cobra importancia el tema de quien debe liderar la reforma, si la CSN, el Consejo de la Magistratura u otro organismo, como el Ministerio de Justicia.

A lo largo de este trabajo se ha insistido en la necesidad de trabajar con un plan integral y también en la de tener una política judicial.

Se ha insistido -y este trabajo es una prueba- en la conveniencia de contar con aportes de instituciones públicas y privadas para mejorar la Justicia y también en la de constituir un *Think Tank* para pensar siempre en la Justicia. En la misma idea aconsejamos atender siempre la posición y los aportes de los organismos internacionales de crédito. También se han mencionado en la I.a. Sección - y aquí se reiterarán - los inestimables aportes que los economistas pueden efectuar para la reforma judicial.

Hemos insistido, y aquí se reiterará, en la necesidad de mejorar la investigación y estadística, y esto último aplicable no solamente a la Justicia Nacional sino también a todas los sistemas judiciales provinciales.

#### 1.1. LA DECISIÓN POLÍTICA

Para que la empresa no fracase es preciso que exista una clara y firme determinación de llevarla adelante. A tal fin habrá que tener una visión clara del problema, preparar un plan coherente y estudiar cómo hacerlo realidad. En lo que hace a la decisión, el momento es favorable para ello. A nuestro juicio esto supone:

a) Una valoración sincera y sin prejuicios de la situación actual del Poder Judicial y de las causas que lo llevaron a ella.

b) Una toma de conciencia por parte de las autoridades - incluido el mismo Poder Judicial - sobre su importancia institucional.

Entre los aportes necesarios para superar los males político-institucionales que aquejan a nuestro país uno de los más importantes es crear hábitos de obediencia a la ley. Ello sólo se logrará con la existencia de un Poder Judicial fuerte y respetado por todos los ciudadanos y por el propio Estado. Por otra parte, si se consolida un sistema democrático consistente, es indudable la necesidad de adaptar la Justicia para que cumpla su importante *rol* dentro de las instituciones.

## 1.2 CONSECUENCIAS DE NO CONTAR CON ESTOS ELEMENTOS.

Sin un plan se trabaja en forma improvisada, como reacción a los problemas y no anticipándolos. Contar con uno permite dar continuidad a una tarea que es de largo aliento; permite que las reformas parciales se combinen entre sí. El resultado de no tener planificación ha sido que el Estado ha hecho algunas propuestas y ha producido algunos cambios en las últimas décadas, pero lamentablemente siempre en forma desordenada, con medidas contradictorias, y sin el correspondiente debate. Esto ha tenido consecuencias negativas.

La falta de un plan se hace evidente cuando se advierte que se trabaja por impulsos, por modas. Nunca se entendió lo que es trabajar con un programa, es decir, disponer las medidas en un todo armónico, fijando prioridades y asegurando con la mayor eficiencia posible los recursos<sup>2</sup>. Nunca la Justicia ha tenido el Presupuesto que hoy tiene, y, sin embargo, nunca ha estado peor.

La posibilidad de trabajar en forma criteriosa no es privativa de los países ricos. *SUDÁFRICA*, a partir del Gobierno de Nelson MANDELA, ha puesto todo el sistema judicial bajo observación a fin de adaptarlo a la nueva realidad política del país. El *JUDICIAL VISIÓN 2000* es un plan para modernizar los esquemas de la Justicia sudafricana y adecuarlos al fin del *apartheid*. Algo parecido se está preparando para ayudar a organizar la Justicia de los *países del Este*, en su difícil transición hacia la democracia. Creo que nuestro problema es más de estrechez mental que de falta de recursos económicos. Investigar y planificar no es demasiado costoso, no es imposible para la Argentina, por lo que es todavía más preocupante.

## 2. ASPECTOS ECONÓMICOS. EL COSTO DE UN PLAN DE REFORMA JUDICIAL. SU FINANCIACIÓN

### 2.1. MAGNITUD ECONÓMICA DEL PLAN

Según hemos visto, ni en el orden nacional ni con relación a las Justicias provinciales, se han propuesto reformas que impliquen grandes erogaciones. En el orden nacional se ha considerado que hoy el Presupuesto de que dispone el PJ es suficiente y no se propone incrementarlo bajo ningún aspecto: es más, se considera que, si se gana en eficiencia, con el tiempo el mismo podría ser reducido.

En cuanto al presupuesto de la RJ, hay que determinar si se involucran o no las inversiones en infraestructura edilicia, porque en tal caso las cifras difieren muchísimo. Por varias razones recomendamos considerarlos separadamente. En primer término, hay que saber si se aspira a concretar la Ciudad Judicial y concentrar en él todos los edificios. Además, dentro de esa misma idea, debe preverse qué se puede hacer con los inmuebles actuales. Finalmente, debe evaluarse la posibilidad de que el Estado destine al Poder Judicial algunos de los edificios de los que se está desprendiendo. El PJ, por otro lado, posee valiosos inmuebles de los que podrá disponer. Por estas razones consideramos que el tema de la infraestructura edilicia debe ser considerado separadamente. Se trata, en fin, de algo que será no muy difícil de calcular una vez que estén tomadas todas las determinaciones que, para ser adecuadas a las reales necesidades, probablemente deben llegar al cabo de la tarea de reformas.

Todas nuestras propuestas se basan en la reorganización, reestructuración, en la búsqueda de eficiencia y en el correcto aprovechamiento de los recursos actuales.

