

1. INTRODUCCION

1.1 PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

“De las quejas del pueblo sobre la justicia, la que con más frecuencia se oye es la relativa a la lentitud con que se la administra”

Arthur T. Vanderbilt (1959)

El problema científico de la presente investigación se plantea mediante el interrogante: *¿Son adecuadas la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad para disminuir los tiempos de trámite de las causas de la Justicia y lograr mayor eficiencia en la gestión de las Dependencias Judiciales?* Para responder al mismo, surge la necesidad de identificar los factores que influyen en las dilaciones y retrasos en la tramitación de una causa en un juzgado.

El desarrollo cotidiano de la actividad judicial, caracterizada por la ineficiencia y la lentitud, se refleja en la sociedad como una pérdida de la confianza de los ciudadanos respecto de la Justicia. Es prueba de ello, el Índice de Confianza en la Justicia, elaborado por el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores), la Fundación Libertad y la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella, que arroja anualmente, desde el año 2004, valores mayores al 80% de encuestados que confían poco y nada en la imparcialidad de la justicia, en su capacidad y eficiencia. (Ver Anexos – La Nación 24/08/2009)

El concepto de *lentitud* de la justicia puede rastrearse desde varios siglos atrás y hasta el presente, sin que esto, anteriormente, haya impulsado acciones tendientes a reducirla o eliminarla: “Las quejas acerca de los resultados de la labor de los jueces parecen ser tan antiguas como la aparición de su función específica. Por mencionar sólo tres ejemplos, podemos recordar los planes para la reforma de la justicia francesa de Pierre Dubois a principios del siglo XIV, las quejas por las demoras en ciertos tribunales ingleses del

siglo XVIII, o las memorias que precedieron a la reunión de los Estados Generales de 1789 en Francia, en los que se reprochaba a la Justicia no sólo su lentitud, sino también su costo exorbitante, su lenguaje premeditadamente hermético, y la ignorancia, la arbitrariedad y la venalidad de los magistrados” (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996).

Otras evidencias de esta situación se desprenden de la crónica periodística, que a modo de ejemplo se dan a continuación:

- *Una justicia con escasa credibilidad*, Editorial de La Nación, 24/08/2009: “Muy poco ha mejorado la imagen que tiene la sociedad tanto de los tribunales como de los magistrados”
- *Sin justicia no hay nada*, Carta de Lectores, Diario Norte, en www.diarionorte.com, 26/02/2010: “Los ciudadanos que cada día luchamos para sobrevivir nos sentimos bastante abandonados a nuestra suerte por los jueces, fiscales y abogados”
- “*Sin justicia no hay paz*”, *consigna de familiares de víctimas de crímenes impunes en la región*, Diario Norte, en www.diarionorte.com, 01/05/2010: “...queremos un Poder Judicial que sea puntal y salvaguarda y garantía en un estado de derecho. Por eso vamos a trabajar juntos para lograr la paz a través de la justicia”
- *El impenetrable rostro de la justicia*, Diario Norte, en www.diarionorte.com, 24/05/2012: “Las decisiones surgen a través de procesos anticuados, demorados en el tiempo, enunciados en lenguajes crípticos – solamente comprendidos por los iniciados, los cultores del Derecho -, plagados de latinazgos y ajenos a la cotidianidad”

El reclamo social sobre la *eficiencia e independencia* de la justicia, ha crecido de tal modo en los últimos años, que ha puesto al conjunto del Poder Judicial del país, a buscar los medios idóneos para responder a ese reclamo. Entre estas acciones, podemos mencionar la Segunda Conferencia Nacional de Jueces, realizada en la ciudad de Salta, entre el 6 y 7 de septiembre de 2007, que en tres Comisiones denominadas:

Independencia Judicial; Disminución de la Litigiosidad y Gestión Judicial, aprobó y dio a conocer sus políticas de Estado a través de las conclusiones.

Esta toma de conciencia interna, necesaria para iniciar y lograr cualquier transformación, también se refleja en la crónica periodística nacional:

- *Los desafíos del Poder Judicial*, por Gregorio Badeni, La Nación, 18/02/2009: “En vísperas del Bicentenario, es loable el esfuerzo del Poder Judicial por superar la crisis institucional, incrementando su legitimidad, credibilidad y autoridad. Son importantes los logros de la Corte Suprema para modernizar la estructura de un órgano presupuestariamente relegado e instrumentar medios que acerquen a los ciudadanos a sus jueces. También de la Asociación de Magistrados, al fomentar la excelencia de jueces, funcionarios y empleados para satisfacer el anhelo social de contar con una justicia eficiente y oportuna”
- *Las candidaturas tapan la crisis judicial*, por Adrián Ventura, La Nación, 14/05/2009: “Las mejores reformas son las que nacen de la introspección. Por eso, si son los propios jueces quienes reconocen que la Justicia no brinda respuestas adecuadas, es porque hay problemas”
- *Inusual protesta de jueces por una reforma judicial*, La Nación, 27/05/2009: “Es una movida no ortodoxa para llamar la atención sobre una serie de propuestas para acelerar la Justicia y sobre nuestro aporte en materia de seguridad” “Por ejemplo, cada año se denuncian cerca de 1.800.000 ilícitos, pero 3.500.000 no son informados por la falta de confianza en el sistema”
- *La recomposición de la eficacia judicial*, Editorial, Clarín, 18/08/2003: “En la actualidad, el deterioro que se registra se expresa en la desorbitada duración de los pleitos y en la falta de respuesta a las demandas ciudadanas”
- *Los tribunales tiene cada vez más trabajo y menos recursos*, Clarín, 10/10/2010: “Todo el mundo le reclama a la Justicia rapidez, agilidad, modernización y comodidad edilicia, pero la incidencia en el gasto de justicia en el presupuesto público viene bajando. El trabajo de la Justicia es básicamente procesar información, pero el actual paradigma de comunicación, de expedientes que viajan en changuitos, no sirven para los tiempos que requiere la sociedad hoy”

Cada una de estas evidencias – incluidas en el Anexo -, como lo que puede observarse cotidianamente en los juzgados provinciales, nos muestran que la Justicia está caracterizada fundamentalmente por su ineficiencia y su lentitud.

El poder judicial, ha desarrollado su estructura y cultura organizacional a través de varios siglos. Si hiciéramos abstracción de los aspectos tecnológicos, y observáramos la organización del trabajo interno, los procesos, los reglamentos, el flujo de información, etc., de un juzgado actual, no encontraríamos demasiadas diferencias de otro de principios del siglo pasado.

La organización estructural interna, está basada según el modelo burocrático de mando y control, con un escalonamiento jerárquico y vertical o piramidal, donde los empleados están a cargo de la tramitación del expediente, controlados por un Secretario, quien a su vez proyecta las decisiones interlocutorias y las medidas cautelares, para que finalmente el Juez resuelva la causa. De este modo, se actúa en base a reglas o procedimientos que deben cumplirse sin considerar el resultado. La autoridad jerárquica, casi militar, se ejerce a pleno, eliminando toda posibilidad creativa o innovadora de parte los integrantes de los distintos niveles del escalafón administrativo.

Esta realidad limita las posibilidades de resolver los problemas que aquejan a la Justicia – lentitud, morosidad, congestión, etc. -, a la reforma procesal, el aumento de la cobertura y a la incorporación de la tecnología (aspectos que describiremos más adelante). Se trata de aumentar recursos jurídicos, de infraestructura, materiales, humanos, etc., sin explorar otras posibilidades disponibles para la organización moderna. Dice Sosa, Toribio E., (2005): “Una de las causas de la ineficiencia de la justicia (en todos sus fueros) acaso sea – y a mi ver claramente lo es – la continuidad de sistemas o métodos de trabajo que prescindan de los aportes de disciplinas técnicas o científicas hoy sin duda afines. Teniendo en vista que la finalidad del servicio de justicia debe ser la máxima efectividad posible en la solución de conflictos (en tiempo, costo y calidad), debe repensarse la forma de construir el proceso y de organizar la oficina judicial y el estudio jurídico”

En este sentido, la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), de establecer a la llamada Gestión Judicial como política de estado para el Poder Judicial y

creando una Comisión Nacional de Gestión en su seno para el cumplimiento de esa política, a partir de la Segunda Conferencia Nacional de Jueces, realizada en la ciudad de Salta, entre el 6 y 7 de septiembre de 2007, significa un hito histórico y un cambio de paradigma organizacional de la Justicia.

De las conclusiones de esa Conferencia destacamos las siguientes:

- Declarar que es una política de estado del Poder Judicial, la aplicación de criterios de gestión institucional de los recursos materiales y humanos, con el objetivo de lograr un servicio de justicia eficiente y eficaz. Es misión el Poder Judicial brindar soluciones a los conflictos en un tiempo razonable, adecuado a los requerimientos de los habitantes de la Nación, sin mengua de la calidad de las decisiones.
- Desarrollar un programa de gestión judicial basado en los siguientes principios: a) liderazgo; b) enfoque en el destinatario de la prestación de justicia; c) desarrollo y capacitación del personal d) información y su análisis; e) planificación estratégica y operativa; f) control de calidad; g) ética en la gestión; h) control de los resultados operativos.
- Señalar que una justicia rápida necesita imprescindiblemente de la incorporación de innovaciones técnicas adecuadas y que todos los poderes de los estados nacional y provinciales deben estar comprometidos en apoyar la inversión en tecnología para tales fines.
- Sugerir a los colegios profesionales de abogados, que participen en el aporte de iniciativas para mejorar la gestión, reconociendo que el rol del profesional es relevante para lograr celeridad en la gestión.

Vemos de este modo que la Corte Suprema de Justicia, coincide que lo establecido en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que desde el año 2001 lleva adelante la Secretaría para la Modernización del Estado, donde establece cinco lineamientos para llevar a cabo el proceso de modernización de las organizaciones públicas, y que transcribimos de Maldonado, Hugo C., (2007):

- *Orientación al ciudadano*: todo proceso administrativo debe estar dirigido a beneficiar directa o indirectamente a la ciudadanía. Los destinatarios de los

servicios deben ser considerados como “clientes” con derecho a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades y expectativas.

- *Orientación a los resultados*: las organizaciones públicas deben pasar de una cultura de cumplimiento ciego de los procedimientos y normas a una cultura orientada al cumplimiento de objetivos medibles de servicio que constituyan un verdadero aporte a la misión de la organización.
- *Orientado a la jerarquización e involucramiento de los recursos humanos*: la nueva política de recursos humanos de las organizaciones públicas debe tender a elevar la calidad del empleo público y perfeccionar los instrumentos de capacitación con el fin de potenciar las competencias laborales de los trabajadores, facilitar el cumplimiento de la misión y objetivos de la organización y brindar una mejor atención y servicio al ciudadano en un marco de cooperación y participación. Para ello el personal debe poseer mentalidad abierta y flexible, competencias y motivación para superarse en el cumplimiento de sus funciones y aprovechar no sólo los recursos del Estado sino también los que brinda la comunidad.
- *Orientado a la incorporación de las nuevas tecnologías*: las organizaciones públicas deben aprovechar el poderoso potencial de las nuevas tecnologías de información y telecomunicación para mejorar los procesos administrativos e incrementar la productividad y calidad de los servicios que prestan. La generalización creciente de redes telemáticas (que como instrumentos de gestión anticipan cambios revolucionarios en el campo administrativo) debe ser aprovechada por los organismos públicos.
- *Orientado a la cooperación con organizaciones privadas y no gubernamentales*: la gestión pública, la privada y la social deben complementarse y actuar cooperativamente, fortaleciendo su relación y estableciendo mecanismos adecuados de coordinación, para satisfacer adecuadamente las demandas de la ciudadanía y lograr el bien común.

Coincidimos con Sosa, Toribio E. (2005): “La crisis actual de la justicia estatal para llenar los fines que está llamada a realizar es una invitación al cambio. Con cierta dosis de valentía y creatividad, y mucho de prudencia, es posible avanzar hacia nuevos

horizontes que mejoren el servicio, y con ello la calidad de vida de sus destinatarios y operadores. La solución de los problemas de la justicia está en manos de sus propios operadores, y la conciencia de que existe una solución alienta a ir en su búsqueda”

En consecuencia, de acuerdo a lo establecido por la CSJN y en atención a la “prudencia” aconsejada por Sosa, Toribio E., (2005), es que el problema planteado para esta investigación, es el de *comprobar que la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad, son adecuadas para disminuir los tiempos de trámite de las causas de la Justicia y lograr mayor eficiencia en la gestión de las Dependencias Judiciales.*

El caso investigado

La presente investigación se realizó en los Juzgados del Trabajo N° 1, 2 y 3 de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia del Chaco, con asiento en la Ciudad de Resistencia.

La situación de partida en la que se encontraban esos juzgados, reconocía una congestión de aproximadamente 12.000 expedientes en distintos estados de trámite; una duración del proceso de trámite – desde el inicio de la causa hasta su sentencia -, que variaba entre los 6 y 12 años, y un atraso de las providencias de trámite entre 30 y 120 días, según el juzgado de que se tratara, entre otros problemas. Se verifica además, un ingreso anual de alrededor de 600 causas nuevas.

El *objeto* de investigación es la metodología de gestión basada en procesos en la unidad de análisis y el *campo de acción*, los procesos de tramitación de las causas y operativos, mediante los que la unidad de análisis responde a las necesidades de sus destinatarios.

El *problema científico* consiste en abordar la mejora de los procesos de tramitación de las causas, aplicando la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad, y evaluar los resultados de esta aplicación en la disminución de los tiempos de trámite y mejora de la eficiencia de esos procesos.

Se busca responder al siguiente interrogante: *¿Son adecuadas la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad para disminuir los tiempos de*

trámite de las causas de la Justicia y lograr mayor eficiencia en la gestión de las Dependencias Judiciales?

Se establece como *objetivo general*, validar una propuesta estratégica de abordaje para la mejora de la gestión de los procesos de tramitación de las causas, en un juzgado de primera instancia, utilizando las herramientas de la Gestión de la Calidad y la estrategia de la Mejora Continua, tendiente a eliminar o reducir las dilaciones y retrasos, disminuir la congestión judicial y reducir el tiempo de tramitación de las causas. El *objetivo específico* es validar la propuesta utilizando el Test de las Señales, según Siegel, S. y Castellan, N. J., (1988), comparando los resultados obtenidos luego del lapso de implementación con los del diagnóstico según el relevamiento de situación inicial de la unidad de análisis.

El interés en realizar esta investigación fue aportar, como *novedad científica*, una propuesta estratégica de implementación de la Gestión de la Calidad, adaptando sus herramientas para su aplicación en la justicia, que permitan revertir la morosidad permanente que se observa en la tramitación de las causas, tanto a nivel local, nacional o sub-continental. Además, brindar información sobre aspectos del proceso laboral, establecidos en el Código Procesal Laboral, que sean necesarios evaluar, revisar, e inclusive modificar, para mejorar la eficiencia de ese proceso.

La significación *práctica* de este trabajo, está dada en dos campos. En el campo *docente*, por la utilidad que puede brindar como material de texto y consulta en los cursos de posgrado, especialización y capacitación, referidos a la Gestión de la Calidad, en el ámbito de la justicia y de la administración pública en general. En el campo *socio-económico*, porque permitirá un mejor desempeño de la Justicia, en cuanto a los tiempos procesales, que significará una disminución del coste público por causa, y una disminución del gasto general de la Justicia aplicado a su funcionamiento. Por lo tanto, mejorará el acceso a la justicia de la población, fundamentalmente de menores ingresos, ya que se podrá asignar mayor presupuesto para gastos en justicia gratuita (Defensores y Asesores Oficiales, etc.), como así también al desarrollo de medios alternativos de resolución de conflictos.

Mejorará además, la imagen pública del Poder Judicial, ya que los reclamos de la sociedad respecto a la justicia, se dan en dos aspectos: el de su *independencia* y el de la *eficiencia*. Es el último el que más incide en la calidad del servicio de justicia percibido por la población, ya que es común a todo el sistema, responde al criterio general de que “justicia tardía no es justicia”, y una mejora en ese aspecto trae como consecuencia una mayor transparencia en la administración de justicia. Es opinión de la mayoría de los autores consultados, que la eficiencia en el servicio de justicia, influye directamente en la calidad del trabajo de los jueces, ya que pueden desentenderse en gran medida de la administración cotidiana, y dedicarse a su función específica.

Cabe destacar que la característica de la investigación respondió a un diseño de investigación-acción, según Hernández Sampieri et al, (2006), que especifica que: “La finalidad de la investigación-acción es resolver problemas cotidianos e inmediatos y mejorar prácticas concretas. Su propósito fundamental se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales”. Más adelante señala que: “...el diseño de investigación-acción participativo debe involucrar a los miembros del grupo o comunidad en todo el proceso de estudio (desde el planteamiento del problema hasta la elaboración del reporte) y la implementación de acciones, producto de la indagación. Este tipo de investigación conjunta la experticia del investigador o investigadora con los conocimientos prácticos, vivencias y habilidades de los participantes”. De esta manera se cumple también con una característica de la gestión basada en procesos, en la que los propios integrantes de la unidad de análisis sean actores principales en las acciones de reforma de la gestión.

1.2 HIPOTESIS Y METODO DE INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos propuestos, se encarará la investigación de un caso, abordando su problemática con la estrategia de la Mejora Continua y diversas herramientas de la Gestión de la Calidad.

El marco conceptual para esta investigación está contenido en los Capítulos 1.3; 2 y 3.

Finalmente se coleccionarán datos que permitan evaluar el impacto de esta implementación y demostrar la hipótesis.

Hipótesis planteada

Si bien son muchos los aspectos que podrían investigarse acerca de la implementación de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad en una dependencia judicial, para el presente trabajo se ha planteado la siguiente hipótesis:

“La implementación de la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad disminuye el tiempo de trámite de las causas y mejora la eficiencia de los procesos de una dependencia judicial”

Metodología de desarrollo (ritual de investigación)

A los fines de esta investigación se realizó una amplia exploración bibliográfica que incluyeron libros, revistas, sitios virtuales, documentos, etc., con el fin de determinar la problemática judicial, estableciéndose que está caracterizada por la lentitud, la morosidad, la congestión, y la ineficiencia en forma general, de todo el sistema judicial. Esta problemática atraviesa los tiempos y las fronteras geográficas, y se instala en el presente en cualquier Poder Judicial que se considere, más allá de las características geográficas, sociales, políticas, económicas, sistema jurídico y cultura organizacional de la justicia que se analice.

Luego se realizó un análisis de las experiencias a nivel nacional e internacional, más significativas, que abordaron esa problemática con la implementación de la gestión, concluyéndose que hasta el momento hubo más fracasos que éxitos, observándose además, que algunas que están en pleno desarrollo, - y se muestran como exitosas -, no han logrado los resultados que pretendían, y es de esperar que también culminen en un nuevo fracaso. Es necesario destacar aquí, que la mayoría de las experiencias fueron desarrolladas fuera del ámbito del poder judicial y luego implementadas, generalmente por imposición, lo que incrementó el nivel de resistencia a las mejoras, ya sea por cuestiones políticas, por incomprensión de la cultura organizacional de parte de los diseñadores, por falta de comprensión y compromiso con las mejoras por parte de los integrantes de la justicia, entre una multiplicidad de causas.

Por último se analizó al Poder Judicial como organización: su propósito o finalidad de creación; las funciones que cumple como poder del Estado; los procesos que desarrolla para cumplir con su propósito y sus funciones; y, la estructura que sustenta la organización. Todo esto para lograr una mayor comprensión, necesaria para poder actuar sobre la realidad que se pretende modificar.

Estos análisis que se describen precedentemente, se presentan en el Capítulo 2 y en el Capítulo 3 de este reporte.

En función de lo analizado, se adoptó para esta investigación, el criterio de actuar directamente sobre el campo, mediante un enfoque cualitativo con un diseño de investigación-acción, según Hernández Sampieri et al, (2006), involucrando a sus integrantes para actuar juntamente con el investigador, para el cumplimiento de los objetivos propuestos, consecuentemente con lo aconsejado por los autores para este tipo de diseño, que en cuanto al proceso detallado de la investigación indica que: “Cabe señalar que la mayoría de los autores lo presentan como una espiral sucesiva de ciclos. Los ciclos son:

1. Detectar el problema de la investigación, clarificarlo y diagnosticarlo.
2. Formulación de un plan o programa para resolver el problema o introducir el cambio.
3. Implementar el plan o programa y evaluar resultados.
4. Retroalimentación, la cual conduce a un nuevo diagnóstico y a una nueva espiral de reflexión y acción.”

A los fines de cumplir con lo recomendado por estos autores, para el primer punto se realizaron varias etapas, - que se describen en el Capítulo 4 -, culminando con la formación de un Equipo de Mejora compuesto por cuatro Secretarios de los distintos juzgados, a fin de realizar el análisis y diagnóstico de la situación.

Con respecto al segundo punto, el Equipo de Mejora formuló el Programa MEJOR JUSTICIA LABORAL, aprobado por el Superior Tribunal de Justicia del Chaco, mediante Acuerdo N° 3228 del 29 de marzo de 2012.

La etapa de implementación y evaluación de resultados del Programa, comenzó en mayo de 2012 y continúa en la actualidad, presentándose en este reporte aquellos resultados que demuestran los objetivos propuestos.

En cuanto a la última etapa, se desarrollará durante el año 2014, dentro de un proceso de Planeación Estratégica que se está programando al momento de elaboración de este reporte.

1.3 ANTECEDENTES

1.3.1 LA PROBLEMÁTICA JUDICIAL

Desarrollo de la problemática a través del tiempo (lentitud, morosidad, congestión)

Desde la instauración de la democracia en el País en 1983, la sociedad argentina fue paulatina y sucesivamente, realizando reclamos a los tres poderes del Estado, haciéndolo inicialmente con el Poder Ejecutivo, especialmente en el aspecto económico-social y de derechos humanos. Luego, hacia mediados de los '90, impulsados por la ola privatizadora, el sector empresario participante, encabezó los reclamos por leyes que brindaran un marco jurídico apto para las inversiones, para ser luego seguidos por la ciudadanía, quien puso su atención sobre el Poder Legislativo, ya que comprendió que lo que allí se trataba, afectaba directamente su vida en el campo social, laboral, económico, etc. Por último, luego de la segunda mitad de la década del '90, las transformaciones económicas derivaron en algunos efectos no queridos, que han revertido sobre la percepción que la ciudadanía tiene del papel del Estado, en relación con la creación de las condiciones elementales de solidaridad y justicia, y aumentado la vocación social de resolver los problemas apelando a los tribunales (Granillo Ocampo, Raúl E., 1999). En este orden de ideas, los reclamos sociales hacia el Poder Judicial, están dirigidos a dos aspectos principales: *independencia* y *eficiencia*. “La independencia de los jueces puede verse como la ausencia de sumisión a instrucciones diferentes de la ley, de cualquier tipo que fueren” (Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., 1996). Y aunque el objetivo de este trabajo está centrado en el segundo de los aspectos – la eficiencia –, para alcanzarla, coincidimos con la mayoría de los autores consultados, que sostienen que ambos aspectos están relacionados, ya que para lograr la eficiencia, “los jueces deben quedar a salvo de

presiones que obstaculicen su misión y desmedren las características intrínsecas de ésta”. “Si la independencia de los jueces no es sino un recaudo para el mejor ejercicio de la propia función, fortalecer a la organización judicial dotándola de medios, y aumentando sus posibilidades de ser eficaz con mayor eficiencia, es fortalecer también sus posibilidades de ser independiente” (Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., 1996).-

No podemos desconocer que existe entre la ciudadanía la sensación de insatisfacción, preocupación, e inclusive desconfianza, acerca del funcionamiento de la justicia en nuestro país, situación a la que no escapa la Provincia del Chaco, haciendo esta situación, que esa sensación se traslade a todo el sistema público. Coincidimos con Cárdenas, Emilio J. (1999), que el buen funcionamiento del Poder Judicial es central para la salud misma del sistema republicano, y que en otro tiempo expresara mejor Vanderbilt, Arthur T. (1959): “Es principalmente en los juzgados y no en el parlamento donde nuestros ciudadanos sienten el filo agudo y cortante de la ley. Si aprenden a respetar la labor judicial, su respeto por la ley permanecerá vivo por encima de las deficiencias de cualquier otra rama de la administración pública; pero si pierden el respeto por dicha labor, también se desvanecerá el que tengan por la ley y por el orden, con grave detrimento para la sociedad, ya que es indiscutible que el respeto por la ley es de capital importancia para la supervivencia del gobierno popular”.-

En el año 1994, la Nación Argentina reforma su Constitución Nacional, dándole rango constitucional a los tratados internacionales (art. 31° y art. 75° inc. 22), y con éstos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 1969), que en su art. 8°, inc. 1°) que consagra el principio de “libre acceso a la justicia”: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de **un plazo razonable** por un juez o tribunal competente”; y en su art. 25°: “Toda persona tiene derecho a un recurso **sencillo y rápido** o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”. Esta inclusión constitucional, inició en el país la necesidad de reformas en el ámbito de la justicia, sobre todo en la jurisdicción penal, dando lugar en la Provincia del Chaco a la Reforma del Código Procesal Penal (Ley N° 4538, del año 1998). Hemos subrayado “un plazo razonable” y “sencillo y rápido”, puesto que como expresamos más

arriba, el objetivo de este trabajo es mejorar la eficiencia en la tramitación de los expedientes, y por lo tanto, reducir la morosidad del proceso judicial.-

Este aspecto del proceso judicial – la morosidad – es una realidad actual en las dependencias judiciales, que como expresara Bellucio, Augusto (2003), “es una realidad mundial”, y ha iniciado a nivel sub-continental en América, un profundo debate para considerar la eficiencia y la eficacia en la administración de justicia, dado que todos los procesos de reforma, solo consideran los aspectos “técnicos”, en cuanto a la determinación de plazos y términos, pero nada dicen sobre la gestión de esos procesos, ni sobre los responsables de la misma. Así, la preocupación de Magistrados y Funcionarios de la justicia, por lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en las dependencias a su cargo, parte del interrogante de qué medidas tomar para mejorar el funcionamiento del sistema, y sobre todo reducir los plazos de tramitación de las causas, ya que , “la duración excesiva del proceso judicial es costosa en tres direcciones diferentes: primero, puede llevar a una sentencia errónea por el deterioro de la prueba disponible; segundo, puede restar eficiencia a las normas sustantivas al envilecer la compensación que recibe la víctima de una trasgresión, y, tercero, generalmente implica un costo para el Estado ya que la duración excesiva está correlacionada con la multiplicación de pasos procesales y el desperdicio de recursos humanos y materiales en el sistema judicial” (Spector, Horacio, 2001). Resaltamos lo expresado por Morello, Augusto M. (1991): “La tarea de modernizar la justicia, que viene siendo instada desde los más diferentes ángulos y en los tonos que va dictando el desencanto de una situación terminal, ha permitido sumar (...) las evidencias de los desacoples funcionales, tardanzas y rémoras. Son diagnósticos suficientemente reveladores de la indetenible profundización de la brecha entre la teoría del proceso y la realidad de la prestación del servicio de justicia”; que es completado por Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (2003), cuando escriben: “En su expresión técnica más simple, la *morosidad* en los procedimientos suele hacer referencia a una comparación entre los plazos fijados por la ley y los realmente empleados en la tramitación de un juicio. Cada vez que se comprueba la *demora* en obtener una resolución judicial, se pone en evidencia – pues – la brecha que existe entre la *legalidad* del proceso (lo regulado formalmente por las normas del Código Procesal), y su *realidad* (lo experimentado cotidianamente en los tribunales)”.-

Citamos a Arthur T. Vanderbilt (1959): “De las quejas del pueblo sobre la justicia, la que con más frecuencia se oye es la relativa a la lentitud con que se la administra”. La antigüedad de la cita y el origen del autor, nos muestra que el fenómeno de la “justicia lenta” no es nuevo, ni patrimonio exclusivo de nuestro país. Todos crecimos con aquel concepto de “Justicia tardía no es justicia”, pero como dice Bellucio, Augusto (2003): “...hubo de llegar el siglo XXI para que el reclamo de una justicia eficiente y rápida fuese una causa popular, como actualmente está planteada en nuestro país”, y, el aumento de la vocación de los individuos de resolver sus conflictos a través de la justicia, ha aumentado la litigiosidad a tal punto, que ha puesto al borde del colapso a las oficinas judiciales, derivando en la actualidad en un nuevo fenómeno: *la congestión judicial*. Las respuestas ensayadas hasta el momento, por la institución Justicia, no han resuelto este reclamo social, por lo que “la mirada crítica que antes se dirigía exclusivamente a los poderes políticos” (Bellucio, Augusto, 2003), hoy también se detiene en el poder judicial, exigiéndole inclusive, decisiones y manifestaciones ajenas a su naturaleza, lo que desemboca en una creciente mala imagen social.-

El debate interno: Justicia ¿Función o Servicio?