Una estimación del costo de la reforma podría ser la siguiente:

#	CONCEPTO	DETALLES	MONTO
1	Reorganización	Modificaciones estructurales y organizacionales de la institución (tanto administrativas como jurisdiccionales)	\$ 24.000.000
2	Capacitación	Del personal para su reasignación y formación en el marco del nuevo sistema.	\$ 12.000.000
3	Mudanzas	Traslado de expedientes y demás	\$ 4.000.000

4	Reequipamiento	Bienes de uso en general (muebles, útiles, accesorios, ots.)	\$ 18.000.000
5	Reconversión RRHH	Dependerá de la postura que se adopte en cuanto a retiros y jubilaciones anticipadas.	\$ 28.000.000
6	Justicia Inmediata	Implementación Proyecto ADEBA 98 en 18 meses	\$3.000.000
7	Diseño, difusión y ejecución de la reforma	Equipo de Gerenciamiento y Ejecución de Reforma - Consultores, talleres y seguimiento, entre otros-	\$8.000.000
8	Informatización	Hay proyecto en marcha con financiación propia	Financ. propia
9	Edilicio	Proyecto de Ciudad Judicial en marcha	Financ. propia
	<b>TOTALES</b>		<b>\$ 97.000.000</b>

**El país cuenta con financiación para llevar adelante estos proyectos. En estos momentos (julio de 1998) se cuenta con los siguientes préstamos:**

#	CONCEPTO	ESTADO	NOMBRE	MONTO PRÉSTAMO	MONTO PROGRAMA
1	BID No. 1082/0C-AR	Firmado el 11-02-98	Apoyo al programa de reforma del sistema de Justicia	us\$ 10,500,000	us\$ 21,000,000
2	BIRF No. .4314- AR	Aprob. Dto. en trámite	Proyecto de desarrollo de un Juzgado modelo	us\$ 5,000,000	us\$ 6,800,000
3	BIRF No. P343-0	En ejecución	Reforma del sistema de Justicia (PPF/Banco Mundial). Tiene por finalidad la definición del préstamo principal	us\$ 1,500,000	Preinversión del Préstamo detallado en el punto 4
4	BIRF s/n	En preparación	Reforma del sistema de Justicia	us\$ 50,000,000	us\$ 91,000,000

La revisión realizada nos demuestra que, en términos económicos, la empresa no es imposible para nuestro país. Se cuenta con recursos para llevarla a cabo y, además, se cuenta con otras ayudas que contribuirán al objetivo. En síntesis, consideramos probado que se trata de un proyecto perfectamente razonable.

### 3. LA DIRECCIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL: UNA COMISIÓN INDEPENDIENTE

Otro tema esencial se refiere a quién va a ser el responsable, el organismo director del proceso de reforma.

Inicialmente no debía pensarse en otra institución que no fuera la CSN. Hoy lamentablemente, con o sin razón, la CSN no goza de la confianza pública, y no está en condiciones anímicas para ejercer esta función. Por otro lado, está casi organizado el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (CM) Coincidimos con los reparos que prestigiosas instituciones y autores - entre ellas las instituciones que realizan este proyecto - han hecho sobre este Consejo. Pero de todas formas llevará todavía tiempo terminar su constitución y, casi de inmediato, deberá abocarse a sus funciones de selección de Jueces y poner en marcha el Jurado de Enjuiciamiento, teniendo en cuenta la cantidad de Juicios políticos que esperan en el Congreso.

Sin embargo estimamos que el CM no sería hoy el órgano más adecuado para llevar adelante este proyecto (en España llevó casi veinte años ponerse de acuerdo y la situación Argentina no lo permitiría).<sup>3</sup>

Por ello entendemos que deberá ser una *comisión independiente* que despierte la confianza de la ciudadanía y que actúe con absoluta autonomía, si bien en coordinación con el PJ (CSN + CM).

#### 3.1 ORGANISMOS RESPONSABLES - COORDINACIÓN

La tarea debe ser apoyada desde los tres Poderes del Estado, cada uno en la esfera de su accionar. La iniciativa debe partir en forma conjunta desde el Poder Judicial (CSN) y Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia de la Nación - MJN). El Poder Legislativo a su vez debería: a) apoyar las iniciativas y b) aprobar las leyes que sean

necesarias. De todas formas, esto supone que cada organismo trabaje dentro de su esfera de atribuciones; habrá que determinar entonces lo que corresponde a la CSN y el rol a desempeñar por el MJN.

### 3.2. UNA "GERENCIA DE LA RJ"

Resumiendo la idea - porque entendemos que los detalles pueden ser adaptados de acuerdo a las circunstancias -, vemos a la dirección con estas características:

- a) Una comisión independiente, designada a propuesta de la CSN y del CM;
- b) un grupo asesor que colaboraría con estos organismos y con el Ministerio de Justicia en la elaboración de los planes y en el control de su ejecución;
- c) una gerencia encargada de ejecutar el plan, (se crearía exclusivamente por contrato, por tiempo limitado para llevar adelante las primeras fases del plan y dejar en marcha los Institutos y departamentos nuevos que la seguirán);
- a) Grupo de consultores nacionales e internacionales para la realización de estudios y soporte técnico puntual (se contratarían por tiempo limitado para colaborar en las primeras fases del plan).

### 3.3 ORGANISMOS DE APOYO

Naturalmente toda esta obra resultaría mucho más aliviada si existiera en el país un organismo de investigaciones con gran capacidad de trabajo, y que hubiera ya realizado investigaciones sobre el tema. Lamentablemente esto no existe hoy pero puede ser interesante meditar sobre su conveniencia para, al menos, ponerlo en marcha conjuntamente con la gran tarea a realizar.

#### 3.3.1. Experiencia nacional

Atento a que en la Argentina no existen muchos antecedentes de oficinas especiales creadas para desarrollar un proyecto como el que nos ocupa, consideramos que para llevar a cabo una experiencia similar en nuestro país habrá que capacitar a quienes puedan desempeñar tales funciones y, a tal fin, evaluar la experiencia extranjera.

#### 3.3.2. Instituciones privadas

También en esta empresa habrá que pensar en la colaboración de otras entidades, asociaciones de magistrados y profesionales, institutos universitarios, entidades dedicadas al tema, etc., que puedan no solamente desarrollar algún proyecto sino inclusive colaborar en su implementación. En los EE. UU. organizaciones privadas como la American Arbitration Association, el Institute for Judicial Administration, la American Bar Association, realizan tareas de apoyo inestimables.

### 3.4. ASEGURAR LA CONTINUIDAD

Otro de los temas importantes a advertir con relación a la necesidad de crear una oficina especial, es la de dar continuidad a las obras que no pueden estar sujetas a los cambios propios de un cargo político como el del MJN. A esto ya nos hemos referido algunos párrafos atrás.

### 3.5. CORRECTA SELECCIÓN DE PERSONAS

La RJ debe ser llevada adelante por personas con experiencia y conocimientos en la conducción de proyectos. Lo ideal sería fundar un organismo especial dotado de muchos recursos. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias condicionan y limitan la contratación y la constitución de ese organismo. A pesar de ello debe respetarse la esencia del tema, designando por lo menos a una persona, por un período más o menos amplio (tres años como mínimo), para conducir este proyecto con dedicación total. Esta tendría que tener como cualidad distintiva los conocimientos, la capacidad, y la experiencia en conducción de proyectos. Al hablar de conocimientos insistimos en que no nos referimos a los conocimientos de Derecho sino a los necesarios para llevar adelante grandes proyectos.

Además se necesitarían otras personas u organizaciones para efectuar determinados trabajos.

En la esfera de la CSN, del CM y del MJN debería constituirse un 'grupo asesor' para colaborar en la toma de determinadas decisiones y aún para controlar el avance del proyecto. Sus integrantes deberían ser jóvenes imbuidos de los principios de la RJ de manera que puedan colaborar en algunos temas específicos. Cada uno de los proyectos tendría al frente a algún profesional joven que haga las veces de secretario del mismo.

Entendemos finalmente que se debe ir preparando expertos en administración de Justicia. También pensamos que en muchas de estas funciones se puede aprovechar la experiencia de ex Jueces.

### 3.6. ATENDER A LA NATURALEZA DEL PROYECTO

Al explicar antes la naturaleza de la obra a emprender, mencionamos que no es posible encarar la Reforma Judicial con el *staff* normal de los organismos responsables, CSN y MJN , sino que se requiere una estructura especial. Es preciso entonces analizar cómo integrar esta estructura adicional: sea creando un departamento especial en cada uno de estos organismos, una oficina ad hoc, o un órgano especial permanente, o tal vez contratando a una empresa, persona o grupo. Esto no implica delegar en tal organismo las atribuciones de planeamiento, dirección y control, sino fundamentalmente las de ejecución.

## 4. LOS PLAZOS

El desarrollo temporal del Plan RJ tiene que tener relación con (a) su posibilidad de realización y (b) la naturaleza de la empresa.

En cuanto a los plazos, no necesitamos insistir en que el proceso de RJ debe medirse en décadas más que en años: en la formación de nuevos hombres de Derecho el cambio necesariamente lo exige; los cambios materiales teóricamente podrían hacerse antes, pero la actual situación del país no permitiría inversiones en plazos breves. Por ello hemos pensado que un Plan de RJ con cierta lógica podría establecerse con plazos de hasta 15 años que en este caso coincidiría con el año 2013. Las razones son varias: duración de algunos trabajos, cambio de mentalidad, cambios en la formación de hombres de Derecho, experimentación, dificultad para conseguir todos los fondos, etc.

## 5 VIABILIDAD Y FACTIBILIDAD

### 5.1. EVITAR VIEJOS ERRORES - ANTECEDENTES - CAUSAS DE LOS FRACASOS

A fin de evitar viejos errores, debemos revisar por qué las anteriores tentativas de reformas no produjeron un sustancial mejoramiento de nuestro sistema judicial. Los intentos más amplios en el campo de la administración de Justicia recién ocurren a partir de 1958. Sin embargo, haciendo un repaso de lo que se intentó y de lo que se obtuvo, podríamos decir que los logros han sido muy modestos y sólo parciales. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de estas experiencias consignamos las razones que, a nuestro parecer, son las causas de los magros resultados obtenidos o fracasos:

- a) Faltó visión integral y estuvo ausente una perspectiva general de la situación.
- b) Como consecuencia, se recurrió a excusas equivocadas ('no hay Presupuesto, está fuera de nuestro alcance, no son nuestras costumbres', etc.).
- c) También como consecuencia, faltó de un plan totalizador y coherente.
- d) Hubo errores de implementación y ausencia de continuidad en los esfuerzos.
- e) Caímos en el error racionalista de pensar que la sanción de una ley o la actualización de un Código Procesal es suficiente para modificar la realidad y solucionar los problemas.