La búsqueda de respuestas que den una solución a la congestión judicial, ha llevado en las últimas décadas ha incursionar en las técnicas de gestión, pero esto ha abierto un debate interno, en el que confrontan dos grandes corrientes de opinión respecto a cómo debe considerarse a la Justicia: la primera, que le otorga una función trascendente o superior, y la segunda, que considera que es un servicio público.-

Conforme a la primera opinión, “la justicia es un tema de principios, de valores de carácter trascendente, que deben ser cumplidos sin ningún tipo de consideración externa ni transacción. No cabría entonces, en este caso, hacer cálculos de oportunidad ni de costos; lo único que debería hacerse es cumplir con ella como un imperativo.” (Vargas Viancos, Juan E., 2003). Por lo tanto tampoco puede ser sujeta al control o valoración externa, porque “la justicia es un valor absoluto, ya que por la misma afectación de una parte, cuando se dicta un fallo, se genera un ganador y un perdedor, por lo que nunca

puede determinarse si hay calidad en el fallo. La justicia desde esta visión no puede estar sujeta a decir si tiene calidad o no” (Rodríguez Melendez, R., 2005)¹.-

Esta corriente, que sostiene tesis negatorias, defiende a ultranza tal posición, y ante las sugerencias de utilizar indicadores de eficiencia, tales como los de satisfacción del cliente o usuario, afirman que en la justicia, al pensarla con la lógica ganador-perdedor, el grado de satisfacción e insatisfacción sería igual al 50%. Pero esta lógica contrasta con las encuestas realizadas en varios países² de América, incluida la Argentina, donde el grado de insatisfacción supera ampliamente este porcentaje. Pero aún si aquello fuera cierto, podríamos afirmar que el estándar de satisfacción debería fijarse en un 50%.-

Cabe aquí lo expresado por Vanossi, Jorge R. A., (1996): “...no es bueno minimizar la cuestión con expresiones como *administración de justicia* o la más impropia aún de *servicio de justicia*, ya que la primera apunta subliminalmente a la dependencia administrativa de quienes forman parte en verdad de un Poder del Estado, mientras que la segunda lleva a confundir la Justicia con los demás servicios públicos (por más esenciales que éstos resulten). En rigor, la expresión adecuada es la FUNCION judicial, ya que estamos aludiendo a una de las funciones primordiales que cumple y que debe cumplir el Estado moderno, en el mismo rango que la legislación, la administración o el control”.

No debemos incluir en esta corriente de opinión, a los que manifiestan que la misión de la justicia es garantizar la “paz social”, o como expresara Sosa, Toribio E. (2005), “Hacer justicia es hacer un mundo mejor donde impere la paz, el respeto, el amor y la dignidad”, y que más adelante, expondremos que esta misión puede cumplirse fielmente, aún aplicando los principios de los que defienden que la justicia es un servicio público, y por lo tanto pasible de aplicárseles “las prácticas generalmente admitidas en el mundo de los negocios” (Vanderbilt, Arthur T., 1959).-

Por otro lado, es creciente la opinión de que la Justicia es un servicio público, prestado por el Estado, y cuyas insuficiencias deben ser abordadas con técnicas modernas de gestión. Es profusa la bibliografía, documentos, ponencias en congresos, etc. que

¹ Comentando una serie de encuestas entre jueces realizadas por ese Autor.-

² Ver: Indicadores de Gestión en www.cejamericas.org

defienden esta postura, pero acudimos aquí a lo expresado por Vargas Viancos, Juan E. (2003): “En democracia, la forma de agregar preferencias (de la sociedad) pasa por reconocer que la soberanía pertenece a los individuos y que sus derechos e intereses, están por sobre los del Estado, constituido precisamente para satisfacerlos. Puestas así las cosas, es posible repensar la justicia en torno a la misión de servicio público que debe satisfacer. Si son las preferencias de los ciudadanos las relevantes, es a ellos entonces a los que hay que satisfacer y es su grado de satisfacción el mejor indicador de éxito de la función judicial”³, que nos exime de mayores comentarios sobre las posibilidades que esta visión permite, para el mejoramiento de la administración de la justicia.-

Esta óptica, la de servicio público, sostiene que la eficiencia debe ser el valor a obtener en la mayor parte del proceso, dejando la eficacia solamente como objetivo del fallo del juez. Y fundamentalmente, considerar en forma integral a todos los aspectos involucrados en la justicia: lo jurisdiccional, lo procedimental y lo administrativo, tendiendo a utilizar otros recursos para la solución de los conflictos, que signifique que no todas las causas deban ser tramitadas y llegar a juicio para obtener una solución.

La eficiencia judicial

Cualquiera sea la postura que se defienda, en mayor o menor grado, cambian los conceptos que, sobre la eficacia y la eficiencia en el ámbito judicial, puedan tenerse. Si bien, aunque puestos a definir ambos términos, signifique lo mismo para ambas opiniones, la primera de ellas, defiende una justicia caracterizada por la eficacia, consistiendo la eficiencia solo un concepto regido por el principio de “legalidad” y de “oportunidad”. Por ejemplo: El principio de “legalidad” sostiene que “en el área penal, el sistema declara que conocerá y tramitará de igual manera todos los delitos que se cometan. Obviamente, esto no es más que una mera declaración” (Vargas Viancos, Juan E., 2003). El principio de “legalidad” declarado en la justicia penal, es difícil de cumplir, ya que el sistema no tiene recursos para investigar todos los casos que se le presentan, por lo que debe privilegiar unos sobre otros, ni el Estado puede solventar todos los costos asociados a presentar un caso en los tribunales. En el ámbito Civil, si las partes

³ Ver también: BIELSA, R. y BRENNAN, R. (1996); VANDERBILT, A. (1959); RODRIGUEZ MELENDEZ, R. (2005); BELLUCIO, A. (2003); BIELSA, R. y GRAÑA, E. (2003) entre otros.-

internalizaran todos los costos, habría casos en que superarían lo que se puede obtener con una sentencia favorable, hecho que desaconsejaría seguir adelante con esos procesos y constituiría un estímulo para buscar otras vías más eficientes de solución, como puede ser la mediación. “La búsqueda de la eficiencia – que está en la base de la noción de políticas públicas – está íntimamente relacionada con la idea de la escasez. Dado que los recursos de que disponemos no son suficientes para satisfacer todas nuestras necesidades, debemos, por una parte, priorizar aquellas necesidades o preferencias (lo que importa decir que algunas simplemente no podrán ser satisfechas) y, por la otra, utilizar de la mejor manera posible los recursos disponibles para poder cubrir el máximo de necesidades, evitando su desperdicio. La idea de eficiencia apela entonces inmediatamente a la toma de decisiones, a la necesidad de optar entre cursos de acción distintos a partir de ciertas premisas.” (Vargas Viancos, Juan R., 2003).

En cuanto al principio de “oportunidad” sostiene que la justicia no debe ser rápida, sino oportuna, esto es reparar el daño ocasionado en el momento en que el derecho es conculcado. “Una sentencia eficaz - (...) – se dirá en tal medida de su oportunidad. El concepto de oportunidad es relativo, aunque en una línea de máxima podría hacérselo coincidir con el de *instantaneidad*”. (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 2003). Pretensión que también es una mera declaración, ya que los tiempos que van desde la presentación de la demanda hasta la sentencia y su ejecución, está regido por un proceso que en sí mismo, tiene incluidos plazos que postergan esa reparación. “La duración razonable del trámite, se entenderá tal luego de confrontar el efectivo cumplimiento de los plazos procesales con otras circunstancias; por ejemplo, con la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración según las circunstancias específicas de cada controversia, la conducta del litigante – y las de sus letrados -, las de las autoridades – incluyendo la actividad del juez -, la acumulación de trabajo, la consideración de los medios disponibles, etc.” (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996)

Citamos a Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., (1996): “La eficacia es un concepto que se vincula con la excelencia del producto terminado: una de sus expresiones consiste – por ejemplo – en mejorar el nivel doctrinario de las sentencias. La eficacia reconoce

grados; es pensable determinar si se la ha alcanzado o no, y en qué medida: un sistema puede ser más o menos eficaz”. “El concepto de eficiencia lleva implícito el de productividad e introduce la necesidad de mediciones minuciosas, como la de minutos por tarea concreta – minutos efectivos por tarea particularizada -, lo que supone sofisticar los mecanismos de medición, de toma de datos sobre productividad, dado que los individuos que están siendo objeto de una medición aumentan su rendimiento. Se habla de eficiencia en términos de productividad, o de productividad como criterio de eficiencia”.-

La congestión judicial

Volviendo a la cita de Vanderbilt, Arthur T., (1959): “De las quejas del pueblo sobre la justicia la que con más frecuencia se oye es la relativa a la lentitud con que se la administra.”. Y como afirmamos más arriba, el fenómeno asociado a esa lentitud, es el de la congestión de las oficinas judiciales, con el consiguiente retraso en la resolución de las causas. “La congestión judicial está vinculada a un crecimiento sostenido de los ingresos judiciales sin que existan sistemas adecuados para asumir ese flujo mayor de casos” (Vargas Viancos, Juan R., 2003). Lo que no sólo está asociado a la cantidad de causas, sino también a la diversidad y la complejidad de ellas, observándose en la actualidad que los ciudadanos acuden a los tribunales por cuestiones que antes tenían una solución por otras vías, y que ha llevado a la Justicia a tener que crear juzgados de fueros especiales – como por ejemplo los de familia – para atenderlos.-

En la Ciudad de Resistencia, en el Fuero Penal, desde el comienzo de la implementación de la Reforma Penal en 2004, se observó un incremento de causas anual de un 10%⁴ con respecto al año anterior, - rondando un promedio anual de 40.000 causas -, y de las seis Fiscalías de Investigación Penal existentes en ese año, que actúan en la etapa preparatoria para el juicio, a mediados de 2005 se incrementaron a un total de nueve Fiscalías. Si bien, tanto la Reforma del Código Procesal Penal de la Provincia, como la creación de más Fiscalías tuvieron por objetivo disminuir el tiempo de trámite de las causas, y por lo tanto la congestión de esas oficinas, la realidad mostró que a través del tiempo se observaron retrasos en la tramitación de las causas, y en opinión de algunos Fiscales, esas oficinas se

⁴ Fuente: Mesa General de Entradas Informatizada del Fuero Penal, de Resistencia (Chaco).-

encontraban desbordadas en su capacidad, por lo que a partir del año 2010 se comenzó a elaborar una solución denominada Nuevo Diseño Organizacional (NDO) para el Ministerio Público Fiscal, que al momento de elaborar el presente reporte se encuentra en etapa de implementación.-

De observaciones realizadas, se pudo constatar que si bien el objetivo de la Reforma de 2004, era el de disminuir los tiempos del proceso, las Fiscalías mantuvieron una mecánica de trabajo heredada de la etapa anterior, manteniendo las formas y los procedimientos, que a la postre no cumplieron con esos objetivos, ni tampoco permiten elaborar conclusiones respecto de las causas de este incumplimiento, ya que no se incluyó en el proceso de reforma, las estrategias de monitoreo del sistema. Coincide con la observación realizada por Vargas Viancos, Juan E. (2003) “Las reformas fueron hechas sin prever los cambios organizacionales necesarios para su funcionamiento, sus requerimientos de personal, las nuevas condiciones de infraestructura necesarias, y sobre todo, careciendo de una estrategia de implementación que permitiera monitorear el proceso y hacer los ajustes pertinentes. Tratándose de los cambios más sustantivos – como es el caso de las reformas procesales penales – resultó especialmente relevante la desatención del cambio cultural que estas reformas entrañaban, siendo así que los cambios culturales son los más difíciles de efectuar”. Habrá que esperar los resultados del NDO – sobre el que se comentará más adelante - para comprobar si esta vez los cambios introducidos logran los resultados previstos.-

En cuanto a los Juzgados del Trabajo de Resistencia, de acuerdo a las estadísticas oficiales, presentan un grado de congestión importante con alrededor de 12.000 expedientes atrasados por Juzgado. Cabe destacar que la “Exposición de Motivos” para la presentación del proyecto de la Ley 2383 para la organización de la justicia del trabajo y el procedimiento laboral expresa: “El presente proyecto de ley que se eleva al Ministerio del Interior solicitando autorización para su sanción y promulgación tiene por objeto reglar la organización de la justicia del trabajo y el procedimiento laboral, en reemplazo de la ley 349; y tiende a un mejoramiento sustancial del fuero laboral, pues es necesario adecuar las normas jurídicas a las pautas de eficiencia y rapidez que la actualidad exige, a

efectos de superar las deficiencias puestas de manifiesto por aplicación de la legislación vigente.”

“En cumplimiento de estos objetivos, y sin modificar sustancialmente la estructura del cuerpo legal citado, se introdujeron importantes innovaciones con la finalidad de otorgar al procedimiento laboral la agilidad necesaria que evite la demora en la tramitación de las causas, sin vulnerar los derechos de las partes intervinientes y atendiendo al carácter tuitivo de esta rama de la ciencia jurídica.” La observación de las estadísticas oficiales muestra una realidad diferente a la pretendida por el legislador. Más adelante, en la misma exposición de motivos se expresa: “Como otro aporte de singular relevancia, debe destacarse la consagración en el texto propiciado, del Instituto de la Caducidad de Instancia, liberando así a nuestros tribunales de una gran cantidad de expedientes ya definitivamente abandonados por los interesados, que solo congestionan y perturban la labor tribunalicia.” El reconocimiento de la problemática de la oficina judicial descrita y comentada al principio - lentitud, morosidad, congestión – hechas en la fundamentación de esta Ley, hoy vigente con algunas modificaciones, demuestra a las claras que es una situación de larga data y que hasta el momento no ha encontrado respuesta.

Las respuestas ensayadas. Clasificación

Las medidas adoptadas hasta el presente pueden agruparse en tres categorías: aumento de la cobertura; ajuste de los procedimientos, e incorporación de técnicas de gestión.-

Aumento de la cobertura: Es la respuesta más antigua a la que ha apelado el sistema: la creación de más tribunales.-

Llama la atención la persistencia en utilizar esta medida para aumentar la capacidad de respuesta del sistema judicial, ya que tanto en el ámbito local como en otros lugares, sus resultados fueron discretos o realmente ineficaces.-

Dicen Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., (1996): “Aumentar lisa y llanamente el número de juzgados o retocar las leyes de procedimientos (*que veremos en el punto*

siguiente), e incrementar la infraestructura, conlleva el riesgo de multiplicar las deficiencias e inconvenientes”. Esto es lo que se observa en la actualidad local.

Vargas Viancos, Juan E., (2003), afirma que esta medida no es eficaz por dos razones: “Primero, porque es una solución cara. La creación de un nuevo tribunal demanda importantes inversiones en recursos humanos, infraestructura y equipamiento. No da una solución al principal cuello de botella del sistema: el tiempo del Juez. Por otra parte, la creación de nuevos tribunales lo que hace es abaratar el costo de litigar, por el solo hecho de hacerlos más accesibles y, por esa vía, alienta la llegada de nueva demanda que rápidamente satura a esos juzgados, tal como estaban los antiguos”⁵.-

Ajustar los procedimientos: Esta también ha sido una respuesta históricamente tradicional para hacer frente a la congestión y mora judiciales. Se basa en la introducción de modificaciones a los procedimientos judiciales, con el fin de aligerarlos de trámites innecesarios o de simplemente reducir los plazos para cada acción. Ninguno de estos cambios fue realizado con una base empírica real, sino por pruritos técnicos, con el afán de hacer más eficaz la labor de los tribunales. Actualmente los Códigos Procesales fijan plazos para las distintas etapas de la tramitación de una causa, hasta la sentencia. De consultas realizadas a distintos Magistrados y Funcionarios, no se pudo establecer cuál era el fundamento jurídico de esos plazos ni en base a que parámetros se fijaban, llegando a la conclusión de que solamente se fijaron en función de la ¿intuición? del legislador. En la bibliografía consultada, solamente se encontró un dato en Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (2003), que dice: “...en lo que respecta a *estándares* deseables, es bastante sorprendente verificar una cierta coincidencia de opiniones, al margen de diferentes costumbres y procedimientos, en cuanto a los tiempos razonables para dirimir judicialmente un conflicto”. “Una clara mayoría de los consultados en una encuesta de opinión llevada a cabo en España entre jueces, fiscales, secretarios y procuradores, consideró que un proceso penal por un delito de gravedad media o un proceso civil de similar entidad deberían tener una duración máxima de tres meses en primera instancia, y otro tanto en segunda instancia”. “Para los jueces y abogados norteamericanos de la ciudad de Portland (Estado de Washington), por su parte, cualquier caso civil no resuelto

⁵ Véanse datos sobre los distintos países de América en Vargas Viancos, Juan E. (2003)

por más de dos años desde su iniciación debía considerarse antiguo; en la ciudad de Cambridge (Estado de Massachusetts), magistrados y fiscales coincidieron en calificar de tales, a los juicios penales pendientes por más de dieciocho meses”.-

Tampoco estas reformas tuvieron en cuenta la necesidad de acompañarlas de los cambios organizacionales y administrativos, que permitieran lograr los objetivos que se buscaban, haciendo un seguimiento de su implementación, y registrando mediante indicadores apropiados, el desarrollo de la aplicación de las reformas, que nos permitieran en la actualidad, determinar las causas por las cuales no se obtuvieron los resultados esperados. “En conclusión, ya sea porque las reformas procesales no alteran sustantivamente las características de procedimientos poco eficientes, como porque en cualquier caso no han ido acompañadas de reformas a la gestión judicial, en los hechos estos cambios no tuvieron un impacto sustantivo en la reducción de la congestión y la mora judicial” (Vargas Viancos, Juan R., 2003).-

Incorporación de técnicas de gestión: Debido a que las medidas tradicionales mostraban importantes limitaciones para solucionar los problemas de congestión y mora judiciales, surge con fuerza la opinión de que la justicia debe tratarse como un servicio que se presta, y por lo tanto pasible de aplicársele técnicas de gestión, que en algunos casos estaban siendo utilizadas en otros sectores del quehacer estatal.-

Siendo el motivo de esta investigación, el de explorar el abordaje de la problemática judicial, para su solución, utilizando la estrategia de la Mejora Continua (MC) y las herramientas del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), solo se comenta aquí que hasta el momento todos los intentos por implementar éstas en el ámbito de la Justicia, han fracasado o no han logrado sostenerse en el tiempo, por los motivos que se expondrán más adelante. Cabe aquí preguntarse: ¿Por qué realizar un nuevo intento? Creemos que las experiencias anteriores no fueron conducidas por personas con el conocimiento suficiente de la MC y del SGC, o fueron asesoradas por especialistas que no conocían la cultura organizacional y las características propias de la oficina judicial, lo que llevó a cometer errores de tipo conceptual que impidieron el éxito de las aplicaciones.

También es necesario destacar, que en algunos casos se usó el concepto de incorporación de técnicas modernas de gestión, para incorporar la informática al trabajo judicial, pero sin capacitar a los operadores en la nueva herramienta, abandonando la vieja máquina de escribir. “Los nuevos sistemas de gestión que, por ejemplo, simplemente incorporan la informática al trabajo judicial, sin hacerse cargo de este tema, introducen mayor irracionalidad aún en la función judicial; esto es, demandan tiempo, esfuerzos y recursos en desarrollar y capacitar personal para hacer aquello que precisamente no queremos que hagan: dictar resoluciones judiciales” (Vargas Viancos, Juan R., 2003).-

1.3.2 GESTION JUDICIAL. EXPERIENCIAS

Tanto en nuestro país como en el resto del mundo, se ha encarado esta problemática ensayando soluciones a través de la mejora de la gestión de las oficinas judiciales. Las experiencias realizadas hasta aquí son numerosas e imposible de comentarlas a todas, por lo que se describen las que se consideran más representativas de los objetivos perseguidos por esta investigación.

Implementación del SGC. Normas ISO

Lo más destacado y consistente que puede mostrarse, en cuanto a esta solución, a nivel del país y de la provincia del Chaco, es lo realizado por el GESOC⁶, una organización dedicada a impulsar e implementar las Normas ISO en el ámbito de la justicia. A través de su accionar y con su asesoramiento, algunas dependencias judiciales en el país, han logrado la Certificación ISO 9001/2000. En la Provincia del Chaco, durante los años 2001 al 2006 se desarrolló el Programa de Gestión Social de Calidad, apoyado por esa organización, pero no se ha logrado ninguna Certificación.-

De la bibliografía consultada⁷ se pueden sacar varias conclusiones respecto a los logros de este grupo: primero, si bien la acción de esta organización fue acompañada por las máximas autoridades de la justicia en las jurisdicciones donde actuaron, como por ejemplo en el Chaco, no se ha logrado difundir el tema en los Magistrados y Funcionarios responsables de cada dependencia judicial, que son los referentes obligados al momento

⁶ GESOC – Gestión Social de Calidad en la Justicia, sitio www.gesoc.org.ar

⁷ Quiroga Lavié, H. et al (2005); Parody, E. y Gerlero, M. S. (2006), Parody, E et al (2004)

de aplicar las herramientas de la Gestión de la Calidad, de manera de lograr un mayor apoyo y motivación para encarar las mejoras. Por otro lado, se ha abordado la implementación a partir de dependencias piloto, y circunscriptos solamente a esas dependencias todos los esfuerzos, sin tener en cuenta, que si bien, los aspectos formales de la aplicación de las Normas ISO pueden ser comunes a toda la organización judicial, la idiosincrasia de cada una de ellas, y su realidad particular, condiciona mucho el éxito de la Gestión de la Calidad.

Se ha observado que esta falta de resultados, en la Provincia del Chaco, ha generado un descreimiento generalizado entre los Magistrados y Funcionarios que no participaron en el proceso, sobre las posibilidades de aplicación de estas herramientas de gestión, además de la desmotivación que la falta de continuidad y de resultados generó en los Magistrados, Funcionarios y Empleados de las dependencias piloto.-

También se ha observado que el convencimiento general de los participantes del proceso, es que la implementación de la Gestión de la Calidad, es una actividad secundaria y externa a las tareas cotidianas de la dependencia, - y no una actividad que debe realizarse, en forma planificada, en la mejora del proceso en cuestión, en el momento mismo del desarrollo de ese proceso - y que se suman a las tareas específicas de la dependencia, incrementando la carga de trabajo.

Por último, se observa que esta organización, sostiene como estrategia, la aplicación lisa y llana de la Norma ISO 9001/2000, confundiéndola con un método, y generando también confusión sobre lo que es la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad y la Norma que rige su certificación: “La norma ISO 9001 es una herramienta en la gestión tecnocrática y administrativa judicial, está más involucrada con las tareas del secretario, del prosecretario y los empleados que con la tarea del juez, ya que es una norma meramente operativa sin contenido jurídico ni constitucional, pero resulta una herramienta útil para agilizar la gestión, y en ese sentido ayuda a lo procesal”. Obsérvese la repetición de la palabra “herramienta”, que se utiliza en la mayoría de los documentos, artículos y libros de la organización, calificando así a la norma para su utilización en la implementación del Sistema de Calidad. Agregan: “La norma ISO no es el fin, es una herramienta de un conglomerado de herramientas, sirve si la dotamos de un contenido, si

tratamos de reflexionar sobre la tarea, si apuntamos a un cambio de conducta. También existe la posibilidad de superar la norma, hay que tener la plasticidad para ver si hay alternativas que contribuyan a potenciarla”. –

De treinta dependencias de todo el país informadas por el GESOC en el año 2004, en proceso de implementación del SGC, la mayoría con fecha prevista de certificación, hasta diciembre de 2006, sólo lo habían logrado cinco de ellas, y la mayoría del resto había abandonado la implementación. Del análisis de los informes, obtenidos a través de internet,⁸ de esta organización podemos inferir que el fracaso en la obtención de los resultados esperados – la Certificación ISO - se debe a la confusión antes mencionada, y a la elección de una estrategia de implementación del sistema que no fue adecuada a las características de esas oficinas judiciales. Por otro lado, al momento de realizar este reporte, a la mayoría de las dependencias que lograron la certificación, les ha caducado el Certificado ISO, por cuestiones presupuestarias o por la necesidad de seguir pautas de reformas encaradas por los Poderes Judiciales contrarias a lo especificado por Normas ISO o por los Certificados correspondientes.

Cabe destacar que el sitio www.gesoc.org.ar ha desaparecido de la web al momento de escribir este reporte, y los informes mencionados que fueron obtenidos durante el año 2008 fueron impresos y están en posesión del investigador.

Más allá de las críticas expuestas más arriba, es necesario mencionar que este grupo ha logrado poner en el debate sobre la organización judicial, el tema de la gestión judicial, a tal punto que, la Corte Suprema de la Nación, a través de la Conferencia Nacional de Jueces, la ha fijado como política de Estado (ver Anexos de este capítulo).-

Por lo visto, existe gran experiencia en la aplicación de sistemas de gestión en la justicia que puede ser aprovechada en la actualidad, para llevar adelante una estrategia de implementación de herramientas de la Gestión de la Calidad, con mayor éxito que el obtenido hasta aquí, pero que debe ser orientada a obtener un mayor compromiso de todo el personal - Magistrados, Funcionarios y Empleados – en la consecución de los resultados.-

⁸ Consultar en www.gesoc.org.ar y en www.cejamericas.org

Cualquier estrategia para el mejoramiento de la gestión judicial, debe ser consecuente con las características propias del Poder Judicial, y de cada dependencia en particular, teniendo en cuenta que este sector del Estado confiere el poder de determinar la forma de gestionar sus dependencias, a cada uno de los responsables de las mismas. Por lo tanto, el compromiso ineludible de implementación de las herramientas de la Gestión de la Calidad, debe ser puesto de manifiesto por parte de los Magistrados y Funcionarios, responsables de cada oficina judicial.-

Estructuras de áreas comunes especializadas

Esta ha sido, sin dudas, la solución más experimentada en los últimos tiempos en nuestro país. El Nuevo Diseño Organizacional (NDO) del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.); la Gestión Asociada de Mendoza; y, recientemente el Nuevo Diseño Organizacional para el Ministerio Público Fiscal del Chaco, entre otros, son ejemplos de esta experiencia.

En general, la misma, se basa en la separación de las funciones y actividades jurisdiccionales propias del Juez, de las llamadas “administrativas” u operativas que se desarrollan en áreas especializadas y que sirven a varios jueces a la vez, a través de “unidades de servicios comunes (USC)”. Estas USC son administradas por Magistrados o Funcionarios Coordinadores, según sea el caso.

Pasemos a continuación a describir estas tres experiencias a los fines de su análisis:

- **Gestión Judicial Asociada (Mendoza)**

Se trata de asociar varios Juzgados individuales en una única dependencia denominada Tribunal de Gestión Asociada, con varios jueces a los cuales se los dota de una estructura mínima necesaria para la función decisoria, creándose varias unidades de servicios comunes que sirven a dichos jueces.

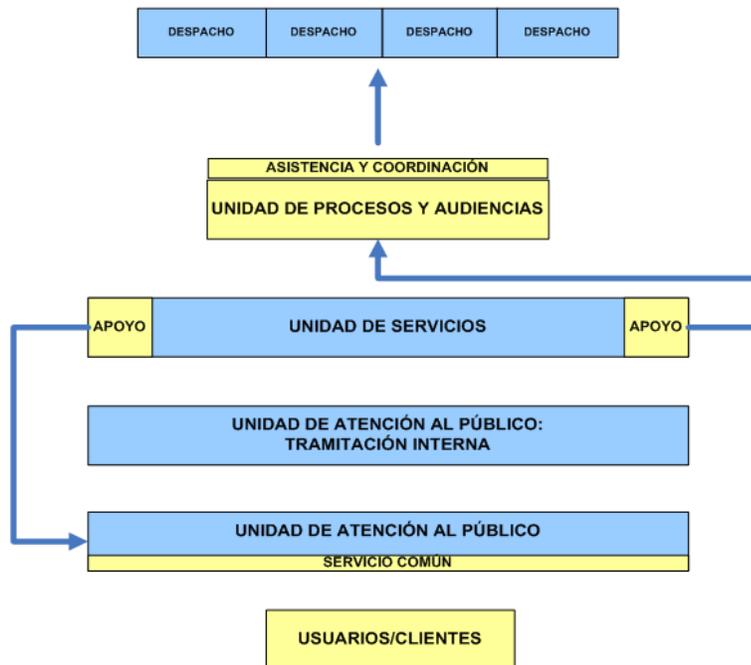
En palabras de la propia Unidad de Transformación y Desarrollo Institucional (UTyDI) del Poder Judicial del Mendoza al describir el proyecto, nos dice:

“La experiencia consiste en una nueva metodología de trabajo que será aplicada a cuatro Juzgados Civiles a través de una experiencia inicial (Plan Piloto), con el objetivo de hacer eficiente la Justicia Civil y reconstruir los deteriorados vínculos entre el Poder Judicial y la Sociedad, a través de cinco lineamientos generales:

1. Revisión y reingeniería de procesos.
2. Oralidad, concentración y simplificación de actos procesales.
3. División de la tarea decisional de la administrativa. Dentro de un marco de repensar las oficinas judiciales.
4. Seguimiento, evaluación y mejora continua de las actividades realizadas.
5. Desarrollar un sistema de gestión administrativa que contemple los ítems anteriores.”