Se trata entonces ahora de pensar si es posible producir un cambio profundo en el sistema judicial argentino o, por el contrario, es una aspiración que debe ser postergada una vez más porque está fuera de nuestro alcance. Por nuestra parte sostenemos que el cambio es factible: por cierto que no puede lograrse en un corto plazo (dos años por ej.) sino que se trata de una tarea de largo aliento que debe comenzarse ya. No obstante creemos que en poco tiempo puede ponerse en marcha el proceso de cambio.

### 5.2. NATURALEZA DE LA EMPRESA: CORRECTO ENFOQUE DEL PROBLEMA A ENCARAR

Otro de los factores importantes para asegurar el éxito del plan es comprender que la empresa a encarar constituye una verdadera obra pública, lo que a nuestro juicio implica:

- a) La necesidad de crear una estructura adicional a los órganos responsables de la administración de Justicia (CSN y Ministerio de Justicia de la Nación) durante el tiempo de realización de esta obra pública y
- b) asegurar la continuidad de los trabajos.

Profundizaremos estas premisas:

a) *Una estructura adicional:*

Haciendo una comparación con las obras públicas, podría decirse que si la Municipalidad tiene que reparar un bache en una calle puede encararlo con sus operarios, pero si tiene que hacer una autopista, no tiene más remedio que acudir a ayuda adicional para esa obra. Partiendo de los mismos principios, y salvando las distancias, debe concluirse que esta empresa que implica la RJ no puede ser llevada a cabo por los órganos responsables del sistema judicial: la CSN y el MJN con sus actuales estructuras. En efecto, ni la CSN ni el MJN tienen sus estructuras preparadas para tales cambios; tienen personal calificado pero que está extremadamente ocupado y no tiene tiempo ni medios para encarar la RJ. Ello determinaría la conveniencia de crear una estructura especial para la RJ.

Finalmente el Consejo de la Magistratura – quizás en otras circunstancias la institución natural para dirigir esto - si bien estará próximamente constituido, pasará mucho tiempo antes de que pueda organizarse para liderar un cambio de esta naturaleza. En lo inmediato su principal tarea será preparar la selección de los magistrados y comenzar a hacer funcionar el Jurado de Enjuiciamiento.

b) *Asegurar la continuidad de los trabajos:*

Si tomamos por ejemplo una gran obra pública como Yacyretá, sería descabellado que sus planos o la forma de llevarla adelante fueran cambiadas por cada Gobierno que llega. Lo mismo ocurre con la obra 'Reforma Judicial' y las administraciones que se sucedan en el Gobierno del país durante su lapso de realización que puede demandar 15 o 20 años, deben continuar los trabajos en el mismo sentido.

¿Qué papel se reservarán las autoridades responsables si la Reforma Judicial fuera planeada y ejecutada desde otra estructura? Nada más y nada menos que *la dirección* de la empresa. Su responsabilidad consistirá en trazar las grandes líneas de la RJ sin tener necesidad de determinar los detalles mínimos que limitarían la obra y no garantizarían su mejor ejecución.

Por otra parte, si advertimos que no estamos ante un problema jurídico-normativo tendremos que modificar los criterios de trabajo y orientarlos directamente al tipo de problemas a resolver. Esto es fundamental porque de la elección de un sistema eficaz dependerá el éxito de la empresa.

Así, deberemos meditar sobre los enfoques que permitan llevar a cabo el estudio y análisis integral de todos los problemas que hoy vive nuestra Justicia, mensurarlos cuantitativa y cualitativamente, estudiar las soluciones propuestas en el campo de la doctrina y, finalmente, optar por las consideradas más aptas y que permitan su aplicación a corto plazo y en forma coordinada con todas las otras medidas planeadas.

Las soluciones transitan, entonces, por áreas del conocimiento que se ocupan de los distintos factores que inciden en el buen o mal funcionamiento de un sistema judicial. Por ejemplo:

**i]** *En lo humano*, las áreas del conocimiento comprenderán la pedagogía, la preparación profesional, los sistemas de entrenamiento en las artes prácticas, la información, etc.

**ii]** *En lo organizativo*, las disciplinas modernas que estudian la racionalización y la eficiencia, el mejoramiento de los métodos de trabajo, las comunicaciones, la organización funcional de los despachos;

**iii]** *En lo material*, todo el aporte que pueden hacer las ciencias arquitectónicas, de ingeniería, así como también los modernos instrumentos de trabajo;

**iv]** *En lo atinente a la información*, todo lo que se ha hecho modernamente en materia de recopilación, preparación y captación de información. (siempre teniendo en cuenta su posterior utilización, como así su divulgación).

Al cabo de este repaso se advertirá que lo estrictamente jurídico-normativo quedará como el resultado final de un proceso general de remozamiento, simplemente para plasmar las soluciones que habrán venido dadas por otras ciencias.