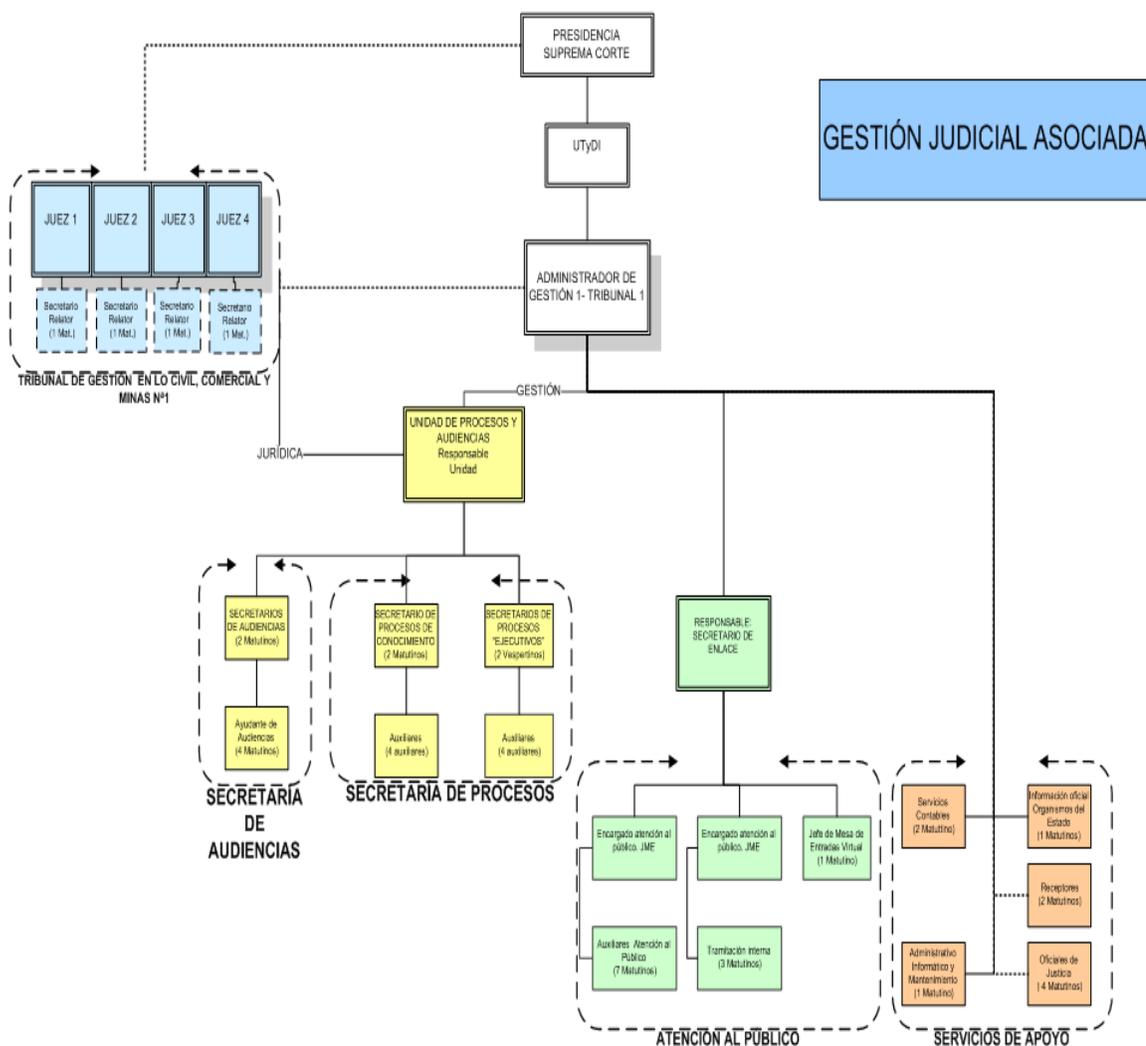
Se propone para ello, un cambio en la estructura funcional de la gestión, obedeciendo al siguiente esquema:

ESQUEMA PARTICULAR DEL NUEVO MODELO DE OFICINA JUDICIAL



Fuente: “GESTION JUDICIAL ASOCIADA: Experiencia inicial”. Documento UTyDI (Poder Judicial de Mendoza)

Y este esquema se materializa con el siguiente organigrama:

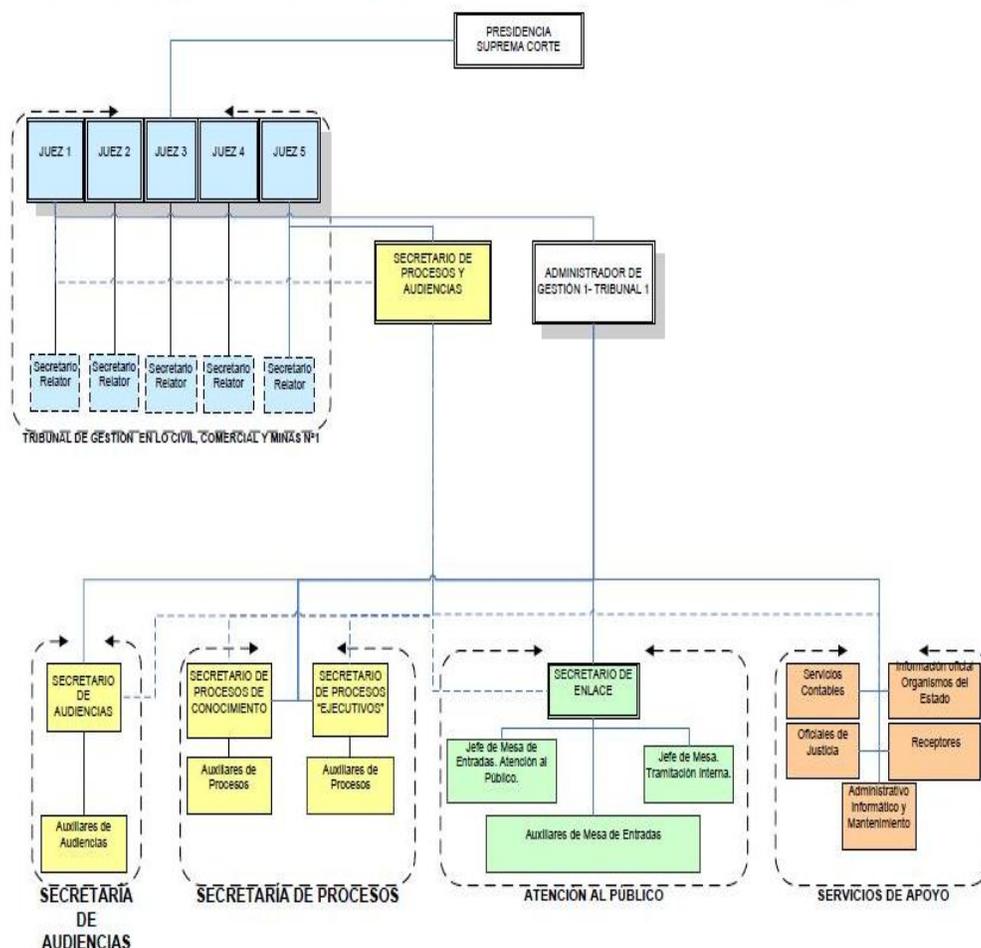


Fuente: "GESTION JUDICIAL ASOCIADA: Experiencia inicial". Documento UTyDI (Poder Judicial de Mendoza)

Finalmente, en la práctica esta propuesta se concretó en la creación del Tribunal de Gestión Judicial Asociada N° 1, en lo Civil, Comercial y Minas (TGJA N° 1), mediante la Acordada N° 20.867 de fecha 3 de abril de 2008, asociando los Juzgados Civiles Primero, Décimo Primero, Décimo Tercero y Vigésimo. Luego, se incorporó un quinto Juez a este Tribunal, mediante el Art. 133 de la Ley N° 7.837 y por el Decreto N° 2.527/2009.

El Organigrama final quedó conformado de la siguiente manera:

Organigrama del Tribunal de Gestión Judicial Asociada

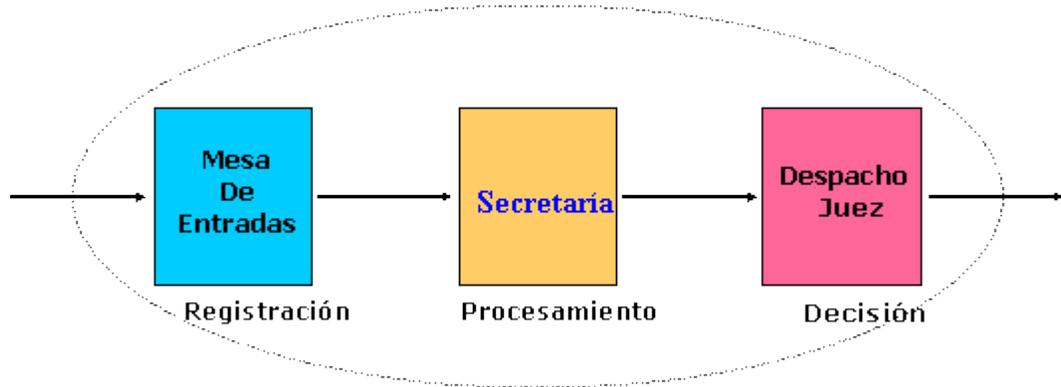


Fuente: Manual de Calidad V1 – SGC – Tribunal de Gestión Asociada N° 1, en lo Civil, comercial y Minas del Poder Judicial de Mendoza.

Actualmente está en funcionamiento el Tribunal de Gestión Judicial Asociada N° 2 (TGJA N° 2), y según información obtenida por comunicación telefónica con el Escribano Carlos Quiroga, Coordinador de la UTyDI del Poder Judicial de Mendoza, ya están planificando la apertura del Tercer y Cuarto Tribunal.

Tanto el TGJA N° 1 como el N° 2, cuentan con cinco Jueces y una estructura de servicios comunes igual.

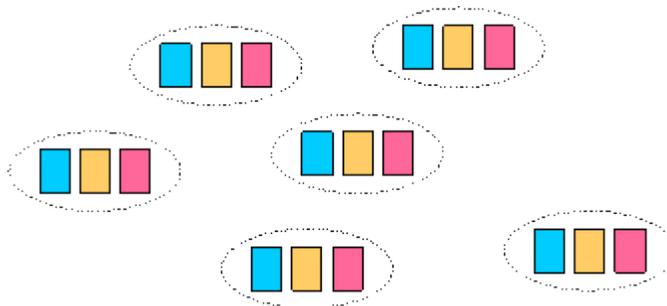
Según lo expresado por la UTyDI, en el documento de referencia, la estructura de los Juzgados Civiles existentes al inicio de la implementación de la Gestión Asociada, era la siguiente:



ESQUEMA DE JUZGADOS CIVILES

Fuente: "GESTION JUDICIAL ASOCIADA: Experiencia inicial". Documento UTyDI (Poder Judicial de Mendoza)

Este esquema, ante el aumento de la litigiosidad, - como se explicó en el apartado Las respuesta ensayadas. Clasificación – se repetía con el fin de aumentar la cobertura, creando nuevos Juzgados completos, según se presenta en la figura siguiente:



MODELO DE RÉPLICA DE LAS ESTRUCTURAS

JUZGADOS CIVILES

Siguiendo el análisis de la propuesta en cuestión, se identifican las siguientes disfuncionalidades:

- Se carece de un modelo de trabajo en la Unidad Laboral, por ello existen tantos modelos como órganos o servicios.
- La eficacia de la Unidad Laboral está determinada por la disposición particular del personal de cada Órgano.
- Secretarías como punto de encuentro de empleados, funcionarios, profesionales y público.
 - Continuas interrupciones en el trabajo
 - Exposición física del Magistrado
- Escasa posibilidad de reasignar personal íter-orgánicamente.
- Excesivo índice de rotación del personal.
- Magistrados distraen su labor decisoria por problemas de organización del juzgado.
- Traslado de decisiones al personal administrativo
- Diferencia de criterios procedimentales.
- Vulneración del principio de economía de escala.
- Sobredimensionamiento de reservas materiales.
- Capacidad edilicia limitada
- Altos costos de mantenimiento

Mientras que la propuesta del Nuevo Modelo de Oficina Judicial del esquema de más arriba, presenta – según el informe - los siguientes beneficios:

- Acortamiento de plazos procesales
- Mayor control y conducción del proceso
- Focalización en la solución del conflicto
- Inmediatez en las decisiones
- Servicios comunes con horarios extendidos

- Mecanismos de control de gestión, mediante información concreta. "Lo que no se mide no se mejora".
- Posibilidad a futuro de nombrar jueces sin crear nuevos Juzgados. Economías de escala.
- Actualización de roles conforme a nuevos conceptos de gestión y tecnológicos.
- Concentración de actos procesales en audiencias

Analizamos a continuación algunos de estos conceptos, tomando en cuenta lo tratado hasta aquí en este reporte.

En principio, no existe congruencia entre las disfuncionalidades adjudicadas al sistema anterior, con los beneficios que se esperan alcanzar con el nuevo esquema estructural.

Analizamos a continuación las siguientes disfuncionalidades expresadas y su relación con algunos beneficios esperados: *Se carece de un modelo de trabajo en la Unidad Laboral, por ello existen tantos modelos como órganos o servicios; La eficacia de la Unidad Laboral está determinada por la disposición particular del personal de cada Órgano; Diferencia de criterios procedimentales; Vulneración del principio de economía de escala; Sobredimensionamiento de reservas materiales; Capacidad edilicia limitada y Altos costos de mantenimiento*

Estos aspectos están relacionados con el Aumento de la Cobertura denunciado – o sea la creación de un Juzgado completo por aumento de la carga procesal (litigiosidad) -, y al hecho que cada Juez le imprime a su Dependencia su estilo de liderazgo, de dirección y de administración. Esto último, desde el punto de vista de cualquier sistema de gestión que se analice es preferible y hasta indispensable, toda vez que el Liderazgo figura como un aspecto insustituible para la consecución de los objetivos y de la misión y visión si los hubiere. Sin embargo, podríamos reconocer que en el cambio de estructura se contempla que el Juez solamente “lidere” lo referido a la actividad jurisdiccional, dejando lo que se considera “operativo”, en manos de líderes de menor jerarquía o rango, que sirvan a la tarea principal de dicho Juez. Pero entonces, habría que establecer, cuando se enuncia como beneficio el *Mayor control y conducción del proceso*, a qué parte de ese proceso se

refiere, si al liderado por el Juez (jurisdiccional) o al desarrollado por las áreas especializadas (operativos). En este punto cabría preguntarse, por ejemplo: ¿La producción de prueba es una tarea jurisdiccional u operativa? ¿Cómo afecta al principio de inmediación y al control del proceso por parte del Juez, esa prueba producida en un espacio fuera de su control y que comparte con otros Jueces? Es necesario destacar aquí, que en este modelo de estructura, el Juez solamente tiene “control” sobre el dictado de la sentencia con auxilio de su Secretario Relator, mientras que el resto del trámite lo realizan unidades especializadas compartidas y fuera del control de cada Juez interviniente⁹, lo que podría explicarse como una especie de “tercerización” interna de la provisión de los insumos necesarios para la producción de la sentencia.

Si bien el concepto de “economías de escala” pudiera resultar atractivo a la luz de la teoría de la escasez con la que deben desarrollarse las políticas públicas, esto debería analizarse respecto de su influencia sobre la tarea del Juez, toda vez que la misión de impartir justicia de éste – darle a cada parte según le corresponda – debe abordarse en términos de eficacia más que de eficiencia. De todas maneras, dado que la economía de escala sostiene que el costo medio a largo plazo disminuye con el aumento de la producción, y este modelo está en plena etapa de implementación, no permitiría sostener que este beneficio sea real, ni verificar la forma en que se produce.

Por otro lado, analizándolo también desde el concepto de la economía de escala y de las consecuencias de la solución del aumento de la cobertura en justicia, comentado más arriba, existe una última cuestión no resuelta en el documento de referencia. Una de las críticas al esquema estructural actual – un Juez por Juzgado -, es que verificado el aumento de la litigiosidad y la congestión del Juzgado, debe crearse otra estructura igual y completa, con lo que se supone que esta solución es económicamente ineficiente. Además, está suficientemente comprobado que el aumento de la cobertura disminuye el costo de litigar, por lo que aumenta la demanda en justicia, congestionando rápidamente los nuevos Juzgados. Sin embargo, la estructura propuesta no soluciona esta cuestión, sino que tendería a aumentarla, ya que es evidente que tal estructura no podría crecer

⁹ Cuando nos referimos aquí al “control”, lo hacemos respecto al tiempo, al modo y al estilo que sea de preferencia de cada Juez en la conducción de una causa, que se contrapone con la pretensión de “automatización” del trámite judicial del modelo propuesto.

hasta el infinito, de acuerdo al aumento de la carga procesal. Esto es, aumentar Jueces, o empleados en las áreas especializadas, - contemplado como beneficio de la propuesta - a medida que el volumen a abordar aumente. Entonces: ¿cuál es el tamaño máximo, en cantidad de Jueces y empleados en las áreas especializadas, que puede soportar esta estructura? Debe tenerse en cuenta que en la pregunta no solo está contemplada la cantidad de personas – Magistrados, Funcionarios y Empleados – que compone la estructura, sino también los aspectos edilicios y de infraestructura implícitos en la organización de la misma. De acuerdo a la práctica adoptada en la Provincia de Mendoza, el número de Jueces estaría establecido en cinco. Por lo tanto, comparando con el sistema anterior lo que se cambia aquí, es solamente el tamaño de la estructura a repetir cuando se comprueba la congestión de las existentes, consistiendo entonces, esta propuesta en una forma diferente de reiterar la vieja práctica del Aumento de la Cobertura. ¿Debería esperarse entonces el cumplimiento de aquella sentencia de Einstein: “No se deben esperar resultados distintos haciendo siempre las mismas cosas”?

Al referirse a *Los cambios futuros e integrales de "Segunda Generación"*, el documento en análisis expresa: “ *De cara al presente trabajo, el punto crítico se encuentra en los Magistrados, en el factor de decisión judicial. El ingreso anual de causas, para un magistrado civil, es de aproximadamente 900; esto es tres veces más de lo que humanamente puede resolver un juez, situación agravada, aún más, por la existencia de múltiples incidentes que operan en cada expediente, durante el proceso. Hay que tener en cuenta, además, que los jueces cuentan con solo 200 días hábiles al año*”. De esta forma se reconoce que el denominado “cuello de botella” en el proceso judicial se encuentra al nivel del trabajo del Juez o de su rendimiento, y el incremento de personal administrativo estaría limitado a la “cantidad de servicio” que debería prestarse a cada Juez, siendo la cantidad de causas que puedan atender éstos, el indicador de congestión de la estructura. En un trabajo de Tesis de Maestría, denominado “*LA CARGA LABORAL DE UN JUEZ CIVIL: CUANTAS SENTENCIAS PUEDE DICTAR EN UN AÑO*”, el Dr. Nicolás Esteban ZIMAN expresa en el punto CUARTO de las Conclusiones: “*Sería adecuado limitar a niveles razonables, unos 500 expedientes anuales, la carga laboral confiada a cada Juez Civil, así se podrá exigir que los mismos sean concluidos en plazos legales, con la debida calidad en cuanto a la forma y contenido. El rendimiento máximo,*

en estas condiciones de diseño procesal e insuficiente estructura, para un Juez seguirá siendo de 150 sentencias en procesos de conocimiento como máximo, por año.

*Acompañar el crecimiento de la litigiosidad, con el nombramiento de los jueces que fueren necesarios de acuerdo al número de causas que ingresen”. Por lo que la capacidad de la estructura implementada – de acuerdo a este trabajo – sería la de procesar unas 2500 causas anuales, con un rendimiento total de unas 750 sentencias. Pero antes de eso, el Dr. ZIMAN advierte en el punto SEGUNDO que: “Debe evitarse en los hechos delegar facultades jurisdiccionales exclusivas del juez, para no desnaturalizar la función Judicial. La sola firma de la sentencia definitiva por el Juez, lo hace asumir responsabilidad funcional pero **no redime la falencia de su notoria ausencia en la tramitación y resolución del caso**”¹⁰, lo que contesta en parte las dudas planteadas más arriba sobre la afectación de la falta de control del Juez sobre el trámite de la causa.*

En el documento analizado, titulado “GESTION JUDICIAL ASOCIADA: Experiencia Inicial”, de la Unidad de Transformación y Desarrollo Institucional, del Poder Judicial de Mendoza¹¹, pueden consultarse otros aspectos de la propuesta que tienen que ver con la planificación de la implementación de la misma, cuyo contenido no es motivo de la presente investigación.

Como conclusión final podemos decir que no vemos en esta propuesta una solución que vaya más allá de implementar una nueva forma de aumento de la cobertura, cuyas consecuencias a largo plazo sobre la tarea jurisdiccional del Juez, como así también la capacidad de soporte de reformas de fondo o de forma de las leyes y códigos, tendientes a satisfacer las preferencias de los ciudadanos respecto de la justicia, no han sido estudiadas ni analizadas.

- **Nuevo Diseño Organizacional. Ministerio Público Fiscal C.A.B.A.**

Del mismo modo que en la Gestión Asociada, el Nuevo Diseño Organizacional (NDO) del Ministerio Público Fiscal (MPF) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

¹⁰ Las negritas son del autor del presente reporte.

¹¹ Que puede consultarse en:

http://www.jus.mendoza.gov.ar/organismos/unidad_transformacion/gest_jud_asoc_doc_final.htm

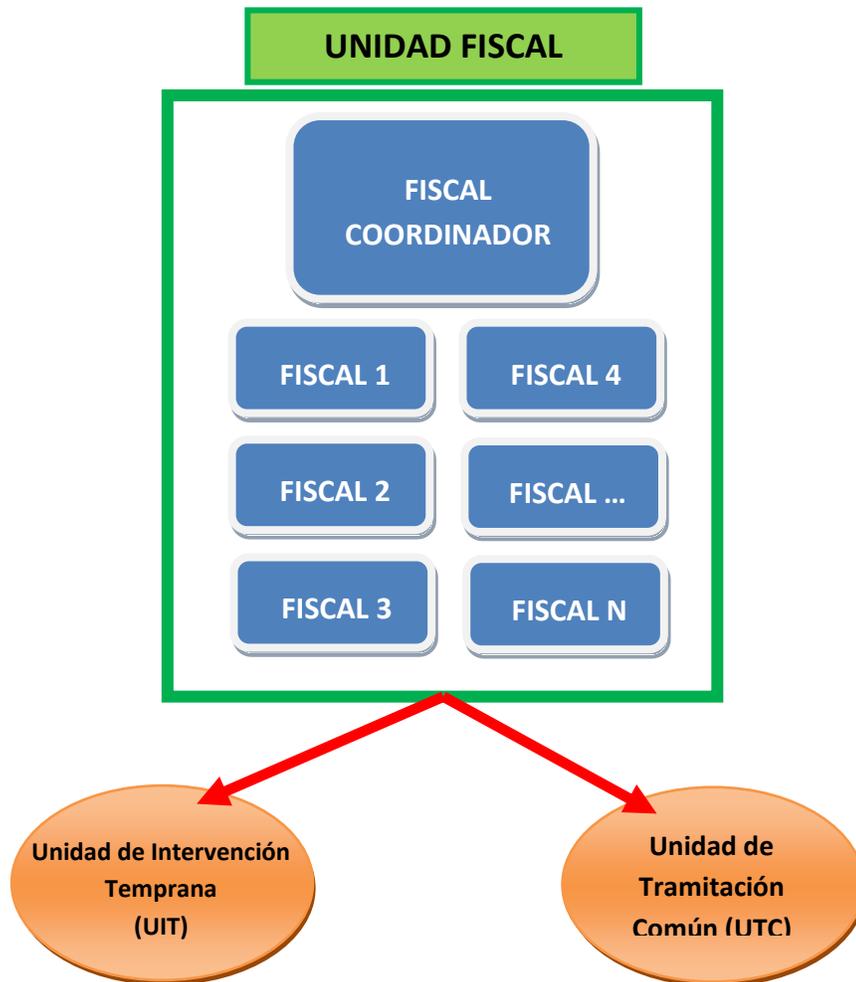
(C.A.B.A.), se basa en el concepto de gestión por áreas especializadas que sirven a las áreas decisorias, representadas en este caso por los Fiscales. Es necesario advertir, sin embargo, que la diferencia entre los dos sistemas se da en cuanto al desarrollo del proceso jurídico, que en forma simplificada podemos explicar que: en el ámbito civil (comercial, laboral, de familia, etc.) son las partes en litigio las encargadas de impulsar la causa, siendo la tarea del Juez recibir los elementos de prueba aportados por ellas para sostener sus razones, y en virtud de los mismos tomar una decisión luego de desarrollado el proceso en todas sus partes; mientras que, en el Ministerio Público, son los Fiscales los encargados de impulsar “de oficio” las causas que llegan a su conocimiento, hasta su resolución final o elevación a juicio según corresponda. Esto es importante porque le brinda a los Fiscales mayores posibilidades de control del proceso en todas sus partes y en todos sus aspectos.

La estructura del NDO, se basa en la creación de una Unidad Fiscal (UF) compuesta por Equipos Fiscales (EF), coordinados por un Fiscal Coordinador; una Unidad de Intervención Temprana (UIT); y, una Unidad de Tramitación Común (UTC). Estas tres áreas conforman el núcleo fundamental del NDO, que a su vez se completa con otras áreas de servicios especializados, como ser: la Oficina Central Receptora de Denuncias; la Unidad de Orientación y Denuncia; la Oficina de Atención a la Víctima y Testigo, entre otras.

Desarrollamos el análisis de este sistema en base al Informe “Nuevo Diseño Fiscalías de la Ciudad”, editado por el Ministerio Público Fiscal de C.A.B.A, en enero de 2013¹², aclarando que se complementa con otros documentos anteriores obtenidos a través de internet, pero que a la fecha de elaboración de este reporte no se encuentran disponibles.

Básicamente, el NDO podría representarse en base a la figura siguiente, que advertimos es solamente esquemática y representa el núcleo fundamental prescindiendo de las áreas complementarias de servicios especializados creadas durante o a posteriori de la implementación:

¹² Este libro puede consultarse en: <http://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/archivofg/Informe-Nuevo-Dise%C3%B1o.pdf>



El informe de referencia define a estas áreas de la siguiente manera:

“La Unidad de Intervención Temprana (U.I.T.) constituye el sector por donde ingresan todos los casos a la Unidad Fiscal. Así pues, la U.I.T. cumple una labor primordial en esta etapa inicial, ya que es la encargada de recibir, evaluar y decidir inmediatamente según las características de cada hecho denunciado, si corresponde o no la aplicación de una salida alternativa del conflicto, una conclusión temprana (desestimación, incompetencia o remisión a la Unidad Administrativa Controladora de Faltas), o que el caso sea investigado por un Equipo Fiscal.”

“La Unidad de Tramitación Común (U.T.C.), actúa coordinadamente con la Unidad de Intervención Temprana (U.I.T.) y los Equipos Fiscales (E.F.), teniendo a su cargo dos funciones de suma relevancia: la gestión de las diligencias ordenadas por los fiscales en

las investigaciones, y la tramitación de todas las cuestiones administrativas de la Unidad Fiscal.”

“Finalmente, el restante eslabón de la Unidad Fiscal son los *Equipos Fiscales*, que se encuentran integrados por un fiscal de primera instancia, un secretario, otro funcionario y dos empleados con perfil jurídico, que colaboran directamente con el director de la investigación”.

Planteado el modelo estructural fundamental del diseño propuesto y definidas sus distintas áreas, debemos comentar que el NDO parte de un diagnóstico similar al analizado en la Gestión Asociada respecto a la manera tradicional de solucionar la congestión de los juzgados, a través del aumento de la cobertura, que como se explicó en esa oportunidad, consiste en crear juzgados completos, toda vez que se necesitara ampliar la cantidad de jueces.

Se establece en el informe, que esta estructura permite una utilización más racional de los recursos y una mayor eficiencia, dado que permite aumentar los mismos solamente en aquellas áreas donde fuera necesario hacerlo. Es decir, si se necesitara – en este caso – un nuevo Fiscal, no debería repetirse toda la estructura completa, sino solamente crear un nuevo Equipo Fiscal, que se sumaría a los existentes con su estructura mínima (Fiscal, Secretario, Funcionario y 2 Empleados). De este modo se sostiene, se podría ampliar la capacidad decisoria sin las consecuencias negativas del aumento de la cobertura, aunque de hecho, ampliar la capacidad decisoria es aumentar la cobertura.

Se afirma en este sentido: “Ha de añadirse un dato no menor, que debe resaltarse y potencia aún más el valor de esta transformación. Precisamente, es el hecho de que el esquema organizacional propuesto permite afrontar el incremento de la carga de trabajo, sin multiplicar cargos para el personal de apoyo. En otras palabras, esta forma de reorganizar las fiscalías no aumenta significativamente los costos implícitos en la creación de estructuras y cargos inferiores que dependen de cada fiscal, lo que sí sucedería bajo los lineamientos de los esquemas organizacionales tradicionales. Pues contrariamente, esta metodología de administración de los recursos es más austera, y sorteja la caracterizada excedencia burocrática.”

Esto es cierto en tanto y en cuanto, la capacidad de las estructuras de apoyo o decisorias, no llegue al límite en el cual se sature o sea desvirtuada operativamente.

Veamos esta cuestión: Si al inicio de las actividades de una Unidad Fiscal, se contara en cada una de las áreas con capacidad de ampliación suficiente como para afrontar un incremento de la carga de trabajo; y éste se produjera, se incrementarían los recursos que fueren necesarios solamente en aquellas áreas que lo requirieran, y en la cantidad correspondiente a ese incremento. Es decir: si el incremento de la carga de trabajo requiriera mayor capacidad decisoria, se aumentaría la cantidad de Equipos Fiscales que fueren necesarios, sin necesidad de ampliar los recursos de las áreas de apoyo; o, si se diera un incremento de los ingresos, pero que no superara la capacidad decisoria, posiblemente sea necesaria una ampliación de los recursos de la Unidad de Intervención Temprana.

Sin embargo, en el informe se establece que: "...la cantidad de unidades fiscales y oficinas de servicios comunes se vincula también a la carga de trabajo. Pues un análisis racional ha dado cuenta de que establecer una única Unidad Fiscal con una oficina de servicio común, que diera soporte a todos los equipos fiscales no hubiera dado abasto, además de verse desvirtuada operativamente". O lo que es lo mismo decir que esta estructura tiene un límite en cuanto a las posibilidades de su ampliación. Esto es así, porque además de los dos aspectos mencionados en el informe, respecto a la capacidad de brindar servicio de cada área de apoyo – "no dar abasto" – o a su operatividad desvirtuada, hay que agregarle que en el soporte de esta estructura están involucrados los límites de la estructura edilicia, de la infraestructura y del equipamiento.

Entonces cabe preguntarse en este punto: ¿Cuál es la capacidad de soporte máxima necesaria de carga de trabajo de cada Unidad Fiscal que es considerada eficiente? En ninguna parte del informe de referencia – ni en otros documentos consultados – se mencionan los criterios de cálculo y de diseño del tamaño y de la capacidad de cada una de las áreas que componen la Unidad Fiscal, ni tampoco de la misma en su conjunto.

Por otra parte, a la pregunta ¿Qué decisión se tomaría una vez que una Unidad Fiscal se encuentre saturada?, la respuesta inmediata sería: Crear una nueva Unidad Fiscal con la

capacidad suficiente para absorber la carga de trabajo actual y los incrementos futuros. Esto representa la misma solución que se critica de las adoptadas tradicionalmente, o sea el aumento de la cobertura a través de la creación de una estructura completa.

Pero en este caso podría ser aún más ineficiente por lo que se analiza a continuación: Sabemos que la capacidad de un proceso o de un sistema depende de la de su recurso de menor capacidad. A este recurso se lo denomina comúnmente “cuello de botella”. Verificada la saturación del cuello de botella, debemos tomar una de tres decisiones: a) ampliar la capacidad del cuello de botella; b) subordinar todo el proceso/sistema al cuello de botella; o c) crear un nuevo proceso o sistema (Goldratt, Eliyahu M., 2005).

De estas tres decisiones, la primera es la que se propone en el NDO como un beneficio, ya que permite ampliar la capacidad del área – de apoyo o decisoria – que se convirtiera en cuello de botella, sin necesidad de aumentar recursos en las otras, por lo que es una solución eficiente. La tercera sería eficiente si se verificara la saturación total del sistema o sea de todas las áreas. Pero ¿qué pasaría si debiéramos adoptar la segunda solución?

La segunda solución se adopta cuando identificado un recurso que se convierte en cuello de botella en el proceso o sistema, éste todavía tiene capacidad para responder a la demanda, por lo que los recursos “aguas arriba” del proceso deben ajustar su producción para surtir solamente los requerimientos del cuello de botella. Mientras que los recursos “aguas abajo” del proceso, solo podrán producir en la medida que son surtidos por el cuello de botella. Esto significa que tanto los recursos anteriores como posteriores al cuello de botella tendrán capacidad excedente de producción, que no podrá ser utilizada. Si los recursos aguas arriba del proceso siguieran produciendo al máximo de su capacidad, producirían la congestión del cuello de botella (Goldratt, Eliyahu M., 2005).

Supongamos que por cualquier motivo, en una Unidad Fiscal se llegara a ampliar al máximo la cantidad de Equipos Fiscales, y que estos a su vez estarían absorbiendo, al máximo de su capacidad, la carga de trabajo. Al producirse un incremento de la carga de trabajo, los Equipos Fiscales se convertirían inmediatamente en cuellos de botella del sistema, por lo tanto, la UIT, debería surtir a los mismos en función de la capacidad de éstos y no de su propia capacidad. Significa que la UIT tendría capacidad de producción

excedente que no podría utilizar, por lo que comenzaría a verificarse que parte del incremento de la carga de trabajo no podría procesarse, convirtiéndose en stock en espera hasta que los Equipos Fiscales pudieran absorberlo. Por otra parte, la UTC solamente recibiría la carga de trabajo entregada por los Equipos Fiscales, por lo que también estaría trabajando por debajo de su capacidad máxima. Aquí comenzaría a producirse lo que definimos como *congestión judicial*, por lo que para resolverla sería necesario crear una nueva Unidad Fiscal completa, o sea aumentar la cobertura de la manera tradicional.

Obsérvese, que lo analizado en el párrafo anterior, sería ineficiente, puesto que sería necesaria la creación de una nueva estructura completa, cuando en la estructura anterior todavía hay recursos con capacidad de producción excedente.

Podría completarse este análisis suponiendo a las otras áreas como cuellos de botella, o a la saturación edilicia, o a otras causas, pero se considera que lo expuesto explica bien la posición respecto a la eficiencia pretendida de esta solución.

De acuerdo a los informes estadísticos disponibles en el sitio oficial del MPF¹³ de la C.A.B.A., en el año 2011 ingresaron un total de 52.671 causas contravencionales, penales y de faltas en las cuatro Unidades Fiscales existentes. Había por entonces 25 EF para atender esa carga de trabajo. Si suponemos que el 50% de las causas solamente – en el informe se consigna un porcentaje mayor – tuvieran una resolución temprana, o sea que no fuera elevada para la Investigación Preliminar, ingresarían a los EF un total de 26335 causas, alrededor de 1053 causas por EF. Considerando que no existe feria judicial, por lo que se trabaja durante todo el año, el ingreso mensual en cada EF sería de alrededor de 88 causas. Si estos números fueran comparados con la carga de trabajo de otras jurisdicciones, podría advertirse que son sensiblemente menores a los de la media nacional de ingreso de causas por Fiscalía. En la Provincia del Chaco, antes de la implementación del NDO – que analizaremos a continuación – ingresaban alrededor de 5000 causas anuales por Fiscalía, solamente en materia penal. Sin embargo, al no ser comparables los sistemas, no podría afirmarse que el NDO del MPF de C.A.B.A. muestre un excedente de capacidad decisoria que torne ineficiente el servicio en la actualidad, ya

¹³ Disponible en: <http://www.fiscalias.gob.ar/institucional/informes/informes-estadisticos/>

que como consignáramos más arriba, no existe en los informes analizados ninguna referencia al cálculo de la capacidad de trabajo admisible para cada EF.

Cabe destacar, que a finales de 2012 y comienzos del 2013 se implementaron: La Unidad Fiscal Oeste con ocho Equipos Fiscales; se agregaron dos EF a la Unidad Fiscal Norte y uno a la Unidad Fiscal Este; se implementó la Unidad Fiscal Especializada – Faltas, Medio Ambiente y Penal Tributario – con cuatro EF; y por último se agregaron cinco Equipos Fiscales como Unidades de Apoyo y Violencia Doméstica (U.A.V.D.), una en cada Unidad Fiscal. Estas implementaciones significan un 80 % de aumento de la capacidad decisoria y operativa del sistema. No se poseen datos del incremento de ingresos de 2012 como para encontrar la relación del incremento de la capacidad decisoria respecto al ingreso de causas. También hacia finales de 2012 se restablecieron los Fiscales de Cámara – uno por cada Unidad Fiscal -, modificando las funciones de los Fiscales de primera instancia.

Si bien no se posee información al respecto, intuitivamente podemos advertir un excedente en capacidad decisoria superabundante, que permitiría absorber incrementos de carga de trabajo por varios años, lo que pone en duda que este sistema sea eficiente, ya que poseería mayor cantidad de recursos que los necesarios para atender la carga de trabajo actual y los incrementos que se sucederían en el mediano plazo.

- **Nuevo Diseño Organizacional del Sistema Procesal Penal de la Provincia del Chaco**

A partir del 22 de Abril de 2013 se implementó el Nuevo Diseño Organizacional del Sistema Procesal Penal de la Provincia del Chaco (Ley 7143).

Este sistema es similar, tanto en su concepción, conceptualización y estructuración al NDO del MPF de la C.A.B.A., con los matices propios generados por la situación particular de la Provincia del Chaco.

Su implementación se realizó, en principio, en la Primera Circunscripción Judicial con asiento en la Ciudad de Resistencia, como Unidad Fiscal Resistencia (UFR). También su

estructura fundamental está formada por Equipos Fiscales; una Mesa Única de Ingreso e Intervención Temprana (MUIIT); y, un Área de Tramitación Común (ATC). Éstas dos últimas, con funciones similares a la UIT y la UTC del NDO del MPF de la C.A.B.A., respectivamente.

Dado lo reciente de su implementación, no se poseen datos de resultados que puedan ser analizados a la luz de los objetivos iniciales propuestos en el diseño, por lo que todo lo comentado para el NDO del MPF de la C.A.B.A. es válido, en principio, para esta implementación.

Solamente se resaltan algunos datos relevantes del NDO de la Unidad Fiscal Resistencia: Cuenta con 14 Equipos Fiscales, uno de ellos especial en Derechos Humanos, para un ingreso anual de aproximadamente 45.000 causas solamente en materia penal. No se cuenta con Fiscales de Cámara - lo que llama la atención luego que el MPF de la C.A.B.A. los restableciera a finales de 2012 -, ya que está establecido que serán los Fiscales de primera instancia los que atenderán las audiencias de juicios criminales y correccionales.

Esta implementación en la Provincia del Chaco, pondrá en evidencia rápidamente algunas de las dudas planteadas para el NDO del MPF de la C.A.B.A., ya que la carga de trabajo, tanto en calidad como en complejidad, es de orden superior para la Unidad Fiscal Resistencia, por lo que se verá con el transcurso del tiempo, si la mínima estructura diseñada para el Equipo Fiscal, (Fiscal, Secretario, Funcionario y 2 Empleados) será suficiente para soportar tal carga de trabajo. También se considera que, por esa diferencia en calidad y complejidad de las causas a atender por la UFR, la carga de trabajo tendrá una progresión ascendente de crecimiento superior a la de C.A.B.A., lo que rápidamente congestionará los EF existentes, haciendo necesaria su ampliación o creación de una nueva Unidad Fiscal.

En el documento donde se formula la propuesta de Reestructuración y Reorganización del Sistema Procesal Penal – Chaco, al que se pudo acceder a través de una copia impresa, se consigna en la página 19 que: “... la carga de trabajo promedio estimada en niveles aceptables (812 casos por año) permiten un contacto directo entre los integrantes

del equipo, y la efectiva dirección del Fiscal en las investigaciones, dando las pautas iniciales y supervisando el avance”. Aquí hay dos aspectos interesantes para resaltar y analizar:

El primero tiene que ver con la carga de trabajo estimada en 812 causas anuales, ya que si la MUIIT logra una clasificación eficiente y eficaz de las mismas, no deberían llegar a los EF causas que no tuvieran las salidas consideradas “de calidad”: suspensión de juicio a prueba; juicio abreviado; mediación; y, elevación a juicio penal o correccional. Si además se consideraran los posibles sobreseimientos y los archivos diferidos de esas causas, y se limitara la cantidad que llegarían a juicio en un cuarto del total – aproximadamente 200 causas -, esto significaría que si se distribuye en el tiempo, cada Fiscal debería atender una audiencia de juicio penal o correccional por día, ya que, como se comentara en la Gestión Asociada, se calcula que se dispone de unos 200 a 210 días hábiles por año. ¿Podría un Fiscal atender esa cantidad de audiencias y además encargarse del resto – 600 causas aproximadamente – con un equipo de cuatro personas, y lograr “la efectiva dirección (...) en las investigaciones, dando pautas iniciales y supervisando el avance”? ¿Podría hacerlo si disminuimos la cantidad de juicios a 100, o sea una audiencia día por medio? Por otro lado, hasta no conocer la cantidad, calidad, complejidad, naturaleza, etc., de las causas que arriben a un EF no pueden hacerse previsiones de capacidad de trabajo, ya que cualquiera de estos factores que tuviera una modificación importante afectaría sensiblemente la naturaleza y composición de las “salidas de calidad”.

El segundo aspecto tiene que ver con el supuesto derivado del párrafo de referencia: se sostiene que debido a esta nueva estructura y la cantidad reducida de casos que atenderá el Fiscal, permitirá un contacto directo entre los integrantes del equipo y una efectiva dirección del Fiscal en las investigaciones. Se desprende de esta afirmación que en el sistema anterior, entonces, no existían esas situaciones, lo que en principio es improbable ya que la administración interna de las Fiscalías – su organización, funcionamiento, etc. – dependía del estilo de gestión del Fiscal. Analicemos este aspecto:

En el sistema anterior una Fiscalía de Investigación estaba compuesta generalmente por: un Fiscal, un Secretario, un Prosecretario, un Ayudante de Fiscal, seis Empleados

proveyentes, un Jefe de Despacho (con funciones de Jefe de Mesa de Entradas) y un Ordenanza. Tanto el Secretario como el Prosecretario, tenían funciones administrativas y de apoyo a la tarea del Fiscal, delegadas por éste. Los expedientes se distribuían equitativamente entre los Empleados proveyentes en función del número final de los mismos (0; 1; 2;...; 9). De un estudio estadístico de los tiempos procesales por tipo de salida que ha realizado el investigador entre los años 2008 y 2009, en cuatro Fiscalías de Investigación de Resistencia, se desprende que alrededor del 80% de los expedientes tenían salida inmediata dentro de los 30 días de su ingreso, generalmente por Archivo o Reserva, mientras que el restante 20% quedaba para su trámite. Estos números coinciden con los previstos por la propuesta, ya que con un ingreso anual en ese tiempo de unas 4.500 causas, el 20% corresponde a unas 900 causas. Distribuidos estos expedientes entre cada proveyente le correspondía un total de 150 causas remanentes a cada uno, para realizar el trámite de las mismas. Esto considerando que el Secretario, el Prosecretario y el Ayudante Fiscal no tramitaban ningún tipo de causas. Además las indicaciones para realizar ese trámite eran dadas al Empleado, por el Prosecretario, el Secretario o el Fiscal, según correspondiere. Esta situación permitía al Fiscal trabajar en equipo con sus Funcionarios (incluido el Ayudante Fiscal) en la dirección de las causas. Solo resta decir que los proveyentes realizaban todas las tareas involucradas en un expediente, las que en el NDO son realizadas por la ATC, mientras que las tareas de registro de ingresos y egresos, como así también las tareas de diligenciamiento eran realizadas por el Jefe de Mesa de Entradas de la Fiscalía. Cabe destacar que existía en ese momento la Mesa General de Entradas y Registro Informático del Fuero Penal, que servía a las nueve Fiscalías existentes, que realizaba el ingreso, carga informática, caratulado, registros, etc. de los expedientes, como así también tenía a su cargo la recepción de denuncias.

De acuerdo a los números previstos por el NDO, y suponiendo que tanto el Secretario como el Prosecretario de cada EF tenga a su cargo la tramitación de causas, correspondería que cada integrante tuviera a su cargo unas 200 causas para tramitar, mientras que en la composición anterior significarían unas 135 causas por proveyente, sin contar a los Funcionarios. Además, si el Secretario y Prosecretario deben realizar otras tareas administrativas u operativas, verían afectadas sus funciones como ayudantes del

Fiscal en la tarea de indicar a los proveyentes las medidas a tomar en cada causa, por falta de tiempo material.

Existen otros aspectos a comparar de ambos sistemas, como por ejemplo el espacio físico asignado y sus condiciones, pero sería demasiado extenso e innecesaria su consideración para lo que se quiere resaltar.

Se concluye por lo expuesto precedentemente, que se considera insuficiente la estructura asignada a los EF, por lo que se espera que en el corto plazo, se llegue a la saturación o congestión de los mismos.

Implementación de políticas de “Gestión Judicial”

Dentro del contexto de búsqueda de soluciones a la problemática planteada de mejorar el servicio de justicia, algunos Poderes Judiciales han formulado políticas integrales para el abordaje de este tema. Entre todas se describen las experiencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la del Poder Judicial de la Provincia de Tucumán.

- **Corte Suprema de Justicia de la Nación:**

Durante la Segunda Conferencia Nacional de Jueces realizada en Salta en el año 2007, la Comisión de Gestión Judicial de ese congreso, formuló una serie de pautas directrices para la implementación de una política de gestión judicial – que pueden consultarse en el Anexo -, que luego, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) convirtió en Política de Estado.

Para su puesta en práctica formó una Comisión Nacional de Gestión Judicial, encabezada por el presidente del Máximo Tribunal, Ricardo Lorenzetti, e integrada por jueces de todo el país.

“La Comisión es la dependencia encargada de delinear políticas estratégicas y planes operativos que, mediante la incorporación de nuevas tecnologías y criterios de gestión, **impulsan el rediseño de la organización del Poder Judicial**”.

“El paradigma que propone la Comisión se distingue por reconocer a la gestión judicial como una **herramienta de apoyo a la labor de los jueces**, así como también la búsqueda

de una mejora continua en el trabajo que cotidianamente cumplen magistrados, funcionarios, empleados, auxiliares y abogados”¹⁴.

Se ha determinado además, que los ejes centrales para la formulación de objetivos son:

- Gestión administrativa organizacional – Rediseño de procesos
- Coeficiente de gestión judicial
- Firma digital
- Notificación electrónica
- Expediente digital

Se debe destacar lo que se define como Rediseño de procesos: “Es una herramienta que busca optimizar el trabajo de administración de los juzgados, con medidas apoyadas por nuevas tecnologías que ayuden a evitar la demora en los tiempos judiciales. Entre los proyectos a implementar se encuentran: aplicación de instructivos de gestión, comunicaciones electrónicas con las fuerzas de seguridad, consultas por intranet a la Cámara Nacional Electoral, plan de acceso electrónico a la información, sistema informático de gestión de la Corte Suprema de Justicia, actividades en las provincias, entre otros”.

Existen aquí dos aspectos a destacar: El primero se refiere a que tanto la definición de lo que se reconoce como Gestión Judicial, como los ejes centrales de acción, están centrados en resolver necesidades internas de la organización en general y de los jueces en particular. No hay en la información consultada ninguna referencia a las necesidades o requisitos de los usuarios del sistema judicial. El segundo aspecto se refiere a que se evidencia una marcada atención sobre la incorporación de tecnología y la “virtualización” o digitalización de la oficina judicial.

Si bien se ha avanzado mucho en los objetivos propuestos, dista bastante de lo que a nuestro criterio debería ser una política de gestión basada en la mejora continua, ya que pensamos que estamos frente a lo que se comentó en el apartado *Las respuestas ensayadas. Clasificación*, donde se expresó: “...en algunos casos se usó el concepto de

¹⁴ CIJ – Centro de Información Judicial, que puede consultarse en: <http://www.cij.gov.ar/gestion-judicial.html>

incorporación de técnicas modernas de gestión, para incorporar la informática al trabajo judicial...”.

Como resultados positivos de esta política de gestión judicial, debemos destacar los convenios de cooperación realizados por la CSJN con algunos poderes judiciales provinciales, donde se desarrolló una rica experiencia, llegando incluso a establecer, institucionalmente, políticas de gestión, como es el caso que analizaremos a continuación.

- **Sistema de Gestión de Calidad del Poder Judicial de Tucumán¹⁵**

Desde fines del año 2008, la Corte Suprema de Justicia de Tucumán (CSJT) resolvió iniciar la ejecución de programas de gestión judicial por fueros íntegros en Fiscalías de Instrucción y Juzgados Civiles en Documentos y Locaciones, con el propósito de alcanzar la satisfacción en el destinatario del servicio de justicia y al mismo tiempo, lograr calidad y satisfacción en el espacio laboral. En el año 2009 se firmó un convenio de colaboración en materia de tecnología y gestión judicial con la CSJN.

El desarrollo, la evaluación y el seguimiento de los programas realizados, generó la necesidad de contar con una instancia institucional interna que se ocupara de esta tarea exclusivamente, y no en forma paralela al trabajo en otras áreas del Poder Judicial, como lo venía haciendo una comisión “ad-hoc” formada por Magistrados, Funcionarios y Empleados de diferentes áreas, que por su experiencia o formación, estaban en condiciones de coordinar los mencionados programas. Por ello, a fines del año 2010, la CSJT creó la Oficina de Gestión Judicial (OGJ), para coordinar todas las actividades en esta materia.

En el mes de diciembre de 2011, la CSJT aprobó el Manual de Procedimientos y Tareas de la Oficina de Gestión, que describe el Sistema de Gestión de Calidad del Poder Judicial de Tucumán, y que transcribimos en parte, a continuación, para su análisis:

“El Sistema de Gestión de Calidad del Poder Judicial de Tucumán es un conjunto organizado de principios y acciones cuyo objetivo es establecer e implementar un círculo de mejora continua en las diversas unidades como modo de trabajo permanente, a través

¹⁵ Lo analizado en este punto se desarrolla a partir de varias entrevistas telefónicas con el Dr. Marcelo ZELARAYAN, Secretario Coordinador de la OGJ, y de documentación aportada por éste vía mail.

de la identificación y establecimiento de estándares de gestión comunes para lograr el derecho de la persona destinataria del servicio de justicia de obtener una tutela judicial efectiva (art. 18 CN, art. 8 CADH, art. 75 inc. 22 CN).”

“El Sistema de Gestión de Calidad se asienta en los siguientes principios:

1. Una política institucional del Poder Judicial orientada a adoptar y comprometerse en la aplicación de buenas prácticas de gestión judicial.
2. Un enfoque sistémico de la organización del Poder Judicial, que involucra en forma activa y comprometida a todas las unidades que lo componen.
3. El derecho de la persona destinataria del servicio de justicia de obtener una tutela judicial efectiva (art. 18 CN, art. 8 CADH, art. 75 inc. 22 CN).”

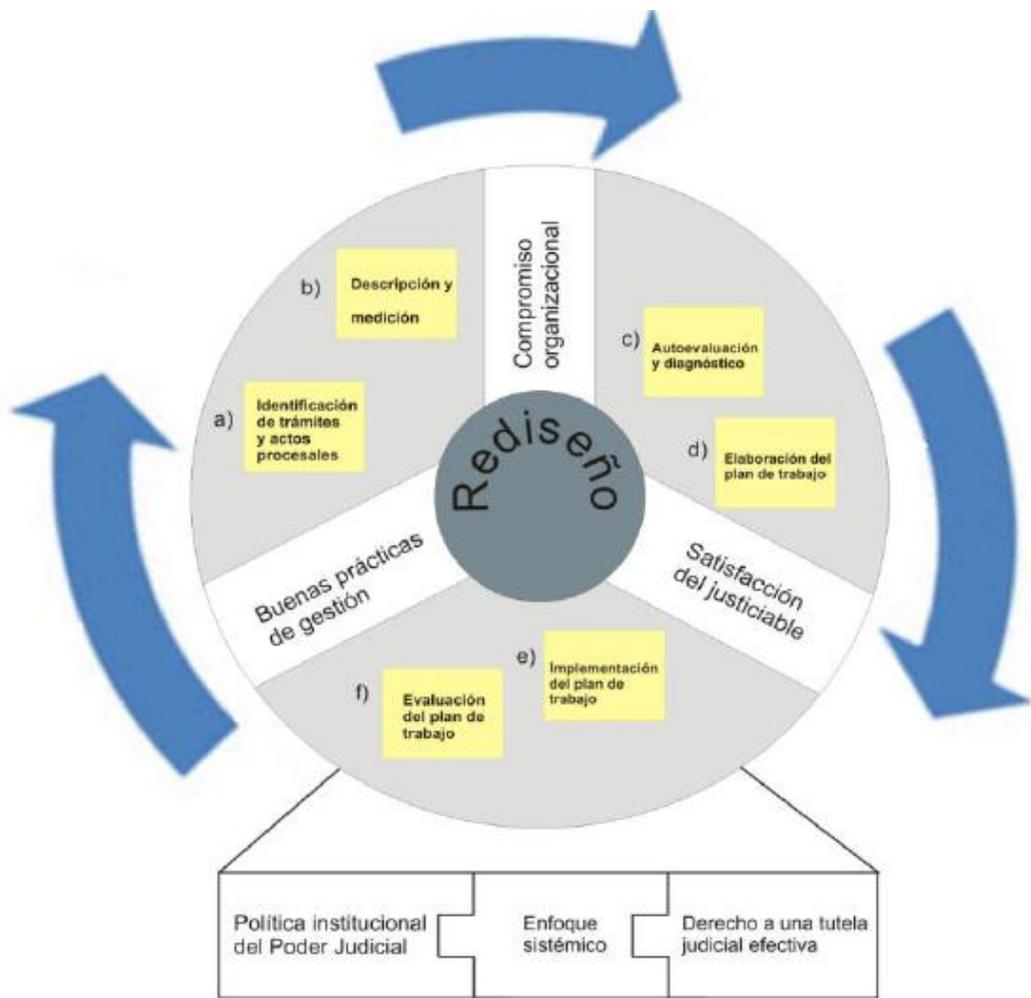
“Para lograr la materialización de los principios, el Sistema de Gestión de Calidad comprende la ejecución de acciones en tres campos, a saber: el campo de los procedimientos y tareas, el campo de los recursos humanos y el campo tecnológico”.

“Estas acciones se ejecutan planificadamente, y surgen luego del rediseño de diversos procedimientos de gestión sobre la base de tres ejes derivados de los principios del sistema: buenas prácticas de gestión, compromiso organizacional y satisfacción de la persona destinataria del servicio de justicia”.

“El rediseño implica la realización de una serie de etapas de manera circular y continua:

- a) la etapa de identificación de trámites y actos procesales.
- b) la etapa de descripción y medición.
- c) la etapa de auto-evaluación y diagnóstico.
- d) la etapa de elaboración de un plan de trabajo.
- e) la etapa de implementación del plan de trabajo.
- f) la etapa de evaluación del plan de trabajo”

Lo que se puede ver esquematizado en la siguiente figura:



Fuente: Manual de Procedimientos y Tareas de la Oficina de Gestión del Poder Judicial de Tucumán.

En las entrevistas telefónicas con el Dr. Marcelo ZELARAYAN, Secretario Coordinador de la OGJ, se pudo advertir que prima un concepto de gradualidad en la implementación del sistema, como así también de observar la sustentabilidad en el tiempo, de las mejoras introducidas.