## 6. CÓMO EMPEZAR

### 6.1. LA TRANSICIÓN

Un Plan como el que esbozamos no puede ignorar que su implementación puede generar lógicas resistencias, y puede fracasar si no se anticipan los problemas. Por ello se hace imprescindible conocerlos y estudiarlos atentamente cuando llegue el momento de desarrollar los proyectos a niveles de implementación. En este sentido, el Cuadro 1,3 (v. Anexo) enfatiza en cada una de las etapas el aspecto de la difusión. Esta difusión debe hacerse a nivel de la ciudadanía, pero especialmente en el medio forense, de modo tal que se comprendan los fines perseguidos, se logre adhesión a los cambios propuestos y consecuentemente se garantice una correcta predisposición y resultados positivos.

Consideramos que permanentemente se debe insistir en *la difusión* y la explicación de lo que se va a hacer para evitar resistencias y tergiversaciones que puede sufrir una buena idea que no ha sido convenientemente explicada.

Confiamos en *las experiencias piloto*: para demostrar la bondad de un sistema no hay nada mejor que ponerlo a prueba, ajustarlo, y difundir sus resultados.

Cada uno de los cambios provocará resistencias en su implementación. Para paliarlos, correspondería que, además de una adecuada tarea de difusión, en la formulación de los proyectos específicos se prevea especialmente el tema de la transición.

Entonces una estrategia y un plan de reformas tiene que tener en cuenta nuestra especial forma de ser, y analizar cómo superar los problemas que se derivan: ahondando los fundamentos, trabajando mucho para convencer, prestando especial atención a la difusión, a la búsqueda del consenso, a intentar incorporar en la tarea del plan a la mayor cantidad posible de actores, de instituciones, a mostrar resultados, hacer experiencias pilotos, intentando convencer.

## 6.2. PRÓXIMAS TAREAS

A partir de la lectura del Plan y de su eventual aprobación en líneas generales, surge la necesidad de abocarse a las tareas inmediatas de la RJ, que se resumen en el Cuadro 1.3.(v. Anexo)

## 7. APORTES DE LOS ECONOMISTAS A LA REFORMA JUDICIAL

Luego de la revisión que hemos efectuado en la Ia. Sección de esta investigación sobre los esfuerzos que muchos economistas han volcado al estudio del PJ, consideramos que pueden y deben ser convocados a colaborar en el proceso de reformas. Economistas como Santos Pastor Prieto, Hugo Eyzaguirre, Armando Castelar Pinheiro, Robert Sherwood, Edgardo Buscaglia, María Dacolias, entre otros, han hecho un gran aporte en este sentido, buscando y perfeccionando métodos para la medición de la eficiencia del PJ, y procurando modelos de incentivos, es decir premios y castigos, para que los problemas entre principal-agente encontrados comúnmente en el sector público lleguen al equilibrio necesario para maximizar este servicio. Consideramos que la RJ debe ser llevada adelante por un equipo de expertos interdisciplinario, pero entre ellos no pueden faltar los economistas.

## 8. DIFICULTADES ESPECIALES DE LA RJ

Antes de terminar, queremos volver sobre un aspecto anticipado en el primer apartado, relativo a las dificultades especiales que tiene proyectar cambios en un ambiente tan conservador, al extremo que el clásico libro del Juez norteamericano Arthur VANDERBILT, *LA JUSTICIA EMPLAZADA A REFORMARSE*, dedica gran parte a considerar los problemas de resistencia al cambio en el ámbito forense.

Un experto norteamericano que ha analizado la realidad argentina (Robert W. Page Jr., en su *PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA JUDICIAL ARGENTINA*, Informe Banco Mundial 1994) opina que existe una resistencia al cambio e inestabilidad en la administración del Poder Judicial.

*No sólo no se ven cambios, incluso en algunas instancias (como con el Director del Consejo de Administración) el sistema ha retrocedido después de implementar inicialmente algunas reformas positivas. Al mismo tiempo, la CSN se ha hecho inestable por factores internos y externos, y por el momento es incapaz de proveer ningún liderazgo en la administración. A su vez opina que existe una falta de planeamiento. Planear representa, el desarrollo de los propósitos comunes y objetivos compartidos a través de un análisis y debate apropiados. Incorporando estos propósitos y objetivos en un plan o una serie de planes, los miembros de la Institución podrían trabajar con confianza hacia los objetivos adoptados. La instituciones saludables dedican esfuerzos significativos para la función de planeamiento. Da el ejemplo de la Corte del Estado de California en su plan para 30 años, en donde los arquitectos, en la construcción de la ciudad judicial, no saben si los procedimientos civiles y laborales serán orales, por ello es que deben realizar presunciones en cuanto al crecimiento.*

ARTHUR ANDERSEN en su *PROYECTO DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA* propone elaborar un plan de acción que permita configurar un nuevo modelo de organización de la Administración del Poder Judicial, cuyos lineamientos básicos son los siguientes:

*a) Una estructura organizativa acorde a las necesidades de operación; b) mejorar en la eficiencia y eficacia de los planeamientos administrativos; c) utilización de la información como herramienta clave de gestión; d) incremento de coordinación y comunicación entre las distintas áreas. A su vez propone un modelo de dirección, el cual se basa en la dirección por objetivos y en la implementación del sistema de planificación - ejecución - seguimiento y control de actividades. La planificación se refleja en el presupuesto, es decir se establecen los objetivos, se cuantifican, se priorizan y se seleccionan en función de los recursos disponibles. El seguimiento-control se basa en: a) adecuados*

sistemas de información que reflejan los indicadores de performance y b) procedimientos de auditoría. Por último la ejecución se apoya en un equipo técnico de alto nivel.