Otro aspecto a destacar, es la definición de los tres campos que comprenden la ejecución de acciones para materializar el Sistema:

“El campo de los procedimientos y tareas: Este campo refiere al rediseño de las prácticas de gestión a partir de una revisión de los modelos de trabajo existentes, buscando un cambio en ellas, orientado al logro de una administración de justicia eficaz, eficiente, transparente y oportuna”.

“El campo de los recursos humanos: Las acciones planificadas en este campo persiguen afianzar el liderazgo de las personas que tienen la función de orientar y organizar el trabajo en una unidad judicial (Magistrados y Funcionarios), como asimismo abordar la formación y desarrollo de equipos de trabajo en donde se optimicen las relaciones humanas con el fin de mejorar la comunicación y la resolución de conflictos internos para afianzar el compromiso con la misión institucional del Poder Judicial”.

“El campo tecnológico: Las acciones planificadas en este campo persiguen implementar en forma sistémica el uso gradual de las herramientas tecnológicas en todas las interacciones y comunicaciones internas de las diferentes áreas del Poder Judicial como las comunicaciones con otros organismos que interactúan con éste (p.e. Registro Inmobiliario, Policía, Registro Civil, etc.) y con letrados y peritos”.

Sin entrar en los detalles de la implementación del Sistema, se puede advertir que aspira a un abordaje integral de la problemática judicial, utilizando las estrategias y técnicas de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad, por lo que debería observarse con atención el desarrollo de esta propuesta a fin de aprender de sus experiencias para ser aplicadas en otras jurisdicciones.

Experiencias Internacionales

Así como en Argentina, otros países de América y de Europa, han apelado a la utilización de técnicas de gestión para aplicarlas al trabajo judicial, con el objetivo de mejorar el servicio que presta el Poder Judicial. A continuación se analizan una serie de estas experiencias, que deberían tenerse en cuenta al momento de formular políticas de lo que se ha llamado en el ámbito de la justicia, Gestión Judicial.

- **Reforma Procesal Laboral en Chile**

Podemos dividir para el análisis a este caso en dos: La reforma de los procedimientos y la reforma de la estructura orgánica y administrativa del tribunal.

Reforma de los procedimientos: Si bien el análisis de las reformas procesales no es materia de esta investigación, en este caso se hace necesario comentarla, ya que la

reforma de la estructura orgánica de los juzgados surge como consecuencia de los procesos diseñados.

La Reforma Procesal Laboral se basa en los siguientes principios:

- Oralidad
- Publicidad
- Concentración
- Inmediación
- Impulso procesal de oficio
- Celeridad
- Buena fe procesal
- Bilateralidad de la audiencia

Y se formulan los siguientes objetivos:

- Especialización de los tribunales
- Agilización de los juicios laborales
- Facilitación en el cobro de créditos laborales y previsionales
- Brindar tutela judicial efectiva a los derechos de los trabajadores y trabajadoras del país, en su relación con sus empleadores

El procedimiento se estructura en base a dos audiencias, una preparatoria y otra de juicio (Marzi, Daniela, 2009).

La audiencia preparatoria se inicia con una relación somera que hace el juez de la demanda y de la contestación por escrito que debe haberse evacuado 5 días antes de la audiencia y, en su caso, de la demanda reconvenzional y de las excepciones. Enseguida se contemplan las siguientes fases:

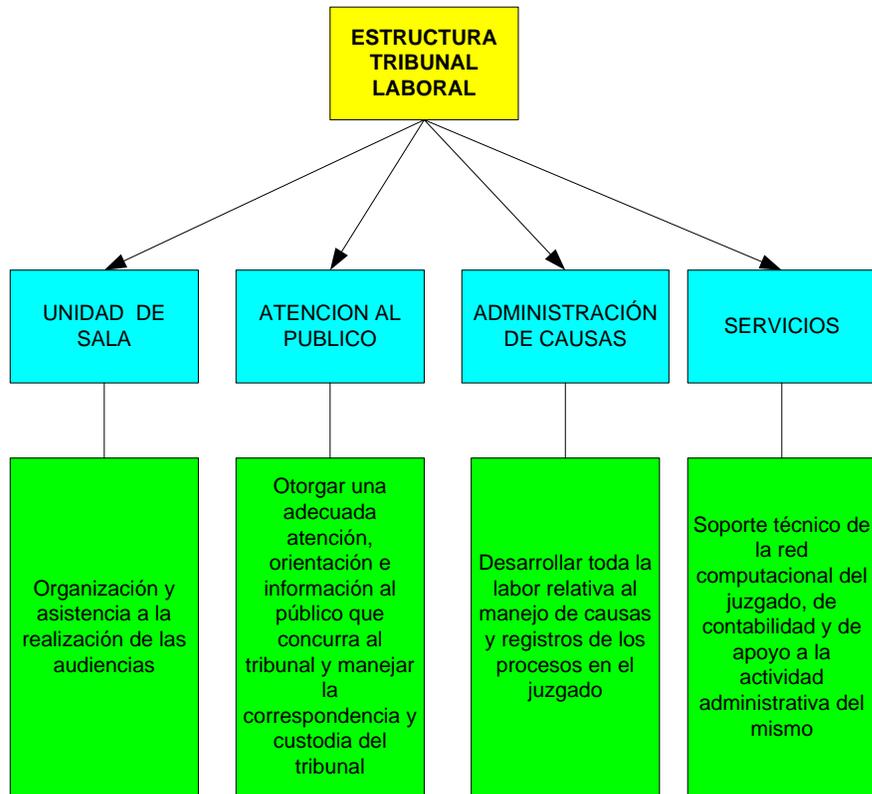
- a) Discusión
- b) Llamado a conciliación
- c) Recepción de la causa a prueba
- d) Oferta de prueba

La audiencia de juicio: dentro de un plazo no superior a treinta días debe verificarse la audiencia de juicio a la que se entienden citadas las partes por el sólo ministerio de la ley. Su objeto es que se rinda la prueba decretada por el tribunal. Se da la posibilidad de efectuar las observaciones a la prueba. Se levanta un acta de todo lo obrado, procediéndose a la dictación de la sentencia al término de la misma audiencia o bien, dentro del decimoquinto día, contado desde la realización de la audiencia.

Esquemáticamente el proceso responde al diagrama de la figura siguiente:



La estructura orgánica y administrativa del tribunal: En función del proceso descrito anteriormente, se definió la estructura orgánica y administrativa de los juzgados, la cual se basa en la separación de las actividades operativas y administrativas de las decisorias. El tribunal se compone de Unidades, que son dirigidas por un Administrador y responde al esquema siguiente:



Fuente: Elaboración propia

La estructura orgánica y administrativa nace completa y se determina en función del número de jueces. Así por ejemplo, la ley correspondiente determina que un Juzgado con tres jueces debe poseer: un Administrador; dos Jefes de Unidad; cuatro Administrativos Jefes; cuatro Administrativos de primera; tres Administrativos de segunda; un Administrativo de tercera; y, cuatro Auxiliares, que son repartidos en las distintas áreas.

Aquí cobra protagonismo principal el Administrador, ya que “... en él recaen facultades de organización que inciden en el cumplimiento de los plazos y en general en el buen funcionamiento de todas las unidades del tribunal” (Marzi, Daniela, 2009).

A diferencia de otros sistemas analizados, donde se separan las actividades administrativas de las decisorias, - como el NDO y la Gestión Asociada -, en la reforma laboral chilena, se mantiene el concepto del Juzgado como unidad, existe una relación directa entre el Juez y el personal de su juzgado, aunque éste sea compartido con otros

jueces, con la intermediación del Administrador, que podríamos decir que en este caso, más que un “proveedor” de los jueces es un “socio” con el que se debe compartir.

Este aspecto de mantener el concepto del juzgado como unidad, se evidencia también en que la separación por áreas no es limitativa como en los otros casos analizados, ya que prima “... como principal principio la multifuncionalidad del funcionario, que cada funcionario debe conocer el trabajo de sus otros compañeros” (Marzi, Daniela, 2009). Esto le permite al Administrador cubrir las necesidades de cada área según sea necesario, y mantener el servicio funcionando aún en situaciones de carencia crítica de personal, pues todos los funcionarios deben estar capacitados para cubrir cualquier tarea que se realice dentro del tribunal. Debemos aclarar que el carácter de “funcionario” se refiere a todos los integrantes del tribunal que no sean Magistrados.

No se pudo establecer si en la ley existe la previsión de aumentar la cantidad de jueces o de funcionarios, según las necesidades del servicio, o si en caso de verificarse la saturación de los tribunales existentes debe crearse una unidad completa. De todos modos, de la observación de la organización implementada, cualquiera de las dos soluciones son posibles, permitiendo esto hacer un análisis desde la eficiencia antes de tomar la decisión.

Existen en la actualidad 84 jueces especializados y 494 funcionarios para labores administrativas, distribuidos en 26 juzgados laborales en todo el país.

En Marzi, Daniela, (2009), pueden consultarse datos estadísticos y otras informaciones respecto a las características del sistema y su funcionamiento.

- **Experiencias en países de la OCDE**

Por casi dos décadas los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁶ realizaron experiencias tendientes a lograr la excelencia de la Justicia, tanto en el plano jurisdiccional como en el de su administración.

A pesar que la cultura y la tradición organizacional, como los sistemas jurídicos, entre los países de la OCDE distan de ser homogéneos, existen tendencias comunes en cuanto a los

¹⁶ Ver www.oecd.org para una referencia sobre la organización.

problemas que enfrentan. Esta situación ha permitido generar un aprendizaje que culmina con un conjunto de experiencias – éxitos y fracasos – que pueden ser observadas por los países de América Latina, para abordar las soluciones a los problemas que enfrentan sus sistemas judiciales, que por otro lado, quizás por efecto de la globalización, son llamativamente similares, a pesar de las diferencias significativas en lo político, económico y social entre los países de uno y otro bloque.

Leemos en Decker, Klaus et al (2011): “A principios de la década de los 80, una nueva ola de reformas en el sector público en general se inició en la mayoría de los países de la OCDE. Bajo el amplio rótulo de la Nueva Gestión Pública (NGP), se comenzó a desarrollar e implementar nuevos enfoques. La temática general de estas reformas era aumentar la eficiencia en el uso de recursos públicos, mediante: (a) promesas de prestación de servicios a clientes sobre la base de productos medibles; y (b) entrega de estos productos en una manera efectiva en costos. Para ser efectivo, este enfoque en productos requería la medición de los resultados y el uso de dicha medición para fines de gestión”. Más adelante: “El resultado que se buscaba era lograr mayor eficiencia en el uso de recursos públicos escasos”. Luego:”Les tomó algún tiempo a los tribunales y los sectores de justicia de la OCDE iniciar las reformas basadas en la NGP. Permaneciendo inmersos en la cultura conservadora del sector, los miembros del poder judicial y las partes interesadas externas del sector justicia de los países europeos comenzaron la década de los 90 preguntándose si y cómo los cambios que el mundo estaba enfrentando afectarían la estructura y operación de las instituciones judiciales. Estas instituciones se caracterizaban por mantener una cultura organizacional profundamente arraigada en la estabilidad y la tradición, enorgulleciéndose de un fuerte sentido de independencia. La situación cambió rápidamente en Europa continental cuando el fin de la Guerra Fría reveló que inclusive aquellas situaciones que se asumían de hecho podrían cambiar casi de la noche a la mañana. Asimismo, una ola de TIC pareció barrer procesos y hábitos laborales que habían evolucionado durante siglos” (...) “Súbitamente, el personal de los tribunales y los usuarios comenzaron a experimentar cambios multidimensionales (gerenciales, de actitud) a un paso más acelerado que nunca”. Sigue: “El impacto del cambio de las economías y la sociedad sobre el rol de los tribunales fue significativo y se tradujo rápidamente en la necesidad de efectuar cambios en el sector justicia” (...) “En

sus operaciones diarias, las instituciones del sector justicia enfrentaban cada vez más los muchos cambios que afectaban a sus sociedades (marcas globales, comercio global, inmigración global). Surgieron nuevos tipos de problemas y de litigios. La carga laboral de las cortes se incrementó debido a estos factores, pero también debido a los mayores niveles de judicialización de las controversias económicas y sociales que antes habían sido manejadas extrajudicialmente mediante otros mecanismos de resolución de conflictos (por ejemplo: conflictos laborales); la relación entre los tribunales y los usuarios comenzó a ser afectada por una cultura cada vez más consumista, dando lugar a que los usuarios tengan mayores expectativas con relación a la prestación de servicios” (...). “Los síntomas concretos y el nivel de intensidad de la “crisis” difirieron entre los países de la OCDE”. (Se observa que) “...las disfuncionalidades más comunes eran, sin embargo, las demoras y el costo. Si bien existían algunas diferencias estructurales, esta afirmación era cierta tanto para las jurisdicciones de derecho consuetudinario como para las de derecho civil”.

Se puede observar la similitud que existe entre los aspectos identificados de la problemática judicial de los países de la OCDE, con los analizados en el apartado “Desarrollo de la problemática judicial a través del tiempo”, al inicio del punto 1.3 ANTECEDENTES, de este reporte. De este modo las soluciones ensayadas en esos países - a pesar de las diferencias en cuanto a cultura organizacional y sistemas jurídicos -, deben ser tomadas en cuenta a los fines de la búsqueda de soluciones para nuestras realidades.

A partir de aquí, se realiza una descripción y un análisis de los distintos abordajes realizados por los países de la OCDE, en base al documento “Mejorando el Desempeño de las Instituciones Judiciales” publicado por el Banco Mundial en 2011 (Decker, Klaus et al, 2011).

Del mismo modo que en América Latina, los Poderes Judiciales de los países de la OCDE, abordaron la solución a la problemática judicial mediante las medidas tradicionales. Todos estos procesos fueron realizados sin evidencia empírica que los sostuviera, basados solamente en las percepciones: “(...) es notable como la percepción de crisis y la confianza en las soluciones sugeridas fueron capaces de impulsar las

revisiones de la justicia civil sin ningún esfuerzo serio por generar datos empíricos que gobierno y las comisiones jurídicas pensaron que ya conocían los problemas y cómo podrían resolverlos”.

Se observa que el Aumento de la Cobertura fue para la mayoría de los poderes judiciales la solución más común, no sólo en cuanto al incremento de la cantidad de jueces, sino también de todo tipo de recursos. Debido a que no se lograron resultados significativos que justificaran la creciente necesidad de mayores recursos, “estos poderes judiciales fueron forzados a implementar reformas de mayor alcance por la presión de la opinión pública y bajo el liderazgo de los otros poderes gubernamentales”. De esta manera, los países con poderes judiciales más innovadores, comenzaron a adoptar distintos enfoques basados en la gestión.

Los dos enfoque más importantes de gestión con los que se abordó la solución a los problemas planteados fueron:

- Reformas basadas en el desempeño en instituciones de justicia.
- Modelos de gestión de calidad basados en la experiencia del sector privado.

En el primer caso – gestión basada en el desempeño – los reformadores se enfrentaron a varios problemas que retrasaron la implementación de las mejoras:

- a. Escepticismo del sector de la justicia, que consideraba que este enfoque significaba un riesgo para la independencia judicial.
- b. Consideración, por parte de los jueces, que su trabajo era aplicar la ley y solo indirectamente prestar servicios a los ciudadanos.
- c. Falta de consenso – dialogo – entre los sectores involucrados que condicionaron la posterior aplicación de las reformas.

En este contexto, las causas de los problemas de la justicia (demoras, retrasos, falta de acceso), eran atribuidos a factores externos, como ser: falta de recursos financieros y humanos, la inflación legislativa, el incremento de la carga procesal en un contexto de mayor judicialización sin justificación, etc. Por este motivo, la mayoría de los esfuerzos se concentraron en la construcción de nuevos tribunales, la refacción de los existentes, el

aumento de jueces, etc. El mayor esfuerzo de modernización estuvo limitado a la introducción de TIC's. Los problemas continuaron e incluso se registraron aumentos en las tasas de apelación, lo que ponía en evidencia la disminución de la calidad de las decisiones judiciales.

La falta de resultados de esas mejoras impulsó a los poderes ejecutivos y legislativos, que junto a otros actores externos unieron “sus fuerzas para lograr que el sector justicia rinda cuenta de su desempeño e impulsar cambios de gran alcance”. Esta situación condujo a que en varios países de la OCDE comenzaran a aplicarse a la justicia las reformas propuestas en la NGP.

La etapa inicial de este proceso estuvo signada por la escasez de información estadística que midiera el desempeño de la justicia. Si bien los poderes judiciales producían estadísticas periódicas, éstas estaban orientadas al estudio de problemas sociales – por ejemplo: aumento de la criminalidad – y no a la evaluación del desempeño interno. Por este motivo, se comenzaron a medir los resultados de los procesos internos de los tribunales y a producir estadísticas simples que se pusieron a la consideración pública. La oposición y resistencia del sector judicial a ser medidos desde enfoques considerados “no legales” no pudieron contrarrestar la presión social ejercida a través de los debates en los medios de comunicación basados en esas estadísticas. Esta situación fue aprovechada por los poderes ejecutivos para impulsar las reformas basadas en la NGP.

Una de las premisas principales de la NGP era el uso eficiente de los recursos financieros por parte de los poderes públicos, por lo que la rendición de cuentas era una cuestión sensible respecto de la generación de confianza pública. De este modo, “Los mecanismos de financiamiento proporcionaron el nexo crítico entre la independencia judicial y la rendición de cuentas. Los reformadores siguieron caminos diferentes en cada país, pero el elemento más crítico de la reforma fue la columna vertebral de las operaciones judiciales, a saber, el mecanismo de financiamiento. Los reformadores tuvieron que encontrar un delicado equilibrio entre el principio constitucional de independencia judicial que permite a los jueces hacer su trabajo sin interferencias indebidas, y un nivel adecuado de rendición de cuentas por el uso de fondos públicos que incentive a los jueces a mantener un estándar razonable de desempeño”

El tema del mecanismo de financiamiento fue fundamental en la transición hacia la NGP del poder judicial. Pero se enfrentaban dos riesgos contrapuestos: por un lado, que se convirtiera en una herramienta en manos del ejecutivo para “hacer que el poder judicial sea más dócil a la agenda del gobierno”; y por el otro, que los poderes judiciales se protegieran en demasía en la independencia financiera de tal modo que hicieran inútiles los esfuerzos de reforma y las expectativas de desempeño.

Algunos casos descritos en la publicación de referencia nos muestran aspectos interesantes para tener en cuenta:

En *Inglaterra y Gales*, se decidió por el aumento de las tasas judiciales para hacer frente a rígidas restricciones presupuestarias. Si bien los jueces participaban en la definición del presupuesto judicial y otras metas de desempeño, es el ejecutivo quien decide finalmente. Las quejas por parte del sector de la justicia no se hicieron esperar y estuvieron dirigidas a los recortes de presupuesto que implicaron reducción del personal e incluso cierre de oficinas judiciales. También las protestas se referían a que el sistema de tasas judiciales era un impedimento serio para el acceso a la justicia. “El Gobierno ha argumentado que, dado que la mayor parte de la justicia civil se refiere a derechos privados, y la gente sólo debería utilizar los servicios judiciales como último recurso, únicamente los litigantes que pueden permitirse pagar las tasas deben recurrir a los tribunales civiles. (...) Un sistema de remisión de tasas asegura que no se niegue el acceso a los tribunales a personas de escasos recursos sólo porque no pueden pagar las tasas judiciales”.

Como beneficios de esta política se destacan la disminución del número de demandas ingresadas al sistema de justicia, y el aumento de su canalización a través de mecanismos de Solución Alternativa de Conflictos (SAC), y por lo tanto la reducción de las demoras en la resolución de casos en litigio.

En *Francia*, a partir de 2006 se introdujo la presupuestación por programa, que imponía un sistema de remuneración basado en la eficiencia. Una serie de indicadores de desempeño complejos orientaba una administración enfocada en resultados. Los operadores de la justicia vieron con desconfianza este nuevo sistema ya que sospechaban que era un modelo desarrollado por personas ajenas al sector justicia, cuyo único objetivo

era reducir los presupuestos judiciales. La aplicación de este sistema tuvo un impacto inmediato en términos de control de costos, aunque se afectaba la calidad de las decisiones judiciales. Por este motivo se puso inmediatamente en marcha un plan, basado en un panel de expertos externos, para medir la calidad de las decisiones en función de: a) el proceso de escritura de la decisión; b) las fechas de los principales hitos del proceso; y c) el contenido de la decisión en sí misma. Este doble control – costos y calidad – dio como resultados reducción en las demoras y en el inventario de casos acumulados, pero se considera que se necesitarán nuevas reformas para afrontar problemas como el incremento de la carga procesal por encima de la capacidad de resolución de los tribunales.

En *España* se quiso establecer una relación medible entre las asignaciones presupuestarias y el desempeño del personal judicial. Este caso “... ofrece algunas ilustraciones sobre la tensión que existe entre la remuneración basada en el desempeño de los jueces y la independencia judicial”. Una serie de módulos de “carga de trabajo” fueron diseñados con la pretensión de servir como base para la asignación presupuestaria, que fue fuertemente criticado porque no medía en detalle las numerosas actividades que los tribunales realizaban. Estas objeciones fueron recogidas por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en un “Libro Blanco”, donde se propuso un nuevo conjunto de módulos de carga de trabajo, pero esta vez no se basaban solamente en datos cuantitativos sino también en datos cualitativos. Los módulos anteriores medían únicamente las tasas de resolución por tribunal, mientras que los nuevos introdujeron un sistema basado en la carga de trabajo de cada juez individual, que evaluaba dos criterios: a) las horas de trabajo de cada juez por cada tarea individual; y b) la duración promedio de cada procedimiento. Esto derivó en un sistema de evaluación muy complejo y sofisticado que vinculaba los registros de tiempo con tareas específicas en diversos tipos de tribunales. Por cierto, las objeciones y resistencias no se hicieron esperar, y el sistema fue finalmente declarado inconstitucional y suspendido. Sin embargo, el proceso de diseño e implementación del sistema proporcionó valiosos aprendizajes para ser tenidos en cuenta al momento de plantear la introducción de sistema de gestión del desempeño en el poder judicial.

En *Holanda* bajo el programa denominado “El Poder Judicial en el Siglo 21” se introdujeron reformas tendientes a evaluar el desempeño de los tribunales y la calidad del servicio prestado, en forma integral. Sus objetivos fueron: a) llevar a cabo una evaluación a fondo de la situación en la que se encontraban los tribunales; y b) estimular el cambio en la cultura judicial y generar la disposición y apertura para nuevas reformas entre los jueces. Los principios rectores fueron: 1) proteger la independencia judicial; y 2) asegurar la calidad del servicio.

El sistema se basa fundamentalmente en la separación de las funciones administrativas y judiciales, poniendo las primeras bajo la responsabilidad de un Consejo del Poder Judicial (CPJ), creado como parte del sistema judicial. El CPJ tomó la responsabilidad sobre tareas referidas a la preparación, ejecución, asignación y contabilidad del presupuesto judicial, como así también, de la contratación, selección y capacitación de los funcionarios judiciales. También el CPJ se encargó de la promoción de la calidad del sistema judicial. Los tribunales comenzaron a rendir cuentas al Consejo sobre la utilización de los recursos, pero no sobre las decisiones judiciales.

Paralelamente, comenzó a funcionar un sistema integral de evaluación de tribunales basado en las normas de control de calidad. El sistema está diseñado para delinear las funciones judiciales en el ámbito de los tribunales y puede utilizarse para comparar la calidad entre diversos tribunales. De este modo el Instituto Holandés para la Calidad (INK) estableció un procedimiento por el cual cada tribunal analiza el avance de las mejoras sobre la base de las normas INK. Además, cada cuatro años los tribunales están obligados a realizar encuestas de percepción de los usuarios sobre los servicios prestados. Por otro lado se estableció un sistema de revisión por pares que los jueces pueden utilizar para evaluar, discutir y mejorar sus propias actuaciones. Esta revisión es una consulta profesional entre colegas y su intención es crear una cultura de intercambio más abierta dentro del sistema judicial. Se centra en las interacciones del juez con las partes en los procedimientos, aspectos relacionados con su comportamiento y la calidad de las decisiones tomadas.

La información cuantitativa y cualitativa ha demostrado el éxito de las reformas de la justicia holandesa, no exenta de objeciones, reclamos y observaciones a tener en cuenta

para mejoras futuras. El caso holandés sugiere que la gestión de la calidad es un proceso continuo en lugar de una solución rápida que implique un cambio de una sola vez, y que el proceso de reforma tiene que ser evaluado y ajustado periódicamente.

En *EEUU*, como resultado de un proyecto iniciado en 1987 para desarrollar e introducir normas para describir, clasificar y medir el desempeño de los tribunales, la Comisión de Normas de Desempeño de tribunales publicó, en 1990, los Estándares de Desempeño de Tribunales (TCPS). Este sistema enfatizó la mejora de los servicios prestados por los tribunales al público y se enfocó en los usuarios del sistema judicial. Estos estándares fueron diseñados para evaluar el desempeño de un tribunal en forma integral y no para medir el desempeño del juez en forma individual, aunque no servía para realizar comparaciones entre tribunales, sino para la evaluación interna. Constaba de veintidós normas o principios rectores que utilizaban sesenta y ocho medidas. La complejidad del sistema llevó al fracaso en la implementación de los TCPS.

Tomando en cuenta el aprendizaje realizado con las TCPS y las críticas a las mismas, se desarrolló las CourTools - basadas en las TCPS pero con un enfoque más limitado -, como nuevo conjunto de herramientas para medir el desempeño. Estas mediciones se enfocaron en diez indicadores básicos: a) Acceso e imparcialidad; b) Tasas de evacuación; c) Tiempo hasta la evacuación; d) Edad del inventario activo pendiente; e) Certeza del día del juicio; f) Confiabilidad en integridad de archivos de los casos; g) Cobro de sanciones pecuniarias; h) Uso efectivo de jurados; i) Satisfacción del personal; y, j) Costo por caso.

Además se definieron cinco áreas de desempeño, con sus respectivos indicadores:

- I. Acceso a la Justicia
- II. Prontitud y Puntualidad
- III. Igualdad, Imparcialidad e Integridad
- IV. Independencia y Rendición de Cuentas
- V. Confianza del Público

Hasta el momento solamente cuatro Estados han comenzado a aplicar las CourTools, pero en su mayoría están en la fase de prueba piloto.

Con respecto al segundo enfoque, basado en la implementación de Modelos de gestión de calidad basados en la experiencia del sector privado en los países de la OCDE, se transitaron dos caminos o tiempos diferentes: el primero en el cual se trató de implementar la Gestión de la Calidad basada en las normas establecidas para el sector privado, como por ejemplo las Normas ISO; y luego, se desarrollaron y diseñaron criterios y estándares de calidad específicamente para el sector Justicia.

De las experiencias realizadas se pueden mencionar las de Francia que midió la calidad de las decisiones judiciales; las de Alemania que desarrolló los Círculos de Evaluación Comparativa (benchmarking) entre tribunales; y, el del Reino Unido con su enfoque de Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) entre otros. Como resultado de todas estas experiencias, se desarrolló el Marco Internacional para la Excelencia Judicial que pasamos a describir a continuación.

- ***El Marco Internacional para la Excelencia Judicial:***

En el año 2008, expertos de EEUU, Europa, Australia y Singapur, en base a las experiencias realizadas por países de la OCDE, analizaron los distintos modelos de calidad implementados por diversos países en el ámbito de la justicia. De allí nació el Marco Internacional para la Excelencia Judicial¹⁷.

Organizados en un Consorcio, estos países lanzaron esta herramienta como guía para la implementación de la calidad en los poderes judiciales. “La idea subyacente no era la de *una talla única para todos* sino que existen aspectos comunes y herramientas útiles que los tribunales de todo el mundo podrían utilizar como punto de partida para desarrollar sus propios enfoques hacia la excelencia judicial, independiente de su cultura jurídica, ubicación, tamaño, nivel de recursos y grado de madurez institucional. El objetivo del marco es proporcionar información e inspirar dichas iniciativas” (Decker, Klaus et al, 2011).

El Marco se basa en un modelo metodológico para la evaluación y mejora continua para los tribunales, sin diferenciar sus características o categorías. Desarrolla varias herramientas a saber:

¹⁷ Para una información completa del Marco, consultar en: www.courtexcellence.com

1. Un **cuestionario de autoevaluación**, que le permite a un tribunal evaluar su desempeño contra siete áreas de excelencia del tribunal. Una vez realizada esta evaluación, el tribunal debe desarrollar e implementar una estrategia de mejora, estableciendo metas de corto, mediano y largo plazo.
2. Establece **siete áreas de excelencia de los tribunales**. Las mismas están diseñados en función de un modelo para la evaluación y mejora continua, con un enfoque integral, diferenciándose de las iniciativas que se basaban en un rango limitado de medidas de desempeño. Estas áreas son:
 - Administración del Tribunal y Liderazgo
 - Normas del tribunal
 - Procesos judiciales
 - La confianza del público
 - La satisfacción de los usuarios
 - Recursos de los tribunales
 - Servicios judiciales accesibles a costos razonables
3. Establece **diez valores esenciales** que deben observar los tribunales para ser eficaces: la igualdad ante la ley, equidad, imparcialidad, independencia en la toma de decisiones, habilidad, integridad, transparencia, accesibilidad, rapidez y certeza. Los indicadores y las áreas de medición deben ser seleccionados procurando resaltar estos valores. Sin embargo, tomando como ejemplo el marco, los tribunales pueden establecer su propio conjunto de valores, sus propios indicadores y sus propias áreas de medición.
4. Además, el Marco ofrece también un **Cuadro de Mando Integral** (balanced scorecard) que facilita la evaluación del grado de desarrollo, implementación y efectividad de las iniciativas de mejora existentes en un tribunal.

El Marco parte de las lecciones aprendidas de las experiencias de reformas de justicia en los países de la OCDE, que han proporcionado la forma de encarar estas iniciativas tendientes a mejorar la calidad del servicio, considerando los obstáculos que hay que salvar. Esta experiencias muestran que un proceso de mejora de la excelencia judicial es

un proceso gradual, de aprendizaje continuo y con enfoque integral, pero considerando las características y realidades propias de cada tribunal.

1.4 FUNDAMENTACION

En los dos apartados precedentes, se ha analizado la problemática judicial de nuestro país y de otros países del mundo, observando las experiencias realizadas, a fin de conocer sus causas y las soluciones ensayadas. Es necesario aclarar que en este reporte se comentan y analizan solo las experiencias más representativas de todas las que se consideraron durante la investigación.

La primera conclusión a la que se arriba es que, sin importar el país de que se trate, su situación política, social y económica, su sistema jurídico y la cultura organizacional de la justicia, todos reconocen los mismos problemas, de los cuales la congestión judicial – producida por la demora y el atraso – y el alto costo necesario para solventar el sistema judicial, son los principales.

También se reconoce, que todos los países han transitado un mismo camino para el abordaje de esta problemática, comenzando con el Aumento de la Cobertura, lo cual no solo aumentó el costo, sino que alentó una mayor demanda de justicia produciendo a su vez, mayor congestión. Luego se buscó reformar los Códigos Procesales, a través de la eliminación de pasos innecesarios en los procesos, el acortamiento de plazos basados en pruritos técnicos antes que en información empírica y la incorporación de algunos institutos jurídicos que simplificaban la resolución de las causas – por ejemplo: la mediación -, pero que no tuvieron resultados pues no abordaron el verdadero “cuello de botella” del proceso jurídico, que es el tiempo del Juez. Más tarde, la inevitable incorporación de tecnología hizo su irrupción con la informatización del trabajo judicial, trayendo mayor irracionalidad al proceso jurídico, por la facilidad de multiplicar trámites innecesarios, que alargaron aún más los plazos procesales. Desde mediados de la década de 1990, comenzó a tomar fuerza la idea de implementar técnicas de gestión, comunes en la actividad privada y en otras áreas de gobierno, para el abordaje de la problemática judicial. Esta corriente llega hasta nuestros días y continúa aún hoy, con muchas experiencias realizadas en diversos países, con distintos enfoques, pero que tienen

características similares que exigen su consideración para ser tomadas en cuenta al momento de decidir implementar un sistema de gestión en el ámbito del Poder Judicial.

En primer término, la característica que se reconoce en todas las experiencias, es que estuvieron basadas en las percepciones de los impulsores de los cambios antes que en información empírica. Estos actores confiaron más en sus experiencias, en creer que conocían los problemas y las soluciones, antes que en la necesidad de realizar un análisis previo que les permitiera reunir las evidencias necesarias para tomar las decisiones correctas. El enfoque estuvo orientado hacia las necesidades internas, antes que considerar los requisitos de los usuarios (Decker, Klaus et al, 2011)

Tampoco tuvieron en cuenta a los *stakeholders*, sobre todo a los internos – jueces y empleados -, que generaron gran resistencia, llegando en algunos casos – como en España -, a hacer fracasar las acciones emprendidas. En la mayoría de los casos, sino en todos, los desarrollos y diseños fueron realizados externamente y luego introducidos al sistema, ya sea en forma compulsiva en la totalidad de la organización, o a través de pruebas piloto, produciéndose un conflicto con la cultura organizacional que acabó generando la resistencia a los cambios propuestos. Se observa en este sentido, como elemento común a todas las propuestas, que no se tuvieron en cuenta los cambios que debían realizarse antes de la implementación de las mismas – Gestión del cambio -, para asegurar los resultados esperados.

Del mismo modo que no se reunió información respecto de las situaciones anteriores a las implementaciones realizadas, al comienzo, tampoco se midieron los nuevos sistemas instalados, salvo en lo atinente a los resultados esperados, lo que impidió controlar los procesos de manera de corregirlos a medida que se desarrollaban. En algunos casos esto derivó en la decisión de desechar los cambios y volver a la situación anterior, o a ensayar una nueva propuesta. En aquellos sistemas que continuaron, se diseñaron las mediciones y los indicadores a posteriori, pero no tuvieron la eficacia que podrían haber tenido en caso de contar con ellos desde el principio.

Por temor a afectar el principio de independencia de los jueces, las acciones emprendidas estuvieron basadas fundamentalmente en gestionar únicamente las tareas y procesos

administrativos u operativos del sistema. La opinión de los jueces respecto a que cualquier acción que considere evaluar su desempeño y su rendimiento, afecta esta independencia, - llegando, en algunos casos, a considerar la inconstitucionalidad de estas acciones -, fue y es el mayor obstáculo para implementar cualquier sistema de gestión que aborde la integralidad de la problemática judicial.

Por último la falta de gradualidad en las implementaciones fue una característica que actuó en detrimento de las mismas, ya que se consideró que la excelencia de la justicia, podría lograrse con un único intento y en forma rápida. Sin embargo, de las experiencias realizadas puede concluirse que esta excelencia se logrará a través de un proceso de aprendizaje y mejora continua, con enfoques hechos a medida y considerando todos los aspectos culturales de la organización, para que una implementación tenga probabilidades de éxito.

El Poder Judicial de la Provincia del Chaco, no es ajeno a estas experiencias. Durante los años 2001 a 2006, se desarrolló un programa denominado Gestión Social de Calidad, consistiendo en un proceso de capacitación de magistrados, funcionarios y empleados a través de trabajo en equipo, denominados Núcleos de Calidad y experiencias de aplicación de las Normas ISO 9001, en dependencias piloto. En conjunto con la reciente implementación del NDO en el Fuero Penal y las constantes actividades de difusión y capacitación realizadas por el CEJ, constituyen la prueba fehaciente de que el Poder Judicial del Chaco asume el compromiso de adoptar modelos de gestión moderna, para mejorar la eficiencia, sugeridos por la CSJN en oportunidad de realizarse la Segunda Conferencia Nacional de Jueces.

El objeto de este trabajo, es demostrar la posibilidad de operar la mejora de la calidad de gestión de los procesos – jurídicos y operativos - desarrollados por las dependencias judiciales, aplicando la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad.

Para fundamentar la realización del presente trabajo, se plantearon los siguientes interrogantes básicos:

¿Resulta importante el tema de la presente investigación?

El estado de crisis en que se encuentra el poder judicial, tanto a nivel provincial como nacional, respecto a la magnitud de los problemas que lo aquejan, referidos a su ineficiencia, reconocida no solamente por la ciudadanía, sino también por los actores internos, a partir de las conclusiones a las que arribó la Segunda Conferencia Nacional de Jueces de Salta en el año 2007, en la que Magistrados de los Poderes Judiciales de todo el país manifestaron su compromiso de “mejorar el servicio de justicia, para revertir su lentitud y la imagen de desconfianza que suscita en la sociedad”, es evidencia suficiente para resaltar la importancia del tema a tratar en esta investigación.

¿Resulta necesario abordar e investigar el tema? ¿Es actual, original y conveniente?

Como mencionáramos al comienzo de esta fundamentación, las experiencias anteriores, no solo las realizadas en nuestro país, sino también en otros, no obtuvieron los resultados que sus impulsores esperaban, por las causas antes mencionadas. La experiencia a realizar en la unidad de análisis toma en cuenta estas experiencias y se propone abordar el tema en base a tres postulados fundamentales: a) basarse en hechos para la toma de decisiones; b) los integrantes de la unidad de análisis – magistrados, funcionarios y empleados -, serán los actores principales en las acciones de cambio previstas a implementar por esta investigación, en la que el investigador participará como facilitador de los conocimientos y técnicas necesarias para su desarrollo; y, c) será de implementación gradual. Por eso, esta investigación es actual en tanto que aún persiste la situación de crisis en el poder judicial, sin que hasta el momento se hayan encontrado acciones adecuadas para encontrar una solución; es original, pues integra como participantes de las reformas a los mismos integrantes de la unidad de análisis, y es de aplicación gradual; y, es conveniente, pues existe el compromiso del Superior Tribunal de Justicia con la Gestión Judicial, establecida por la CSJN como política de estado.

¿Tiene el tema a abordar relevancia social y permitirá resolver problemas concretos?

La Mejora Continua y la Gestión de la Calidad benefician a todos los interesados en la organización en la que se implementen, tanto internos como externos. Resolver el atraso, la congestión y la lentitud de la justicia tendrá un impacto social no solo en lo que se

refiere a la solución rápida de los conflictos entre los particulares, sino también en la disminución de los gastos que esta situación implica para los ciudadanos y para el Estado, que permitirá asignar mayor presupuesto para destinarlos a justicia gratuita, mejorando el acceso a justicia de la población de menores recursos. En cuanto a los integrantes de las dependencias judiciales, permitirá mejorar el ambiente y el clima de trabajo interno tendientes a una mejor calidad de vida laboral.

¿Agrega valor la investigación al conocimiento disponible?

Sin dudas, el diseño de investigación propuesto (investigación-acción), permitirá registrar un cúmulo de experiencias adecuados para su utilización en casos similares, como así también, la de formular una estrategia general de abordaje de la problemática judicial que estará disponible para aplicarlo a su solución. Por otro lado, y no menos importante, el proceso involucrará la capacitación de los integrantes de la unidad de análisis en temas de gestión, lo que significará integrar el conocimiento explícito actual y generado por la investigación y el conocimiento implícito de los magistrados, funcionarios y empleados, disponiendo así al final, de un capital humano formado para conducir el proceso de mejora futuro del Poder Judicial.

2. EL PODER JUDICIAL

2.1 EL DEBATE INCONCLUSO

Se ha manifestado en el Capítulo 1, que la búsqueda de soluciones a la congestión judicial a través de la implementación de técnicas de gestión, abrió un debate sobre si la Justicia debe considerarse un servicio o una función trascendente del Estado. Lo que se observa sobre esta cuestión, es que cada vez que se realiza una nueva propuesta o proyecto de mejora de la gestión del Poder Judicial, el debate se reinicia. A pesar que ha transcurrido más de veinte años de experiencias, la discusión persiste y aún no se ha llegado a una conclusión o a un acuerdo que permita congeniar ambas posturas.

Como existe cierta imposibilidad de abstraerse de este debate, y dado que el arribo a una conclusión está lejos de lograrse, se decidió direccionar el mismo hacia el análisis de las funciones que cumple el Poder Judicial. Determinar con claridad estas funciones permitirá establecer la Misión, y a partir de allí identificar los procesos involucrados sobre los cuales actuar para abordar la problemática judicial con las herramientas de la Gestión de la Calidad (GC) y la Mejora Continua (MC). Si existe un proceso para lograr un resultado que esté alineado con la Misión y la Visión, entonces es posible aplicar estas herramientas, haciendo abstracción - dentro de las limitaciones que deban considerarse -, de si este proceso es parte de un servicio que presta la Justicia o si corresponde a una tarea jurisdiccional, de carácter trascendental, ejercida por un Juez.

Tan importante como la Misión, también lo es la Visión de la organización. A los fines de esta investigación se trabajará con la reconocida visión en el ámbito de la justicia que es la de “Contribuir a la Paz Social”, del modo y con las implicancias que se verá a lo largo de esta tesis.

2.2 LAS FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL

Toda organización que se precie como tal – sea ésta pública o privada; con o sin fines de lucro - debe tener un propósito; ha sido creada para una finalidad que debe cumplirse so pena de desaparecer como organización o de desvirtuar su cometido (Robbins, S. P. y Coulter, M., 2010:8). Este propósito debe ser enunciado y comunicado tanto hacia el

interior como hacia el exterior de dichas organizaciones, como forma de asegurar y garantizar ese cumplimiento. Se conoce a este enunciado del propósito como Visión de la organización. Además, se debe expresar la forma y el modo en que se logrará esa visión, lo cual se conoce como Misión de la organización. (Gahan, Juan G., 2005:43)

El Poder Judicial - más allá de su caracterización teórica - es una organización como cualquier otra, y por lo tanto si pretende cumplir con el propósito para el que fue creado, deberá establecer su Misión.

La Constitución – Nacional o Provincial – es la que determina la organización del Estado, sus departamentos y las funciones que debe cumplir cada uno. Pero antes de introducirnos en sus disposiciones, es necesario explorar lo que la teoría constitucional establece como funciones del Poder Judicial en una república. Cabe aclarar que no se pretende hacer un análisis profundo de la cuestión, ya que excede el alcance de esta investigación, sino de determinar a través de la opinión de los autores consultados, cómo esta situación fue resuelta en el ámbito de la Provincia del Chaco y por su Constitución.

Se utilizará en este análisis la expresión Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial cuando se haga referencia a la organización de que se trate; y, poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial cuando se haga referencia a la parte correspondiente en que se separa el poder del Estado en una república.

Dice Montesquieu: “Hay en todos los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil.”/ “Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes, para algún tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado (Montesquieu, 1906:227-228).” Establece aquí la división o separación de poderes del Estado y le adjudica al judicial la función de resolver conflictos entre particulares, según las leyes establecidas.

En Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996) leemos: “Cuando, (...), se piensa en las facultades que posee el Poder Judicial, suele existir entonces una asociación inmediata

con la función de resolver conflictos, es decir la de dirimir pleitos en nombre del Estado que, desde luego es la atribución que ejerce privativamente”. Podemos definir entonces que la función propia del Poder Judicial es la jurisdiccional, o dicho en la forma que podamos considerarla para la gestión es la de **resolver conflictos entre los particulares**.

Aunque esta función – resolver conflictos – es la que se conoce y reconoce como propia del Poder Judicial, es ejercida en los hechos, con ciertas limitaciones que restringen su efectividad. Estas limitaciones se refieren fundamentalmente a la posibilidad del Poder Judicial, de tener el control sobre sus recursos y sobre la estructura, ya que la Constitución establece por ejemplo, que “las leyes de organización de la Justicia y los códigos de procedimientos administrativos y judiciales” serán dictados por el Poder Legislativo¹⁸ y otorga al Poder Ejecutivo el manejo de la fuerza policial¹⁹. Expresa en este sentido Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996): “Una expresión gráfica ya tradicional ha calificado al Poder Judicial (refiriéndose, en este caso al norteamericano) como aquél que *no posee ni bolsa ni espada, sino credibilidad; ni fuerza ni voluntad, sino discernimiento*”./”Mientras que en aquel sistema constitucional, sustancialmente similar al nuestro, corresponde al Poder Ejecutivo dispensar los honores y poseer la fuerza militar de la comunidad, y al Legislativo disponer del tesoro y dictar las reglas que determinan los derechos y deberes de los ciudadanos, la Justicia no puede adoptar ninguna de todas aquellas acciones, y hasta **ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo para que tengan eficacia sus fallos**”²⁰

Dice Zaffaroni, E. R. (1994): “El judicial, como cualquier institución, no puede tener una única función, sino que el análisis sociológico siempre revela una pluralidad de funciones reales o latentes, pero en este caso, también el discurso jurídico-político no puede menos que reconocerle una pluralidad funcional.” Esta afirmación del autor lleva a investigar cuáles serían las demás funciones que completarían esa pluralidad funcional que se menciona.

¹⁸ Art. 119°, inc. 11 de la Constitución de la Provincia del Chaco

¹⁹ Art. 141°, incs. 12; 13 y 14 de la Constitución de la Provincia del Chaco.

²⁰ Las “negritas” son del autor de la tesis

Continuando con el mismo autor, y aunque la cita pueda parecer extensa, se consigna lo siguiente, ya que la claridad de la expresión libra al investigador de realizar un análisis ajeno a su área de conocimiento, que pueda ser interpretada en su verdadero sentido: “...el judicial cumple también otra función, que hoy está ampliamente reconocida en el derecho comparado, y que constituye la llamada “justicia constitucional”. (...) sin lugar a dudas, lo que forma el núcleo de la justicia constitucional es el *control constitucional de las leyes*, que ha sido la función más discutida, aunque hoy se halla bastante generalizada, pese a las resistencias que aún despierta en Francia –donde en general no se la reconoce– y a la extensión que viene teniendo en los países europeos orientales, como resultado de la superación del modelo soviético, que nunca la admitió.”

“Aunque no se halle discutida entre nosotros y en general se la admita pacíficamente en América Latina, es necesario detenerse en este aspecto de la justicia constitucional, porque a nuestro juicio es el mejor indicador de la actitud hacia la dimensión política del judicial. Los debates sobre el control de constitucionalidad de las leyes son, en definitiva, debates sobre la función del judicial y el modelo de estado por el que se opta.”

Al determinarse la supremacía de la Constitución²¹, tanto nacional como provincial, sobre toda ley, decreto, ordenanza o disposición contraria a la misma, y al poner bajo la responsabilidad de los jueces el control de la constitucionalidad de estas últimas, “se consagra de modo expreso las atribuciones políticas del Poder Judicial”(Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996:129). De este modo podemos establecer que el Poder Judicial tiene **funciones de gobierno del Estado**.

Esta función ha sido históricamente cuestionada, constituyendo los dos hitos más importantes sobre los que se reflejaron los procesos constituyentes de occidente, la Revolución Francesa que le negaba al poder judicial funciones de gobierno y le asignaba únicamente la “administración de justicia”; y la Revolución Norteamericana que estableció un judicial con poder de control constitucional. (Zaffaroni, E. R., 1994:35-36). Como en nuestro ordenamiento jurídico, esta función está plenamente reconocida y establecida, no avanzaremos sobre el análisis de esta cuestión, ya que no es objetivo de esta tesis.

²¹ Art. 31 y art. 43 de la Constitución Nacional; y art. 9° de la Constitución de la Provincia del Chaco.

Continuando con la exploración bibliográfica de las funciones del poder judicial, se advierte una tercera función, que es la de **gobierno propio del Poder Judicial o autogobierno**. Expresa en este sentido Zaffaroni, E. R. (1994): “Por regla general, (...) como presupuesto para la eficaz realización de la función decisoria de conflictos, se reconoce al judicial una función de “autogobierno”, que casi nunca le es negada, al menos en la declaración de funciones manifiestas, aunque se pongan en duda sus límites y se discuta su forma”.

Esta función de autogobierno es ejercida por el órgano titular del poder, que a nivel nacional está asentado en la Corte Suprema de Justicia, y a nivel provincial en el Superior Tribunal de Justicia. En este aspecto debemos destacar que a partir de la creación del Consejo de la Magistratura a nivel nacional, esta función de gobierno no ha quedado clara, ya que la Constitución en su artículo 114 le otorga a este órgano atribuciones administrativas del poder judicial. A este respecto expresa Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R. (1996): “...es claro que un órgano de gobierno del Poder Judicial es algo más que un órgano de administración de ese poder: gobierno y administración son conceptos muy diferentes, y en situación de subordinación la segunda respecto del primero.” “...es la Corte Suprema de Justicia la que continúa siendo titular de todos los poderes implícitos y de las facultades de superintendencia, relativos a su calidad de cabeza del Poder Judicial.” “Por ello creemos que a ella le sigue correspondiendo la adopción de las decisiones de gobierno, con las solas excepciones que la Constitución Nacional establece”.

En el caso de la Provincia del Chaco, el Consejo de la Magistratura no tiene más atribuciones que la de nombramiento y traslado de los jueces y representantes del Ministerio Público, y además de actuar como Jurado de Enjuiciamiento de los magistrados y funcionarios judiciales.²² Por este motivo, el Superior Tribunal de Justicia ejerce plenamente la función de autogobierno²³, conservando todos sus poderes y las facultades de superintendencia (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996:152). Se puede identificar entonces, que la tercera función del poder judicial es la del **ejercicio de su propio gobierno**.

²² Art. 167° de la Constitución de la Provincia del Chaco.

²³ Art. 162° de la Constitución de la Provincia del Chaco.

Si bien la mayoría de los autores le asignan a los tribunales solamente estas tres funciones (decisión de conflictos, control de constitucionalidad y autogobierno), Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996), sostienen que en virtud de que el poder judicial realiza otras actividades distintas a las estrictamente jurisdiccionales, que son desarrolladas por organismos que lo integran pero que no son tribunales, habría que asignarles también como una cuarta función, a la función administrativa. Sostienen en este sentido: “La actividad que podemos llamar *administrativa* del Poder Judicial, se halla regida por principios distintos de los de la jurisdiccional, pudiendo afirmarse – aunque de modo sólo general – que se desarrolla en base a pautas más habituales de subordinación jerárquica”. Con esto separan por ejemplo, la función que rige la revisión de las decisiones de los magistrados de instancia anterior, “que requiere de la concurrencia de determinados requisitos que hacen que este principio diste mucho de ser regla” (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996:159), de - también por ejemplo -, las decisiones que tome un juez de primera instancia que afecten al personal de su tribunal. La primera es una función de gobierno, mientras que la segunda corresponde a las atribuciones del juez de administrar su tribunal de acuerdo a sus propios criterios, dentro de las limitaciones que correspondan.

Destacan la magnitud de este tipo de funciones no específicas que cumple el Poder Judicial, que en el Chaco nos estaríamos refiriendo a una multiplicidad de oficinas, dispersas en más de 60 localidades, donde trabajan alrededor de 4.000 empleados, sobre los cuales diariamente se toman un sinnúmero de decisiones delegadas a órganos estrictamente administrativos o técnicos – no jurisdiccionales – que posibilitan el buen funcionamiento de este poder.

Como las funciones de autogobierno, y las administrativas tienen características diferentes, se adopta la propuesta de estos autores, y se asigna al Poder Judicial **la función administrativa**, a los fines de esta tesis.

Resumiendo, y en forma simplificada, se puede dividir las funciones que cumple el Poder Judicial de la siguiente manera: a) La **función jurisdiccional**, que se cumple aplicando la ley para resolver los conflictos entre los particulares; b) La **función de gobierno del Estado**, que se cumple fundamentalmente a través del control de constitucionalidad de

las leyes, entre otros recursos; c) La **función de autogobierno**, que se ejerce a través de las facultades de superintendencia fundamentalmente; y, d) La **función administrativa**, realizada a mediante procesos técnicos, que en general se delegan en dependencias específicas, y que contribuyen al funcionamiento cotidiano del sistema.

2.3 LOS PROCESOS

Se sostuvo al principio del presente Capítulo, que al establecer las funciones del Poder Judicial se podría enunciar la Misión, y a partir de allí, identificar los procesos que alineados a esa misión, nos permitirían lograr la Visión.

Con respecto al enunciado de la Misión, lo único que se puede decir es que en la formulación del mismo, se deberán contemplar las cuatro funciones determinadas. Si se considera que estas funciones conformarán la Misión de la organización, se puede continuar con la identificación de los procesos que sirven al cumplimiento de las mismas.

Existen dos modelos de procedimientos en el ámbito de la justicia: uno es el *escrito* y el otro es el *oral*. Básicamente, el procedimiento escrito se basa en la construcción de un expediente, donde constan, a través de documentos y tareas estandarizadas, todos los elementos que necesita el juez para dictar sus fallos. Una vez terminada esa construcción, el juez se aboca al estudio del expediente, y en función de lo que allí esté consignado, dicta la sentencia (Martinez, María J., 2004:5). En cambio, el procedimiento oral consta de una serie de audiencias programadas, donde las partes en conflicto debaten ante la presencia de un juez o tribunal colegiado, que al final de dicho debate toma la decisión correspondiente (Vargas Viancos, Juan E., 2006:81).

En la Argentina y en la región latinoamericana, el procedimiento elegido y más relevante es el escrito, aunque en los últimos tiempos se tiende a la oralización de algunos procesos o de parte de ellos. Por ejemplo: en el fuero penal, donde toda la etapa instructoria es escrita, mientras que el juicio se realiza en una audiencia oral; en el fuero civil, la introducción de la Audiencia Preliminar, cuya característica es la oralidad, se inserta como una etapa intermedia dentro del proceso que es eminentemente escrito. En virtud de esto, el análisis que sigue se realizará considerando el procedimiento escrito.

Coexisten, conformando el proceso general, un sinnúmero de procesos y procedimientos que se interrelacionan para lograr los resultados, que se tratarán de separar y comentar, de manera de establecer algunos criterios de identificación de los mismos para su abordaje.

Se aclara que a los efectos de este análisis, se toma al conjunto de procesos y procedimientos, sin discriminar a unos de otros de acuerdo a su definición, ya que sobre todo algunos procedimientos pueden tratarse o abordarse como procesos, tanto por su complejidad, extensión e importancia.²⁴

En principio se pueden identificar los procesos que llamaremos *sustantivos* o *principales*, que son los estipulados por las fuentes normales del Derecho Procesal (Font, Miguel A., 2011), y que tienen por objeto fundamental hacer efectivas las garantías del *debido proceso*.²⁵

Luego se tienen los procesos que llamaremos *complementarios* u *operativos*, normalmente establecidos por disposiciones internas del Poder Judicial – resoluciones, reglamentos, etc. -, y que tienen por objeto hacer operativos los procesos sustantivos, estandarizando los procedimientos que deben cumplir las dependencias judiciales, de manera de unificar los mismos. Por ejemplo: el procedimiento para solicitar un allanamiento; el procedimiento para realizar notificaciones, etc.

A continuación están los procesos y procedimientos establecidos internamente en cada dependencia, por disposiciones emanadas del juez, y que tienen por objeto ordenar el trabajo interno de dichas dependencias, y que a los efectos de esta tesis denominaremos *internos* o *prácticos*. Por ejemplo: procedimiento para asignación de la tarea o distribución del trabajo interno.

Por último están los procedimientos *administrativos*, que son aquellos ajenos a la tarea jurisdiccional o propia de cada dependencia, establecidos por las leyes, reglamentos o disposiciones de órganos superiores, que tienen por objeto el orden administrativo del

²⁴ Diccionario REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, www.rae.es: **PROCEDIMIENTO**: 2^a acepción: *Método de ejecutar algunas cosas*. 3^a acepción: *Der. Actuación por trámites judiciales o administrativos*. **PROCESO**: 3^a acepción: *Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial*. 4^a acepción: *Der. Agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal*.

²⁵ Art. 18° de la Constitución de la Nación Argentina.

Poder Judicial. Por ejemplo: régimen de licencias del personal, solicitud para la provisión de insumos de cada dependencia, régimen de compras y licitaciones, etc.

Aunque se pueda realizar una clasificación de los procesos y procedimientos - como la que se propuso o cualquier otra -, los pertenecientes a los tres primeros grupos conforman un todo interrelacionado de difícil división. Por ello se considera que los proyectos de mejora de la gestión de las oficinas judiciales, que proponen dividir las tareas jurisdiccionales – realizadas por el juez -, por ende los procesos *sustantivos*, de las tareas de tipo *operativas* o *administrativas* – realizadas por funcionarios y empleados – correspondientes a los procesos *operativos* y *prácticos*, afectan la intermediación necesaria que debe tener el juez con las causas a su cargo, y constituyen un intento de simplificar una complejidad inherente del trabajo judicial. Si bien, en la práctica, existe esa afectación de la intermediación, ya que, debido a la cantidad de causas acumuladas en los juzgados, la construcción del expediente generalmente es realizada por funcionarios y empleados, con esporádicas consultas al juez, que recién toma conocimiento real de la causa cuando llega ese expediente a su despacho y comienza con el estudio del mismo para emitir su fallo. Pero justamente es uno de los problemas que se busca solucionar, pasando de esta situación a otra en la que el juez tenga “control” (conocimiento) de la causa desde su inicio hasta el momento de tomar una decisión. Es pasar de un sistema actual, que conocemos como *Push*, - ya que la causa, en su trámite, es “impulsada” desde los empleados hacia el juez -, a otro en el que el juez “atraiga” la causa hacia sí, y que conocemos como *Pull*, teniendo en todo momento control sobre la misma (Womack, J.P. y Jones, D.T., 2005:103). Los sistemas que separan las actividades jurisdiccionales de las operativas – como en el caso del Nuevo Diseño Organizacional y la Gestión Asociada comentadas en el Capítulo 1 -, instituyen el problema que se necesita solucionar (Vargas Viancos, Juan E., 2006:80).