Los beneficios de su plan de acción serían:

- *Estructura organizativa eficaz y eficiente que facilite el desarrollo de las funciones y permite la delegación ejecutiva y la coordinación de esfuerzos en la consecución de los objetivos.*
- *Recursos humanos mejor capacitados ante los nuevos requerimientos profesionales, más motivados y productivos en función de una mayor proyección profesional.*
- *Incremento de la disponibilidad de recursos mediante la racionalización de gastos operativos y la mejora en la recaudación de los ingresos genuinos.*
- *Modernización de los procesos y la forma de gestión a través de la inclusión de tecnología de la información.*
- *Mejora de la imagen del Poder Judicial y mayor soporte a la administración de Justicia.*

Como se trata de introducir modificaciones sustanciales en un sistema muy importante y delicado, que representa la garantía de las garantías, es lógico y natural que se susciten resistencias en algunos casos justificadas. Por ello, la implementación deberá hacerse con amplias explicaciones, sobre todo de los temas que pueden provocar oposición. Además, porque no debe desdenarse la importancia de estas resistencias, nos parece útil analizarlas.

Las dificultades no aparecerán simultáneamente en todos los grupos; por el contrario, se manifestarán en forma diferente. Todo esto está explicado en el Cuadro 1.1. (v. Anexo).

Así, una de las primeras trabas será *la impaciencia*. Como ya dijimos la RJ es una tarea que más que en años deberá medirse en décadas. Si bien algunos resultados positivos podrán advertirse de inmediato, es descabellado pensar que algunos cambios, (por ej., elevar la calidad de los magistrados), puedan producirse en menos de una década. Precisamente como siempre se ha pretendido obtener resultados en un corto plazo, mediante medidas aparentemente conducentes, no se ha hecho nunca nada duradero y de trascendencia. Por ello es importante llevar a cabo una tarea de difusión para evitar juicios apresurados motivados por la impaciencia.

En otros casos habrá que tropezarse con *la mentalidad conservadora de los hombres de Derecho* que los torna, por principio, opuestos a los cambios. Será conveniente dar buen fundamento a las reformas propuestas, mediante una base de estudio e información de forma tal que los resultados se impongan por sí solos. Asimismo, habrá que cuidar especialmente la presentación de las ideas. Una vez determinados los resultados deberá realizarse una gran difusión de los mismos de forma tal que cuando se proponga la solución concreta al problema determinado se advierta que se responde a una necesidad impostergable. Finalmente, en muchos casos se pueden hacer experiencias piloto para dar tiempo a medir sus resultados, corregir los defectos que se detecten, y difundir su utilización.

En cierta manera habrá que precaverse contra una forma de trabajar en el plano de la Justicia, que siempre ha echado mano a las comisiones de estudio. En efecto, ha sido una costumbre nuestra convocar comisiones de especialistas ad honorem, pensando que, además de ahorrarse un costo, se garantizaban buenos resultados. Si bien en algunos casos resultaron efectivas (modificación de Códigos), para la realización de trabajos en el sistema judicial no lo han sido, llegando incluso a contradecirse en sus resultados. La necesaria unidad del plan de RJ no se compadece con este tipo de trabajo pero podría ser utilizado más que para proyectar, para el estudio de un proyecto determinado.

En tanto la decisión de la RJ se justifica por la existencia de falencias y debilidades en el PJ, es esencial que la campaña de difusión no sea interpretada como un ataque a la Justicia y no tropiece con un mal entendido 'espíritu de cuerpo'.

## **9. LA INVESTIGACIÓN**

Muy poco o prácticamente nada se ha hecho en materia de investigación sobre la Justicia y cuando algo se ha intentado se ha fracasado por apresuramiento o por falta de panorama.

La carencia de investigación en general y la referida a la Justicia en particular, contrasta con otros países donde se tiene claro tanto el valor de esta labor como la actividad previa necesaria para emprender cualquier acción. Así, en España - país similar al nuestro en la falta de información sobre el Poder Judicial- se concluyó hace unos años un importante trabajo de *relevamiento* funcional, administrativo y de bienes, así como una investigación de los aspectos organizativos sobre el estudio de un grupo de Juzgados tomados como muestra. Esas conclusiones fueron estudiadas para la elaboración de una política de reformas.

La información es, entonces, el primer paso para la Reforma Judicial. A su vez la misma proporciona la base para la elaboración de la estadística, que será la herramienta con que deberá contarse para seguir la evolución de

los hechos en la Justicia y anticiparse y determinar las soluciones que se propondrán para los problemas que se adviertan.

Pensamos que lo que ocurre en nuestro país se debe entonces a que: a) se desconoce el valor de la información como base de toda acción; y b) no se sabe qué investigar ni para qué hacerlo.

### 9.1. DÉFICIT DE INFORMACIÓN

En materia judicial, las carencias de información en nuestro país son absolutas: piénsese cualquier información básica que se debería tener a mano para tomar decisiones y lo normal será que no se cuente con ella. Esta desinformación no ha sido óbice para que se tomaran muchas decisiones en materia judicial, la mayoría de las cuales no tuvieron resultados positivos.