También, en virtud de la clasificación anterior, podemos dividir los procesos y procedimientos judiciales, en relación al nivel decisonal necesario para su modificación, ya que al momento de necesitar mejorar un proceso, deberá gestionarse esa modificación ante el órgano o autoridad correspondiente. De acuerdo a esto podemos hacer la siguiente clasificación:

- a. Procesos o procedimientos que necesiten una decisión superior ajena al Poder Judicial. Es el caso en que se necesita una ley, y por lo tanto la consideración de la misma por los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Generalmente, los Códigos Procesales para los distintos fueros, deben ser modificados por una ley.
- b. Procesos y procedimientos que necesiten para su modificación, de una decisión del órgano máximo de gobierno del poder judicial – Corte Suprema de Justicia de la Nación o Superior Tribunal de Justicia del Chaco, por ejemplo -, las que se realizan por resoluciones de la presidencia de ese órgano o por Acuerdo del cuerpo.
- c. Procesos o procedimientos que necesiten de la decisión del responsable de la dependencia judicial, donde se esté realizando la mejora.

Como el trabajo judicial se compone de un conjunto que contiene procesos y procedimientos interrelacionados de todas las categorías, cualquier propuesta de mejora de la gestión, impulsada desde una dependencia judicial, deberá tener en cuenta esta cuestión. Frente a la necesidad de modificar un proceso, que trascienda el nivel decisorio de la dependencia, - por ejemplo un juzgado -, esta modificación afectará el trabajo de todas aquellas dependencias del mismo fuero que la proponente. Esto significará que la autoridad que deba tomar tal decisión, deberá evaluar el impacto en las demás dependencias o en el poder judicial en su conjunto, condicionando tanto en contenido como en tiempo, el proceso de mejora de la dependencia que haya encarado tal proceso.

2.4 LA ESTRUCTURA

Dentro de una organización, los procesos se desarrollan a través de conformaciones compuestas por personas y elementos varios, las cuales se asimilan, comúnmente, a figuras o posiciones geométricas y se les da el nombre genérico de *estructuras*. Así se identifican estructuras organizacionales verticales, horizontales, piramidales, etc.

Se puede advertir, intuitivamente, que estas estructuras deben ser adecuadas a los procesos que soportan, para que los mismos se puedan desarrollar a través de un flujo continuo, sin obstáculos o restricciones. En otras palabras se puede decir que los procesos y las estructuras se crean e influyen mutuamente.

Por otro lado, los procesos deben estar orientados al cumplimiento de las funciones determinadas, que conforman la Misión, a través de estrategias que tengan por objetivo el cumplimiento de la Visión de la organización. Dicen Robbins, S. P. y Coulter, M., (2010): “La estructura de una organización debe facilitar el logro de objetivos. Como los objetivos son una parte importante de las estrategias de la organización, solo es lógico que la estrategia y la estructura estén muy relacionadas” (...) “Las investigaciones han mostrado que ciertos diseños estructurales funcionan mejor con distintas estrategias organizacionales”.

Si la pretensión de la implementación de la gestión en la justicia, es la de la mejora de los procesos, lo que incluirá necesariamente el rediseño de los mismos, no se puede soslayar la importancia que adquiere el análisis de la estructura organizacional y su adecuación a las mejoras que se introduzcan.

La estructura organizacional del Poder Judicial, y fundamentalmente de la oficina judicial, ha sido un tema de análisis recurrente en las últimas décadas (Vargas Viancos, Juan E., 2006:81). En el Capítulo 1 vimos algunas implementaciones de gestión que se basan en una reorganización de las funciones y tareas de la oficina judicial y la creación de estructuras que soportan a las mismas.

Es común escuchar que el Poder Judicial tiene una estructura organizacional vertical, jerárquica, casi militar, que ha sido construida a través de varios siglos, y que mantiene aún algunas características que han vencido el paso del tiempo y el desarrollo tecnológico. Se dice, de manera de ilustrar esta situación, que si una persona de principios del siglo pasado, pudiera viajar en el tiempo, e ingresara hoy en un juzgado, salvo por las computadoras que suplantaron a las máquinas de escribir, no encontraría ninguna diferencia con el juzgado de su época. Esto no debería asombrar, puesto que los procesos judiciales, sobre todo en el sistema escrito, no han variado de manera significativa, habiéndose registrado solamente algunas transformaciones por el avance de la teoría del derecho y por la inclusión de la tecnología, pero ya sea que el soporte sea el papel o digital, o la escritura manual, mecánica o informática, el procedimiento consiste en la construcción de un expediente.

Como se expresó anteriormente, la visión simple que se tiene de la estructura organizacional del Poder Judicial es vertical y jerárquica. Sin embargo, un análisis profundo de la misma, partiendo de las funciones que cumple el poder judicial, nos muestra que esto está lejos de ser verdadero. Dicen Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996): “(El Poder Judicial)... - considerado en su conjunto – no es una organización *estrictamente* jerárquica, y no lo es en absoluto en materia jurisdiccional, (...). Todos los jueces – aún el de anterior instancia – son independientes para ejercer su competencia, y reciben esa potestad para resolver conflictos *directamente de la ley* – igual que el de ulterior instancia -, y no *por delegación* de otro eventual órgano de mayor jerarquía; debiendo sujetarse sólo a las instrucciones de éste en la medida en que las normas de distribución de competencias así lo determinan”. Existe, entonces, una especie de “gradiente de decisiones” entre las diferentes instancias en que se organiza la función jurisdiccional, pero esto no significa la subordinación de un tribunal respecto de otro de mayor grado.

Agregan los mismos autores: “Esta función (la jurisdiccional) tiene, pues, un régimen jurídico específico que se caracteriza por la inexistencia de subordinación de un tribunal a otro, aunque éste revista mayor grado, y, en determinadas circunstancias, pueda revisar las decisiones de aquél. En este sentido, se ha definido acertadamente que esa revisión consiste en un examen meramente *técnico* que no contradice la independencia como órgano de que gozan todos los magistrados judiciales, quienes – en última instancia – siempre tienen la libertad de dejar a salvo su opinión en los pocos casos en que se ven legalmente obligados a aplicar una doctrina que no comparten.”

Cobra así especial significado la *independencia* que debe gozar el juez para la toma de decisiones jurisdiccionales, y cualquier diseño estructural debe estar concebido para garantizar la misma (Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., 1996:16). Esta independencia debe ser tanto respecto a factores externos como internos. Expresa Zaffaroni, E. R. (1994): “Un juez independiente – o mejor, un juez a secas – no puede concebirse en una democracia moderna como un empleado del ejecutivo o del legislativo, pero tampoco puede ser un empleado de la corte o tribunal supremo”. Para garantizar su independencia, el juez goza de una serie de inmunidades tales como la estabilidad en el

cargo, la intangibilidad de la compensación que percibe por el cumplimiento de sus funciones, y la inamovilidad de grado y sede. Sin embargo, como cabeza del poder y órgano de gobierno del mismo, existe siempre el riesgo que el tribunal superior puede ejercer, a través de sus atribuciones de superintendencia y algunas disciplinarias, presiones sobre los jueces que afecten su independencia. Por lo tanto, la estructura organizativa, en cuanto al cumplimiento de las funciones de autogobierno y administrativas del Poder Judicial, ejercidas por el Superior Tribunal de Justicia, debe también ser concebida para garantizar la independencia del juez.

Las particularidades del poder judicial, expuestas hasta aquí, tornan compleja la elección de una estructura – o una combinación de estructuras -, de las conocidas y propuestas por la ciencia de la Administración, que sea adecuada para abordar su ordenamiento organizacional (Robbins, S. P. y Coulter, M., 2010:183-202). Manifiestan en este sentido Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996): “Se enseña que existen dos modelos básicos de estructura dentro del Estado. Uno corresponde esencialmente a las concepciones de la burocracia clásica, caracterizada por un cuerpo estable de funcionarios, organizados en una jerarquía que adopta resoluciones siguiendo criterios estrictamente técnicos. El otro, que no tiene un correspondiente teórico reconocible, se manifiesta como un conjunto de órganos de decisión que no provienen necesariamente de una *carrera*, y que actúan en un nivel más horizontal de poder, siguiendo criterios más indiferenciados”. / “El primer modelo de estructura es conocido como el *jerárquico* de la organización estatal, y el segundo, como modelo *paritario*”.

Entre estos dos modelos, que geoméricamente podríamos identificar como *vertical* al primero y *horizontal* al segundo, debería ubicarse el diseño estructural organizativo de la justicia.

Analizando la conformación más común del poder judicial se observa que se organiza dividiendo las funciones jurisdiccionales por Fueros – Penal, Civil, Comercial, Laboral, etc. -, y estos a su vez en función de niveles denominados “instancias” – primera, segunda, única, etc. -, que están representados por órganos con diferentes grados de decisión. Así en el nivel más bajo - o primera instancia -, tenemos a los Juzgados constituidos por un juez y un equipo de apoyo integrado por funcionarios y empleados.

Este Juez cumple con todas las funciones descriptas en el apartado correspondiente: de gobierno del Estado a través del control de constitucionalidad de las leyes; jurisdiccionales a través de la aplicación de las leyes; de autogobierno de su Juzgado; y, administrativas en lo concerniente a la asignación y organización de los recursos – humanos y materiales -, provistos para de su dependencia. Goza de plena independencia para ejercer todas estas funciones.

En la segunda instancia tenemos a las Cámaras. Normalmente éstas son colegiadas, constituidas por un tribunal formado por varios jueces – generalmente tres -, y una estructura de apoyo integrada por funcionarios y empleados. Se podrían establecer dos tipos de Cámaras: a) aquellas que pertenecen a instancia única, como es el caso del Fuero Penal del Chaco, donde las Cámaras Criminales tienen a su cargo la realización de la etapa de juicio oral; y, b) las que son de segunda instancia o Cámaras de Apelación, como ocurre en el Fuero Civil y Comercial. En cualquier caso también cumplen las cuatro funciones establecidas, y sus miembros (jueces) gozan de plena independencia. En el caso de las Cámaras de Apelación, actúan cuando un juez de primera instancia a dictado sentencia, y la parte perdedora que no está de acuerdo con lo resuelto por dicho juez, acude “en apelación” a esta segunda instancia, que debe actuar en la forma vista anteriormente (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996:156).

Por último, se puede establecer que el órgano superior del poder judicial - Superior Tribunal de Justicia en este caso -, es la última instancia a la que un particular puede acudir – luego de transitar por las anteriores -, en grado de apelación, para hacer valer sus derechos. Está formado por un cuerpo colegiado de varios jueces, y cuenta con una estructura de apoyo para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, de gobierno del poder y administrativas, conformada por funcionarios y empleados. En este caso, esa estructura de apoyo, también la forman las áreas técnicas (por ejemplo: Dirección de Tecnologías de la Información, Centro de Estudio Judiciales, etc.). Como se ha expresado en este Capítulo, este órgano cumple con todas las funciones y también goza de independencia.

Se puede afirmar, de acuerdo a lo analizado, que los magistrados (jueces) se distinguen entre sí solamente por la diversidad de sus funciones y el grado o nivel de decisión

(instancia) que tienen a su cargo (Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., 1996:154). Por otro lado, desde el punto de vista funcional, vemos que cada dependencia – juzgado, cámara o tribunal superior -, repite en distinta dimensión la misma estructura. Dicho de otra manera, y en el límite de la simplificación, un juzgado es un “poder judicial en pequeño”.

Como se expresó al principio, es común asimilar la estructura organizacional a una figura, cuerpo o posición geométrica, utilizando normalmente las formas regulares como ser la pirámide, el plano, la recta, etc. En el caso de la estructura organizacional del poder judicial, desde el punto de vista funcional, se puede decir que se forma por la repetición a distintas escalas de una estructura o forma tipo, y que por esta iteración se conforma el “todo” de la organización judicial. La figura geométrica que responde a esa configuración, es el *Fractal*.²⁶ Este concepto – fractal – es de aparición reciente dentro del campo de la geometría, y aún resta establecer una definición exacta del término. Normalmente se lo describe por sus características, que son: a) Es demasiado irregular como para ser descrito en términos geométricos regulares; y, b) Es *autosimilar*, su forma es hecha de copias más pequeñas de la misma figura. Las copias son similares al todo: la misma forma pero diferente tamaño (Pérez Ortiz, Juan A., (1998:3).

Cuando se dice que la estructura organizacional del poder judicial es de “tipo fractal”, no se afirma que sea un fractal propiamente dicho, sino que existe un modelo fractal que se aproxima con bastante precisión a la estructura en estudio.

El concepto de fractal es un fenómeno emergente de la complejidad (Krupatini, Sergio, (2011), y se convierte en un recurso apto para utilizarlo en el análisis sistémico del poder judicial, abriendo canales insospechados hacia la mejor y más profunda comprensión de su funcionamiento, tendiente a abordar su problemática de acuerdo a lo propuesto por la ley de Ashby²⁷, que postula que “solo la variedad absorbe la variedad”. Conceptualmente

²⁶ Diccionario de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. www.rae.es: **FRACTAL**: *Figura plana o espacial, compuesta de infinitos elementos, que tiene la propiedad de que su aspecto y distribución estadística no cambian cualquiera que sea la escala con que se observe*

²⁷ ASHBY, WILLIAM ROSS (1903-1972), Médico y neurólogo inglés, contribuyó decisivamente a la consolidación de la cibernética moderna. Su ley significa que cualquier simplificación de la información que recibe un sistema desde su medio ambiente debe ser hecha con cuidado. El no hacerlo reduce peligrosamente la capacidad de respuesta del sistema ante perturbaciones externas.

la variedad puede ser asimilada a la complejidad, por lo que en su extensión, esta ley también suele enunciarse como “solo la complejidad absorbe la complejidad”.

En resumen, al momento de diseñar la estructura organizacional del poder judicial, debe tenerse en cuenta que estamos ante un sistema de una complejidad particular, que impide - u obstaculiza al menos -, la adecuación de los modelos organizacionales propuestos por la ciencia de la Administración, y por ende, se debe apelar a todos los recursos que nos permitan abordar esa complejidad, provenientes de todas las ciencias tributarias de la disciplina de la gestión.

3. LA MEJORA CONTINUA Y LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

3.1 LA MEJORA CONTINUA COMO NUEVA FILOSOFÍA DE TRABAJO

Existe, en los poderes judiciales de todo el mundo, una certeza, una convicción: el actual sistema de organización y funcionamiento de la oficina judicial – formada durante siglos y repetida ad infinitum – está en crisis y ya no sirve a los objetivos de la justicia. Un estado de crisis se vislumbra cuando el fracaso es inminente, o cuando aparecen sombras en el futuro. Ante esta situación, se acepta la premisa de que se necesitan cambios fundamentales. (Walton, Mary, 1992:252).

Como hemos descripto y analizado en los capítulos precedentes, de todas las soluciones ensayadas, cobran especial importancia en las últimas décadas, las relacionadas con la introducción de técnicas de gestión moderna. En nuestro continente, como expresa Vargas Viancos, J. E., (2006:78): “Los últimos han sido años de importantes cambios en los sistemas judiciales de las Américas. De un estado de casi olvido en el cual permanecieron durante siglos, han pasado a experimentar un vertiginoso proceso de reformas, algunas de ellas muy significativas. Sorprende especialmente que una línea importante de esas transformaciones se haya enfocado en la gestión del sistema, pues esta perspectiva había sido tradicionalmente ignorada, sino menospreciada, en las instituciones judiciales dirigidas por abogados sin formación ni interés especial en ella”.

Casi veinte años de experiencias – aunque sin resultados significativos -, nos han dejado un cúmulo de aprendizajes y conocimientos que deben ser tenidos en cuenta para continuar buscando soluciones a la problemática judicial. También en los capítulos anteriores, hemos analizado aquellos casos que consideramos más relevantes, en el mundo en general y en nuestro país en particular. Esto nos permite determinar cuál ha sido el paradigma que guió esas experiencias, y a su vez proponer un nuevo paradigma con el cual insistir en la búsqueda de soluciones a través de la gestión, que tengan posibilidades de éxito.

Pero antes veremos qué es un paradigma, y su importancia en los procesos de transformación en las organizaciones.

Los paradigmas y su importancia

Extractamos de Maldonado, Hugo C., (2007): “Todo sistema de gestión debe contar con dos elementos básicos: una filosofía de gestión y una metodología que permita implantar el sistema y cumplir sus propósitos.”/ “A su vez, filosofía y metodología de gestión dependen de los paradigmas imperantes en la organización”.

Un paradigma es un marco de referencia mental que domina el modo como las personas piensan y actúan. Es un modo de conectar ideas, priorizar valores, encarar problemas y en última instancia formar hábitos de conducta con respecto a un tema (Albrecht, Karl, 1996:78). De este modo, todas las personas tenemos muchos paradigmas, que operan por debajo del nivel del pensamiento consciente, a través de los cuales expresamos nuestros pensamientos – y actuamos en consecuencia -, sobre todos los temas que rodean nuestra cotidianidad. Sin estos paradigmas, sería difícil poder desempeñarnos en sociedad, ya que al momento de relacionarnos, de actuar o de tomar decisiones, no podríamos hacerlo si no contáramos con ese cuerpo de ideas, valores y principios que los conforman. Por ejemplo, una persona con un paradigma que valorara la vida desde la concepción, no aceptaría el aborto como elección individual de la madre que decide interrumpir su embarazo; y si además, lo acompañara de profundas convicciones religiosas – otro paradigma -, no lo aceptaría en ningún caso.

Las organizaciones - como las sociedades - también poseen muchos paradigmas. Estos se transmiten de persona a persona y de generación en generación, por modelado e imitación. De esa manera se construye a través del tiempo la cultura organizacional, que es el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en la organización.

Todo proceso de transformación de una organización, involucra un cambio de paradigmas, y este cambio suele ser traumático, en función del salto cuantitativo y cualitativo que deba experimentar esa organización, para crecer o superar una situación de crisis. Al respecto dice Albrecht, Karl (1996:82): “La necesidad de cambiar de paradigma resulta evidente cuando este paradigma nos provoca dolor. En otras palabras,

ya no podemos conseguir lo que queremos siguiendo las reglas de conducta. Sus valores y preceptos limitan nuestras acciones y nos impulsan a hacer las mismas cosas antiguas y erróneas. Para comportarnos de un nuevo modo, primero tenemos que pensar de un modo nuevo. (...) Un paradigma se inicia cuando la gente aborda un nuevo problema y desarrolla pautas eficaces para tratar con él. Esas pautas tienden a configurarse en torno de una *teoría* o marco de referencia subyacente que hace que el enfoque sea congruente y comunicable”.

Un ejemplo de lo antedicho, corresponde al debate existente en el poder judicial – comentado en los capítulos anteriores -, entre un sector que sostiene como paradigma a la justicia como *función trascendente* del Estado, y por lo tanto no es pasible de ser abordada con técnicas de gestión, sobre todo en lo concerniente a los procesos jurídicos; y el sector que sostiene como paradigma a la justicia como *servicio público*, y por lo tanto con la obligación de mostrar resultados eficaces en todos sus procesos y que impulsa a las técnicas de gestión como modo de encontrar soluciones a la problemática judicial. Este conflicto entre paradigmas, es el que ha signado, - y aún lo hace - todos los procesos de cambio y transformación de la justicia en los últimos años, sus éxitos y sus fracasos.

Por todo esto, podemos afirmar que si se pretende transformar la organización justicia, se debe comenzar con cambiar la forma de pensar y actuar – los paradigmas - de tal modo que sean congruentes con los cambios que se quieren producir. La forma como se hacen las cosas, como se encaran los problemas, deben replantearse, y para ello es necesario analizar el paradigma que rigió las experiencias recientes.

El paradigma de transformación existente

La mayoría de los proyectos realizados hasta aquí, fueron pensados con una lógica lineal, con un principio y un fin, pretendiendo encontrar la solución única y para siempre.

Las características principales de este paradigma lineal fueron:

Soluciones diseñadas en base a percepciones: La pretensión de los impulsores-diseñadores de esos proyectos fue que al conocer la naturaleza del trabajo judicial y sus problemas, conocían las soluciones. Se hace referencia a soluciones basadas en el

“sentido común”, las cuales surgieron de las percepciones de sus autores – momentos de lucidez mental – antes que de hechos. (Decker, Klaus et al, 2011)

Soluciones desarrolladas sin la participación de los “stakeholders”: La mayoría de los proyectos fueron elaborados por grupos de expertos externos a la organización, - en su mayoría abogados sin la formación adecuada en gestión - sin la participación de los integrantes e interesados (stakeholders), y luego implantados por imposición. (Decker, Klaus et al, 2011)

Diseño completo e implementado de una sola vez: Con la lógica de pensamiento lineal de que todo proyecto tiene un principio y un final, fueron diseñados en forma completa e implementados de una sola vez, o como vulgarmente se expresa: “de un día para el otro”. Es interesante al respecto, el comentario de Vargas Viancos, J. E., (2006:80): “... (estas) reformas (...) a la gestión van generalmente acompañadas de esfuerzos significativos en términos de diseños organizacionales, equipamiento y desarrollos informáticos, adecuación o construcción de nueva infraestructura, etc. Todo ello generalmente entraña fuertes inversiones y traumáticos procesos de transición de un sistema a otro. Naturalmente, luego de invertidos los recursos y pagados los costos políticos del cambio, es muy poco probable que vaya a ser posible intentar una reforma más de fondo al funcionamiento del sistema que implicaría reconocer como innecesario todo lo hecho o gastado con anterioridad. Por ello, a veces estas reformas de gestión también se constituyen en un obstáculo adicional para avanzar con las reformas sustantivas”.

*Orientados a lograr óptimos locales*²⁸: Una vez identificados los problemas, se les busca una solución en forma individual, sin tener en cuenta el impacto que ésta podría tener sobre el resto del proceso o del sistema. Se resuelve el problema sin conocer si éste es causa de un problema de orden superior, o efecto de uno de orden inferior. Por ejemplo: Si el problema a resolver es el aumento de la productividad, se toma cada una de las etapas o actividades del proceso; se mide la productividad de cada etapa y se busca aumentarla individualmente, tratando de lograr el óptimo local, sin considerar el impacto sobre el flujo del proceso.

²⁸ Un “óptimo local” es un recurso que no es cuello de botella del proceso y que trabaja al máximo de su capacidad (Goldratt, Eliyahu, 2005)

Enfoque industrialista: Vamos a denominar “enfoque industrialista” al contrapuesto al “enfoque en servicios”, y caracterizado por la evaluación de la calidad como características intrínsecas del producto final. Se evidencia en todos los proyectos la búsqueda de un “producto” final o de cada una de las etapas de un proceso, y juzgar la calidad del servicio prestado midiendo la calidad de ese producto. Por ejemplo: identificar como producto final del proceso jurídico a la sentencia, que es un registro de la decisión final del Juez, luego de todo un proceso donde participan las partes involucradas en la causa. De esta forma se soslaya la percepción del usuario del servicio, en su contacto con la organización durante el proceso, que es el momento en que valora la calidad del servicio (momento de la verdad). (Carlzon, Jan, 1991).

Nuevo paradigma: la Mejora Continua como filosofía de gestión

Puede llamar la atención que se proponga a la Mejora Continua como nuevo paradigma, luego que se consignaran anteriormente, un sinnúmero de experiencias de implementación de la Gestión de la Calidad. Pero se observa – en esas experiencias -, que todas las implementaciones estuvieron basadas en la aplicación de la Norma ISO 9001, considerándola un método que debía aplicarse en forma estricta, sin acompañarla – como expresáramos anteriormente -, de una filosofía de gestión. Humberto Quiroga Lavié, uno de los más importantes impulsores de la aplicación de la Gestión de la Calidad en el ámbito de la justicia en Argentina, expresa en (Quiroga Lavié, H. et al, 2005:317): “La gestión de calidad implica el puntual y estricto cumplimiento de reglas, que la ingeniería organizacional ha denominado ISO 9001,...”. De este modo, el énfasis estuvo puesto en el cumplimiento de los requisitos de la Norma, con fines de certificación. Una vez logrado este objetivo – la certificación -, no se continuó con las mejoras, manteniendo el paradigma del pensamiento lógico lineal, por lo que casi todos los juzgados que lograron la certificación ISO 9001, la perdieron al poco tiempo.

Habíamos expresado que la mayoría de los proyectos implementados en el mundo y en nuestro país, respondían a una lógica lineal, con un comienzo y un fin, que podríamos esquematizar de la siguiente manera:

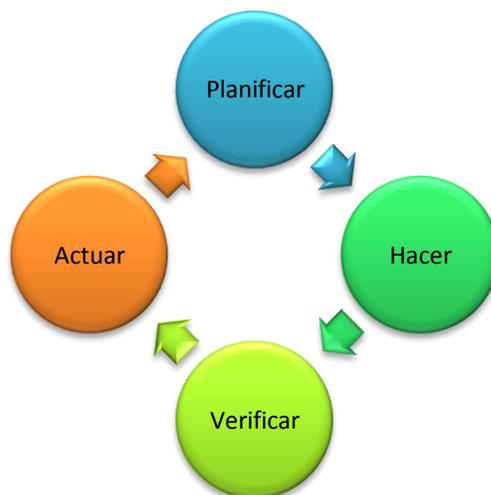


Y también dijimos que propondríamos una nueva forma de pensamiento o filosofía de gestión. Esta filosofía de gestión es la Mejora Continua, que la podemos definir de la siguiente manera (basado en Danishewsky, R., 2005):

Mejora Continua supone el compromiso de cumplir con todos los requisitos de nuestro cliente/usuario, siempre, desde la primera vez.

Desde este punto de vista, la Mejora Continua es actitud, que se alcanza cuando abandonamos la tendencia a la conformidad, adoptando una postura de superación permanente. Pero si solo fuera actitud, podría convertirse en un simple movimiento de la voluntad, ya que las actitudes que no se convierten en acciones, derivan en una expresión de deseos que poco contribuirá a la transformación de la realidad. Por eso, Mejora Continua también es acción, que se traduce en el comportamiento efectivo del operador del proceso, que pone toda su energía en hacer las cosas cada vez mejor.

La Mejora Continua, para volverse práctica, exige cambiar el paradigma de pensamiento lineal por el paradigma circular, - propuesto por Edwards Deming -, para el abordaje de la mejora de los procesos de una organización. Esta modalidad circular se conoce como Ciclo P-H-V-A o Ciclo Deming. (Walton, Mary, 1992:12), y responde al esquema siguiente:



Cada una de las acciones significa lo siguiente, según ISO 9001:2000:

Planificar: Establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo a los requisitos del cliente/usuario y las políticas de la organización.

Hacer: Implementar los procesos.

Verificar: Realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto/servicio, e informar sobre los resultados.

Actuar: Tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

En Walton, Mary, (1992:13) leemos: “El Ciclo P-H-V-A tiene cuatro etapas. Brevemente, la empresa planifica un cambio, lo realiza, verifica los resultados y, según los resultados, actúa para normalizar el cambio o para comenzar el ciclo de mejoramiento nuevamente con nueva información. Muchas personas que participan en la transformación hablan de *resolver problemas* o de *trabajar en proyectos*, pero esto suele ser porque la terminología es cómoda. El Ciclo P-H-V-A, en realidad, representa trabajo en procesos más que tareas o problemas específicos. Los procesos por su misma naturaleza no pueden resolverse sino únicamente mejorarse, si bien al trabajar en los procesos uno ciertamente resuelve algunos problemas”.

En la práctica, la Mejora Continua exige que se cumplan al menos dos condiciones:

- a) Las mejoras deben ser realizadas por los mismos operadores del proceso, ya que “las personas que conocen mejor el trabajo son las que lo realizan”; y,
- b) Las decisiones deben basarse en hechos, o sea en información empírica.

A los fines del cumplimiento del punto b), se utilizan siete herramientas estadísticas básicas, que solamente se enumeran a continuación (Kume, Hitoshi, 2002):

1. Diagrama de causa-efecto
2. Diagrama de flujo del proceso
3. Diagrama o cuadro de Pareto
4. Diagrama de tendencia

5. Diagrama de dispersión
6. Histograma
7. Cuadro de control

El cambio necesario

Vistos en forma gráfica, pasar del paradigma lineal al paradigma circular, se presenta como una opción de fácil realización. Y probablemente lo sea desde el punto de vista individual, para cada persona. Pero asumir la Mejora Continua como paradigma organizacional, requiere de un proceso de sensibilización de los integrantes de la organización, con un fuerte componente de capacitación, de modo que todos compartan la misma actitud frente a la mejora.