Todas esas decisiones tienen en común que en ningún caso existió preocupación por conocer las causas de la situación que intentan o intentaron solucionar, desechando además lo que se había realizado hasta ese momento. La inutilidad de tales intentos causa desaliento además de la pérdida de tiempo.

Lo que resulta de llamativa gravedad no es sólo la carencia de información sino el desinterés de las autoridades responsables hacia quienes intentan investigar. Existen organismos privados y públicos a los que debe tenerse en cuenta para que sus esfuerzos y capital humano no se vean desperdiciados.

Al mismo tiempo, la falta de divulgación de la información obtenida determinará su asimilación a una información inexistente, en otras palabras, inútil, puesto que nadie aprovecha lo que no sabe que existe.

También debe llamarse la atención sobre la ausencia de objetivos en las investigaciones que se llevan a cabo. La investigación queda justificada cuando se la realiza en función de un plan general que armonice el objetivo inmediato de trabajo con el objetivo general de mejorar la administración de Justicia. La tarea de los organismos responsables (CSN y MJN) en este sentido deberá saber quiénes investigan o llevan estadísticas, y luego sobre qué se está investigando. La experiencia ya recogida por otros debe ser una base de apoyo para la enorme tarea que queda por delante.

### 9.2. POR QUÉ INVESTIGAR

En los países avanzados la información es la base de todas las decisiones políticas que se toman. Si queremos imitarlos para que un trabajo de investigación efectúe un diagnóstico preciso, base previa de una apropiada política judicial, es necesario encarar una investigación coherente dentro de un plan de Reforma Judicial que oriente y de sentido al estudio. En otras palabras, la determinación de una política en materia judicial (de la que el país carece), parte de la existencia de una adecuada información. El conocimiento acabado de la realidad prácticamente determina los caminos a seguir, y las discusiones de temas de política judicial se reducen, pues las soluciones aparecen más nítidas conociendo adecuadamente el problema.

En síntesis, la necesidad de la investigación se impone para que el país pueda determinar los rumbos del sistema judicial.

#### *9.2.1. Qué investigar - cómo comenzar: El Plan de RJ y el plan de Investigaciones*

El real valor de una medida de reforma recién puede apreciarse cuando se tiene claro el objetivo a cumplir. Creemos que el Plan de RJ supone la formulación del tipo de Justicia que se busca; consecuentemente, el plan de investigación debe dirigirse a conocer la realidad que se quiere cambiar, es decir, a permitir la elaboración de un diagnóstico para luego tomar las decisiones apropiadas para alcanzar el objetivo propuesto. El primer paso para una investigación es entonces la formulación de ideales y objetivos claros sobre el tipo de Justicia que se pretende y se puede obtener. También, repetimos, una reforma parcial del sistema judicial debe corresponderse con un plan general donde tal cambio se inserte para que no sea simplemente un parche.

### 9.3. CRITERIOS PARA INVESTIGAR

Establecido como paso previo de una investigación la determinación de los ideales de una reforma judicial, parece lógico que las pautas de selección de los temas a investigar surjan de la formulación del Plan de RJ ya que debe haber relación entre unos y otros.

La selección de los temas debe ir acompañado por un temario detallado que sirva como guía al investigador y que evite la dispersión de su objeto de estudio. Resultarán útiles también unas consideraciones que justifiquen

la inclusión de cada tema y de qué modo se inserta tanto dentro del plan de investigación como en el Plan de Reforma.

#### 9.4. DIFICULTADES ESPECIALES DE LA INVESTIGACIÓN

Finalmente, la envergadura de la investigación propuesta y la falta de antecedentes en este campo anticipan especiales dificultades para llevarla adelante. Puede ser importante preverlas e intentar solucionarlas. Algunas serían:

a) Ausencia de decisiones b) Falta de experiencia para llevar a cabo este trabajo (ante la casi ausencia de investigación en esta área, es natural que no exista experiencia para llevar a cabo este trabajo. Para suplir esta falencia debe tomarse en cuenta lo que ya se hizo y, muy especialmente, la experiencia extranjera) - c) Nuestras modalidades: tendencia hacia lo secreto y temor a comunicar datos - d) La estadística es vista, en general, simplemente como un recargo de tareas para los Juzgados - e) El temor de los Jueces a ser investigados - f) El costo - g) Selección de investigadores: carencia de especialistas.

### 10. CONCLUSIÓN: UNA ORGANIZACIÓN JUDICIAL PARA EL SIGLO XXI

Hemos intentando explicar cuál es el trabajo que hay que hacer en el sistema judicial de la Argentina. La principal causa de los fracasos en los esfuerzos por mejorar la Justicia en nuestro país, en nuestra opinión, ha sido la idea equivocada respecto de lo que hay que hacer, su verdadera magnitud, su importancia para el país, su ubicación en relación con otros problemas crónicos y no advertir la necesidad de realizar una reforma integral en la Justicia.

Se ha repasado la situación actual y se formularon propuestas de cambio. En todos los puntos tratados se ha procurado insistir en recabar información, hacer investigaciones, solicitar consultas, formular planes, realizar pruebas experimentales, y difundir los resultados.

Esta tarea se va repitiendo prácticamente en todos los campos que se han revisado, y solamente podrían eliminarse algunas etapas en aquéllos pocos sectores en los que existen planes más avanzados. Pero en general se va repitiendo una secuencia. El cuadro 1,2 (v. Anexo) intenta explicar gráficamente la tarea a realizar por el organismo responsable de la RJ. El cuadro muestra, entre otras cosas, la importancia que asignamos al tema de la difusión, y ello por dos motivos: para que se comprenda qué sentido tienen las medidas y cuáles son los objetivos, para recibir sugerencias y para bloquear las críticas que muchas veces se formulan, de muy buena fe, por ignorar los objetivos y la forma en que juegan las reformas dentro del contexto general. El Cuadro intenta mostrar cómo se van desarrollando los planes y la importancia que adquieren las pruebas experimentales en la formulación del Plan final. Asimismo, se advierte el papel que, a nuestro juicio, debe tener un organismo técnico a crearse que denominamos indistintamente 'oficina de investigaciones' o 'Centro Judicial'.

Es importante sin embargo, ubicar a estos temas organizativos dentro de su verdadero rango. Hay países como Inglaterra que conservan estructuras judiciales antiquísimas y que superan naturales deficiencias estructurales con una excelente calidad de los magistrados. Con esto se podría decir que la organización no es todo, ni siquiera lo más importante. De todas formas habrá que considerar que en la Argentina las faltas son generales y ni siquiera contamos con tan alta calidad de magistrados, por lo que hay que trabajar seriamente en la organización para mejorar el rendimiento y calidad de los servicios.

Pero así como decimos que en el Reino Unido las estructuras se mantienen, también es importante señalar que allí se han modernizado los conceptos (hay síntomas de cambios desde tiempo atrás) y ello les ha permitido, sin modificarlas radicalmente, adecuarlas a los tiempos modernos. En Argentina nos hemos quedado retrasados no solamente en aspectos estructurales, sino también en los humanos y en los conceptuales. Por ello es que en nuestro caso se requiere una verdadera Reforma Judicial que, sin provocar una revolución y respetando nuestros principios y nuestra idiosincrasia, produzca profundos cambios.

*Cabe a esta altura preguntarse qué significa una organización judicial 'moderna'. En primer término, consideramos que implica una institución preparada para las exigencias de los tiempos: que no solamente responda bien a los requerimientos de Justicia de la actualidad, sino que esté preparada para que los nuevos acontecimientos y realidades no la sorprendan.*

*Pero mirando la cuestión desde otro ángulo, una Justicia moderna también significa garantizar efectivamente su protección a todos los habitantes del país, contemplando la situación de muchos sectores, generalmente los de pocos recursos, que hoy no tienen un acceso adecuado a la misma, y que ésta pueda darles respuestas con la dedicación que merecen sus problemas medidos en relación con su importancia social más que material.*

*Esto es primordial, y antes de pensar en grandes objetivos, tenemos que trabajar para lograr algo de lo que todavía estamos muy lejos. Nunca podremos decir que nuestro sistema judicial es moderno y eficiente hasta que ésto se logre.*

Vinculado a esta idea hay dos tendencias que se han manifestado y que es preciso considerar. Por un lado está la de quienes piensan que es preciso industrializar más los servicios de Justicia abandonando lo artesanal y se muestran contrarios hacia algunas manifestaciones, como la oralidad, que en su concepto implican un

retroceso hacia lo artesanal, identificando el procedimiento escrito con la 'producción en serie' (ODERIGO: Tinta vs. Saliva). Por el otro lado está la de quienes abogan por volver a lo artesanal.

Es preciso conciliar estas tendencias y quizás la solución resida en hacerla más artesanal y más dedicada para aquellos conflictos de importancia (siempre en orden a los valores que la sociedad asigna a los temas), en tanto en otros casos puede ser útil industrializar el servicio de la Justicia, cuando el beneficio obtenido para el conjunto sea mejor que el que se obtendría individualmente (class actions), buscar sistemas alternativos confiables y eficientes (sucedáneos de Justicia).

En materia de planes y organización hay mucho que proponer, y seguramente todo es atendible. Sin embargo, creemos que aquí la principal dificultad será lograr una renovación de conceptos: aceptar que una Justicia menos sofisticada, de menor altura científica, puede ser una mejor Justicia si respeta los valores de rapidez y solución ajustada a los hechos.

Y toda esta tarea se hace no para generalizar estas respuestas y masificarlas, sino precisamente para ganar tiempo para que la Justicia, el Poder Judicial, pueda dedicar a aquellos conflictos que lo justifiquen todo el tiempo que sea necesario.

En los momentos actuales, la pretensión de hacer esto sin distinción alguna, sin separar lo importante de lo anecdótico, ha fracasado, y el resultado ha sido malo por igual para todos.

---

<sup>1</sup> V. *ACCESS TO JUSTICE, Final Report by the Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls*, July 1996.

<sup>2</sup> Al aumento de litigios, se respondió creando más Juzgados (sin analizar por qué aumentaba la litigiosidad) y, como los Jueces no dieron abasto, se implantó la mediación obligatoria sin efectuar primero un estudio de las causas de la congestión. Cuando se trabaja sin un plan, las reformas parciales están destinadas a fracasar por no haberse analizado el origen de los problemas, y no haber visto el panorama general y ahondado en las necesidades del Poder Judicial en su conjunto; sin saber adónde se quiere llegar, falta convicción en las propuestas; incluso, muchas veces resultan contradictorias, v.

<sup>3</sup> Ver CGPJ *Libro Blanco* –Septiembre 1997.