Adquirir un nuevo paradigma, implica promover un cambio en la cultura organizacional, que es el cambio más difícil de realizar, ya que será necesario transitar un proceso lento y gradual que incluya el desarrollo de una nueva visión de la organización, incorporar conocimientos, adoptar un sistema de principios y valores, desarrollar capacidades y, por último, asumir conductas.

Es un cambio difícil, mas no imposible, pero por sobre todas las cosas es un cambio necesario, si la Justicia aspira a convertirse en una organización eficiente.

3.2 LA GESTION DE LA CALIDAD COMO METODOLOGIA DE GESTION

Para que la filosofía de gestión propuesta – la Mejora Continua -, sea práctica y operativa, necesita de una metodología de gestión. Y esa metodología es la Gestión de la Calidad.

Definiciones y conceptos

Antes de referirnos a la Gestión de la Calidad como metodología, debemos definirla como concepto, el cual ha evolucionado a través del tiempo.

Según la RAE, calidad es la *“propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”*. Por lo que vemos, existe una relación entre las características o propiedades de una cosa con su valor. De este modo *gestionar la calidad*

significa hacer real ese valor que sirve como comparación entre dos cosas con similares propiedades, para que sean apreciadas por las personas.

El significado clásico de la gestión de la calidad es el de *cumplir con los requisitos del cliente/usuario*. Esto no debería ser extraño para la Justicia, ya que el cumplimiento de normativas (los requisitos se establecen a través de normas) hace a su función y a su cultura organizacional. Pero, a partir de los '90, el paradigma de la Calidad cambió a *Crear valor continuo para el cliente/usuario*, es decir, ir más allá de la satisfacción de necesidades (calidad útil o necesaria) y lograr niveles de deleite sorprendiendo a clientes o usuarios con nuevos servicios o prestaciones de los productos, que no esperaban (calidad ofrecida). Este nuevo paradigma surge a partir de la teoría de Maslow, que expresa que *una necesidad satisfecha da lugar a una nueva necesidad*; y, de la intención de las empresas de anticiparse a estos requerimientos de los clientes, como ventaja competitiva. Pero esto cobra importancia para cualquier organización, ya que quien anticipe los requisitos futuros de sus clientes, podrá administrar mejor sus recursos, asignándolos allí donde empiecen a surgir las nuevas necesidades. Para las organizaciones gubernamentales esto es esencial, porque deben administrarse mediante lo que se conoce como Teoría de la Escasez, que establece que dado que los recursos son escasos, están obligadas a priorizar las necesidades o metas de la sociedad.

En cuanto a la Gestión de la Calidad como metodología de gestión, también encontramos varias definiciones, algunas de las cuales damos a continuación:

Es una estrategia que, vinculando una filosofía de trabajo (Mejora Continua) con técnicas aplicadas, permite mejorar la eficiencia de los procesos de las organizaciones y asegurar la calidad de sus resultados (Danishewsky, R., 2005)

Forma de gestión de un organismo, centrada en la calidad, basada en la participación de todos sus miembros, y que apunta al éxito a largo plazo a través de la satisfacción del cliente, y a proporcionar beneficios para todos sus miembros y para la sociedad.

(Irace, Antonio, 2007)

La Gestión Total de la Calidad, surge como una filosofía dentro de la cual se logran desarrollar técnicas de participación, de conocimiento y satisfacción de las expectativas del ciudadano y de aseguramiento de los procesos y sistemas de calidad instalados.

(Modelo del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público, 2005)

En su aplicación práctica, la Gestión de la Calidad exige la observancia de los siguientes principios o enfoques, en forma integral, a fin de contemplar todos los elementos y factores que participan en el desarrollo de un proceso:

1. Enfoque en el Cliente: La palabra “cliente”, de uso universal en el ámbito de la gestión para cualquier actividad, define a *la persona que se relaciona con la organización a través de los resultados de los procesos de la misma*. Este enfoque se enuncia como: *La calidad es la percibida por el cliente o El cliente percibe la calidad en sus propios términos*. Esto significa que por más esfuerzos que hagamos para mejorar la calidad de los resultados, estaremos supeditados a la “percepción” que tenga el cliente sobre esa calidad que ofrecemos.
2. Enfoque en los procesos: Este enfoque se enuncia como: *Todo trabajo es parte de un mismo proceso*. Normalmente nosotros visualizamos a las organizaciones como “cajas negras”. Esto es, nos interesa lo que entra y lo que sale, sin considerar lo que pasa en el interior de las mismas. Sin embargo, a la luz de los conceptos de Calidad Total, este esquema adquiere una nueva dimensión que se hace evidente apenas ponemos nuestra mirada en el interior de la organización. Cada persona que recibe de un compañero de trabajo algo que necesita, tiene derecho a que eso que recibe satisfaga sus necesidades. Es la única manera en la que él podrá satisfacer las necesidades del que le sigue en el proceso, y así hasta llegar al cliente.
3. Enfoque en la Prevención: De acuerdo a los enfoques anteriores, uno de los conceptos centrales de la Calidad Total, es *el cumplimiento de los requisitos del cliente*, fácil es comprender entonces, que éste espera por lo menos, que el producto o servicio esté libre de defectos. Para asegurar esta condición debe asegurarse la detección o prevención de los defectos, para lograr su corrección antes de que lleguen al cliente/usuario.

4. Enfoque en la Mejora Continua: La Mejora Continua es la filosofía de trabajo de la gestión de procesos, sobre la que ya hemos expuesto en el punto 3.1 de este capítulo.
5. Enfoque en el Agregado de Valor: Todas las actividades que realizamos en una organización, para la cual se requiere la utilización de recursos, generan un costo. La eficiencia operativa exige que cada COSTO tenga la contrapartida de un VALOR AGREGADO. Aplicar este enfoque significa que nuestro objetivo debe estar orientado a eliminar – cuando sea posible – todas aquellas tareas o actividades que generan costos y no agregan valor.
6. Enfoque en las Personas: *Las personas han sido, son y serán siempre el motor de toda organización.* Existen cinco elementos básicos que aportan al desarrollo de un proceso, y que se conocen como las 5M's, y son: Los materiales, las máquinas, el medio ambiente, los métodos y la mano de obra. *Las personas son importantes para la organización*, ya que: Los **materiales** son incorporados al proceso por personas; las **máquinas** son operadas por personas; la preocupación por el **medio ambiente** adquiere sentido en la medida que afecte a las personas; y, los **métodos**, hechos por personas, también se ocupan de normalizar el comportamiento de las personas. Por supuesto, que el elemento básico **mano de obra** tiene relación directa con las personas.

Estos enfoques se consideran en forma integral en la implementación de la Gestión de la Calidad. Cada uno de ellos cobra significado en función del resto. De nada valdría tomar acciones de satisfacción del **cliente**, sino se actúa sobre los **procesos** para hacerlos más eficientes, eliminando o reduciendo defectos o errores mediante la **prevención**, actuando metódicamente a través de la **mejora continua**, para que los esfuerzos sean perdurables y sustentables, **agregando valor** a cada acción eliminando tareas innecesarias, de manera de hacer que el esfuerzo y energía que las **personas** pongan en su trabajo disminuyan y se desarrollen en un ambiente amigable y en mejores condiciones.

3.3 LA MEJORA CONTINUA EN LA UNIDAD DE ANALISIS

Hemos planteado en este capítulo, la filosofía y la metodología de gestión con la que abordaremos la problemática judicial identificada – lentitud, mora, atraso, congestión, etc., - en esta investigación.

Trabajaremos con la Mejora Continua, cumpliendo el Ciclo P-H-V-A, promoviendo la participación de los integrantes de la unidad de análisis, y utilizaremos las herramientas de análisis necesarias para obtener los datos empíricos, que nos permitan tomar las decisiones – diseño de las soluciones – basadas en hechos.

En cuanto a la Gestión de la Calidad, no es pretensión de esta investigación la implementación de un sistema de gestión completo, sino el de utilizar en el análisis, diseño e implementación de las mejoras, algunas de las herramientas aportadas por esta metodología – por ejemplo: brainstorming, diagrama de afinidad, diagrama de flujo, etc., -, observando el cumplimiento de los seis enfoques antes descritos, para evaluar si son adecuadas y útiles para su uso en el ámbito de la justicia, para la mejora de la eficiencia de sus procesos.

4. LA INVESTIGACION EMPIRICA

4.1 JUSTIFICACION

Esta investigación - y posterior implementación - surgió como iniciativa de la Sala Primera Civil, Comercial y Laboral del Superior Tribunal de Justicia del Chaco durante el Curso anual introductorio para el personal del Fuero Laboral de la Primera Circunscripción Judicial, en el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), en el año 2010. Si bien se inició como una actividad de capacitación para el personal sobre temas de Gestión de la Calidad, para lo cual el investigador fue convocado como exponente, durante la planificación del curso surgieron inquietudes de parte de los organizadores, para que esta actividad tuviera las características de un taller práctico, de manera que los Magistrados, Funcionarios y Empleados que participaran del mismo, adquirieran los conocimientos necesarios para iniciar un proceso de mejora en ese fuero.

La propuesta – el taller - fue elevada al Presidente de la Sala mencionada, Dr.²⁹ Rolando I. TOLEDO, por parte de la Secretaria Coordinadora del CEJ, Dra. María Rosario AUGÉ y la coordinadora del curso Dra. Silvia Cristina SUAREZ, quién se desempeñaba en ese entonces como Secretaria Relatora del Juzgado del Trabajo N° 3 de Resistencia.

El Dr. TOLEDO aceptó la iniciativa e instruyó a las proponentes, para que el taller fuera el comienzo de un proceso de mejora continua que debía realizarse en los Juzgados del Trabajo de la ciudad de Resistencia, para lo cual se le encomienda al investigador la tarea de Facilitador de ese proceso.

La realidad que imponía tal decisión era la situación en la que se encontraban esos juzgados, con una congestión de aproximadamente 12.000 expedientes en distintos estados de trámite; una duración del proceso de trámite – desde el inicio de la causa hasta su sentencia -, que variaba entre los 6 y 12 años, y un atraso de las providencias de trámite entre 30 y 120 días, según el juzgado de que se tratare, entre otros problemas. Se verifica además, un ingreso anual de alrededor de 600 causas nuevas.

²⁹ Se advierte al lector que en esta tesis se utilizará la denominación Dr./Dra. cuando se refiera a una persona con título de Abogado, como es de práctica común en el ambiente judicial, sin que esto signifique adjudicar grado académico alguno.

Contexto geográfico

Los Juzgados del Trabajo N° 1, 2 y 3, donde se realizó la investigación, tienen su asiento en Resistencia, ciudad cabecera del Dpto. San Fernando y capital de la Provincia del Chaco. Pertenecen a la Primera Circunscripción Judicial del Chaco y ejercen su jurisdicción sobre los Departamentos: San Fernando, Bermejo, Gral. Dónovan, Libertad, Presidencia de la Plaza, 1° de Mayo y Tapenagá, los que reúnen en su territorio 29 localidades, con una población estimada en 500.000 habitantes.



Fuente: Sitio web Poder Judicial: www.justiciachaco.gov.ar

4.2 ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

Primera Etapa: Sensibilización

Dice Albrecht, Karl, (1996): "...una iniciativa de calidad, para tener éxito, debe conectar con las vidas individuales de todo el personal de la organización,...". Y más adelante agrega: "La experiencia demuestra que una iniciativa de mejora de la calidad, por mejores que sean su concepción, su estrategia y su planificación, fracasará si no cuenta con el compromiso y la participación activos de todas las partes integrantes de la

organización”. Teniendo en cuenta esto, y dado que la propuesta de iniciar un proceso de mejora de la gestión en los Juzgados del Trabajo, se realizó hacia octubre de 2010, se decidió aprovechar el resto de ese año procurando lograr el alistamiento del personal de dichos juzgados, utilizando fundamentalmente, la actividad de capacitación que ya estaba programada. (Senge, Peter, 2006:277)

Se pretendía que esta etapa de sensibilización, sirviera para comunicar: a) el porqué de las mejoras que se iban a realizar; b) en qué consisten todos los pasos y las actividades que se realizarán; c) cómo y en qué beneficia a la organización; y, c) qué efecto tendrá en las personas que trabajan en los juzgados. (Brojt, David, 2007),

Con esto se inició un proceso de Gestión del Cambio, basado en Brojt, David, (2007), que lo define como: “conjunto de actividades estructuradas, destinadas a dar cobertura a los aspectos vinculados con la gente cuya consideración contribuye al éxito en forma significativa.”

“A través de sus instrumentos, la gestión del cambio ayuda a:

- Crear una **percepción positiva** y de valor del cambio en todos los *stakeholders* (interesados)
- Asegurar el **alistamiento (readiness)** de la organización para implementar el cambio.”

Este Autor recomienda, como partes esenciales de un proceso de gestión del cambio, la comunicación y el desempeño de las personas respecto del proyecto, y aconseja planificar ambas actividades. El Plan de comunicación, según él, “está orientado a crear en los distintos interesados una percepción positiva y de valor del proyecto”, y evitar de ese modo el rechazo o resistencia al cambio. Por otro lado, el Plan de desempeño, “tiene como objetivo asegurar el alistamiento de la organización para implementar el cambio. Esto es: que el cambio no provoque una situación disruptiva en la operación de la compañía y que, contribuya a que la gente tenga una buena performance en el uso del nuevo modelo”.

Teniendo en cuenta estos aspectos, se organizó el Taller de capacitación, de carácter teórico-práctico, como inicio de la comunicación, que continuaría al año siguiente con la segunda etapa, consistente en entrevistas con los distintos integrantes de los juzgados, que se describe en la siguiente etapa.

Este Taller se organizó bajo el título “GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN³⁰. Introducción a técnicas para mejorar la eficiencia de los procesos y la calidad de vida laboral”, y se realizó en tres jornadas, durante los días 20 y 25 de octubre y 3 de noviembre de 2010, con una duración total de 15 horas.

Los objetivos propuestos para el taller fueron:

- Despertar la curiosidad de los participantes al punto de motivarlos a profundizar en el tema. (Este objetivo orientado fundamentalmente a Magistrados y Funcionarios.)
- Disminuir la preocupación de los participantes, acerca de la complejidad o simplicidad de la aplicación de estas técnicas.
- Estimular a los participantes a aplicarlas en su lugar de trabajo, para mejorar su eficiencia y su calidad de vida laboral.

El Programa del Taller puede consultarse en el Anexo del presente Capítulo.

Durante el Taller se capacitó a los participantes en varias herramientas de detección de problemas y análisis de procesos, y se realizaron prácticas cuyos resultados permitieron anticipar algunos objetivos y líneas estratégicas sobre las cuales trabajar para la mejora de procesos de los Juzgados Laborales.

Mediante la práctica del *Brainstorming*, se detectaron una serie de problemas, que posteriormente se organizó por afinidad, con el fin de identificar aquellos aspectos que los integrantes de los juzgados reconocen como una preocupación.

Los problemas detectados fueron:

³⁰ Ver aprobación en Acuerdo N° 3159 STJ de fecha 26 de octubre de 2010.

Relativos a la relación con el exterior: Abogados ineptos. Presión de los abogados. Conmoción interna y ataque exterior.

Relativos a los procesos: Deficiente uso del sistema informático. Falta de capacitación en el uso del Lex Doctor. Exceso de control en el trámite. Ausencia de métodos definidos para el trámite. Intolerancia a los errores. Ausencia de criterio. Metodología procesal desactualizada. Aprendizaje por prueba y error. Tiempo excesivo entre el proveído y la firma. Poca productividad.

Relativos a los recursos: Falta de personal. Falta de espacio físico. Falta de mantenimiento de las herramientas de trabajo. Falta de insumos. Sistema informático deficiente. Falta de herramientas físicas. Falta de tecnología.

Relativos al Liderazgo: Presión interna. Falta de aceptación de críticas constructivas. Exigencias desiguales en cuanto al personal. Falta de confianza en el empleado. Mucho castigo, pocos premios. Verticalismo. Lealtad exigida y no retribuida. Los premios son castigos.

Relativos a la organización interna: Demasiadas audiencias diarias. Desorden interno. Inexistencia de Manual de Funciones. Mala organización.

Relativos al clima laboral y medio ambiente: Falta comunicación. Mala comunicación. Echar la culpa al otro. Falta de comprensión entre compañeros. Falta de solidaridad. Falta de higiene. Miedo a los cambios. Resistencia al cambio. Mala predisposición. Desacreditación de la tarea de los compañeros. Mal carácter.

Relativos a la carga laboral: Exceso de causas. Exceso de trabajo. Exceso de carga horaria.

Si bien la mayoría de los problemas detectados se corresponden con los problemas comunes que son de conocimiento de todos los integrantes del Poder Judicial, el hecho de enunciarlos y reconocerlos en conjunto, abrió nuevas perspectivas sobre las posibilidades de abordar su solución, entre los participantes del taller. Luego de realizar el Brainstorming, se procedió a realizar una práctica con el Gráfico de Afinidad y un proceso de Multivotación para elegir los problemas de mayor prioridad, a los efectos de

su solución (Chang, R. y Niedzwiecki, M., 1999). Cabe aclarar, que estas dos últimas prácticas, se realizaron con el objetivo de mostrar la técnica, sin llegar al resultado final, sin embargo, durante ese proceso se generó un debate entre los participantes, que ayudó a comprender que las técnicas de la Gestión de la Calidad, pueden ayudar a buscar y encontrar una solución a las distintas problemáticas que se puedan plantear en la oficina judicial. De todos modos, durante ese debate, se pudo establecer que las mayores preocupaciones de los participantes estaban orientadas a los problemas relativos al *liderazgo*; a la *organización interna*; al *clima laboral y medio ambiente*; y, a la *carga laboral*, en ese orden.

En cuanto a los resultados observados en el Taller, se puede decir:

- Se logró una amplia participación de todos los integrantes de los Juzgados Laborales, lo que indicó su interés por la temática.
- Se observó una comprensión plena de los objetivos de un proceso de mejora continua, sobre todo entre los Empleados y Secretarios de los Juzgados.
- Se manifestó el compromiso de los Empleados y Secretarios de apoyar y participar en un proceso de mejora continua en los Juzgados Laborales, tendiente a lograr una mayor eficiencia y mejorar las condiciones laborales.
- Se logró establecer una buena cantidad de inquietudes del personal, tendientes a mejorar la eficiencia interna de los Juzgados.

Estos resultados y observaciones surgieron de los registros del Taller, realizados por el CEJ y por los comentarios realizados por los participantes, al final de cada jornada de trabajo en el mismo.

Con esto se consideró cumplida una parte importante del plan inicial de comunicación, mencionado más arriba, y además, haber iniciado con el de desempeño aconsejados por Brojt, David, (2007).

Durante el resto del año 2010 - noviembre y diciembre -, se realizaron varias visitas a los Juzgados del Trabajo por parte del investigador, para entrevistarse – de manera informal -, con Empleados y Secretarios que habían participado del Taller, con el fin de mantener su interés y entusiasmo manifestados en el mismo, para realizar un proceso de mejora de

la gestión, el cual iniciaría a principios del año 2011, como se describe en la próxima etapa. Cabe acotar que el proceso de sensibilización no culmina aquí, sino que continúa prácticamente durante toda la gestión del cambio.

Segunda Etapa: Inmersión inicial

Con la experiencia realizada en el Taller de capacitación, se comenzó la etapa de inmersión inicial en el campo (Hernández Sampieri et al, 2006:533-540). Esta actividad se inició informalmente en los meses de noviembre y diciembre de 2010, continuando con la inmersión formal a partir de marzo de 2011, ya que durante febrero no fue posible hacerlo, no solo por la situación en que se encuentran los juzgados al inicio de cada año, sino también porque durante ese mes existieron varios reclamos sindicales, con huelgas que afectaron el servicio.

Las tareas desarrolladas consistieron en entrevistas personales y grupales, entre el investigador con empleados, magistrados y funcionarios de los tres Juzgados del Trabajo de Resistencia y reuniones de trabajo, comenzando con las Juezas – los tres juzgados están conducidos por jueces mujeres -, continuando con éstas y sus Secretarios, y luego con los Empleados de los distintos sectores de cada Juzgado (Mesa de Entradas y Secretarías).

Los objetivos de esta etapa consistieron en (Hernández Sampieri et al, 2006:537):

- Observar como transcurre la vida cotidiana en el lugar de trabajo, de todos los integrantes de cada Juzgado. La forma en que todos y cada uno participa, y como se desarrollan las interrelaciones, entre individuos y entre grupos.
- Determinar la existencia de grupos o microambientes internos. Sus características e interrelaciones.
- Establecer los aspectos concernientes a la cultura organizacional que sean necesario atender para el desarrollo del proceso de mejora.
- Detectar lo que Markus Buckingham considera que es “universal en las personas” que el líder aprovecha³¹, con el fin de encontrar aquellos aspectos que generarían

³¹ MARCUS BUCKINGHAM, interview: “A Leader vs. a Manager”. Video consultado en www.wobi.com

rechazo o resistencia a las mejoras, o que facilitarían la consecución de las mismas.

- Realizar, con la Juezas y sus Secretarios, una formulación aproximada de aspectos como la Visión, la Misión y la identificación de los procesos principales de cada Juzgado...

...entre otros aspectos.

Trabajo con la Dirección: Es necesario recordar, que esta investigación se desarrolló en el marco de la decisión de la Sala 1ª Civil, Comercial y Laboral del Superior Tribunal de Justicia del Chaco, de implementar la Mejora Continua en estos juzgados, por lo que se concertaron de manera oficial, una entrevista con cada Jueza, a fin de acordar con ellas el inicio de las actividades de mejora, a las cuales asistió el investigador acompañado por el Director de Tecnologías de la Información, Sr. Armando Daniel CHAPO, a fin de darle el carácter formal que es de práctica en el ámbito del Poder Judicial.

En esas entrevistas se acordó lo siguiente:

Juzgado Laboral N° 1: De la entrevista con la Jueza, Dra. Ana FERNANDEZ, surgió el compromiso de postergar el inicio de la primera etapa, para comienzos del mes de abril. Luego de esa reunión, la Dra. Fernández se comunicó telefónicamente con el investigador, para establecer una nueva prórroga, sin fecha, comprometiéndose a convocarlo en el momento en que estuviera dispuesta a comenzar con el programa, debido al cúmulo de tareas que impedían su atención y dedicación adecuada.

Juzgado Laboral N° 2: En este caso, se acordó con la Jueza, Dra. Patricia BUSTOS, una reunión en fecha 23 de marzo de 2011, en el horario de 17:30 horas, con sus Secretarios. Esta reunión se realizó, tratándose en la misma las condiciones de desarrollo del programa y las tareas tentativas a desarrollar, fijándose como fecha de inicio de la Primera Etapa, el día 6 de abril de 2011, a las 17:30 horas. Esta reunión fue postergada para el día 13 de abril de 2011 a la misma hora, debido al cúmulo de tareas que la Jueza y sus Secretarios debían realizar ese día.

Juzgado Laboral N° 3: En fecha 18 de marzo de 2011, se realizó la entrevista con la Jueza, Dra. María del Rosario BARRETO, con quien también se acordó iniciar las tareas en el mes de abril, ya que tenía la intención de fijar los viernes, como día de reuniones de trabajo, y por el asueto del 25 de marzo, y la situación de conflicto salarial que estaba vigente, se creyó conveniente postergar el comienzo del plan de trabajo. Se fijó una reunión para el día 8 de abril, a las 11:30 horas, condicionada por las medidas de fuerza que pudieran establecer las asociaciones gremiales de los empleados.

Es necesario destacar, que durante estas reuniones las Juezas manifestaron de diferentes formas, sus dudas sobre las intenciones del STJ en cuanto al apoyo que podría darse a los Juzgados Laborales, para mejorar su situación, considerando que el esfuerzo que se pedía no tendría su correspondencia por parte de las Autoridades del Poder Judicial del Chaco. Por otro lado, la serie de postergaciones tenían su fundamento en que las Juezas consideraban que esta actividad generaría una carga adicional de trabajo que no tendría su correspondiente beneficio.

A partir del mes de abril, y durante todo el mes de mayo, el investigador realizó una reunión semanal en cada Juzgado, con cada Jueza y sus Secretarios, a fin de analizar la situación de sus Dependencias, y organizar las acciones a realizar para iniciar el proceso de mejora.

Este trabajo consistió en lo siguiente:

1. Determinar el proceso general de trámite de causas de los Juzgados Laborales
Identificación de los usuarios del sistema y sus requisitos respecto al servicio.
2. Realizar un listado – a través de un Brainstorming -, de los problemas a solucionar en cada Juzgado.
3. Establecer el problema principal a solucionar.
4. Establecer la Visión, Misión y Objetivos estratégicos, en función del análisis y los puntos anteriores.

Con respecto al punto 1, el resultado puede observarse en el Anexo del presente Capítulo.

La construcción y análisis de este Diagrama de Flujo del Proceso Laboral, permitió que las Juezas y sus Secretarios cambiaran su visión sobre el mismo, y dejaran de considerar a ese proceso una sucesión de etapas desconectadas entre sí, aunque secuenciales. Hasta ese momento, cuando se hablaba del “proceso” se hacía referencia al recorrido interno del expediente por las distintas áreas o partes del juzgado, que normalmente era: Ingreso a Mesas de Entradas; pase a Secretaría o al proveyente (empleado) asignado a ese expediente; pase al Secretario para su visado y firma; pase al Juez para su firma; pase a Mesa de Entradas previa inclusión en la Lista de Despacho, por ejemplo. Por lo tanto el control de la productividad se realizaba en función de la cantidad de expedientes existentes en cada una de esta especie de “estaciones”, donde se depositaba el expediente para su trámite correspondiente. Se trabajaba en función de los óptimos locales, y no con el concepto de flujo del proceso. Goldratt, Eliyahu M., (2005)

Respecto del resto de los puntos, no se pudo arribar a resultados significativos, dado el poco interés de las Juezas en involucrarse y comprometerse con un proceso de mejora continua, ya que no advertían que una mayor eficiencia de los procesos de los juzgados, pudiera solucionar la congestión de causas en las etapas de prueba y sobre todo de la sentencia. Era repetitiva la referencia en estas reuniones, que la solución de esos problemas vendría como consecuencia de la creación de nuevos juzgados, aumento de personal, mayor capacitación del personal, mejoras en la infraestructura edilicia y tecnológica, y de reformas procesales; mientras que la implementación de la gestión solamente actuarían como un paliativo complementario de las otras soluciones. No obstante ello, manifestaron su disposición a atender las propuestas que podría, desde la posición del investigador, acercarles para mejorar algunos aspectos del funcionamiento de los juzgados.

Debe agregarse que durante las reuniones, no faltaron las referencias a la falta de compromiso con la tarea de parte de los Empleados. De acuerdo a esto, las Juezas, reclamaban algún tipo de acciones que permitieran un mayor control sobre la productividad de los proveyentes, ya que verificaban que cada vez que ejercían presión sobre los empleados para aumentar esa productividad – “ponerse al día” en la jerga de los juzgados -, se lograban buenos resultados, pero, apenas se debilitaba esa presión, el

juzgado volvía a atrasarse. Estos momentos de presión y mayor producción de los juzgados, ocurrían en períodos anteriores a las inspecciones programadas por el Superior Tribunal de Justicia.

Debido al escaso avance logrado con las Juezas y sus Secretarios, se decidió continuar las observaciones, para aprender más sobre la vida interna de los juzgados, trabajando con los Empleados.

Trabajo con los Empleados: Durante el mes de junio y mediados de julio de 2011, se realizaron varias reuniones entre el investigador y los empleados de los juzgados, a fin de tratar con ellos algunos temas ya abordados durante el Taller de capacitación, como ser: identificación de los clientes externos e internos; identificación de los procesos; detección de problemas; y en lo particular, para observar cómo se desarrollaban las relaciones interpersonales en una jornada de trabajo. Esto último se complementó con visitas durante el horario de trabajo, para realizar las observaciones pertinentes.

Lo primero que se observó en esas reuniones, es que existía una mayor comprensión de parte de los Empleados, que de las Juezas y Secretarios, sobre los beneficios de la mejora de la gestión, ya que – como resultado de lo desarrollado en el Taller -, lo relacionaban con la mejora de la calidad de su vida laboral. Esto llevó a encontrar – según lo expresado por Marcus Buckingham -, “lo que era universal en los empleados”: *su deseo de trabajar sin urgencias y sin presiones por los tiempos*. No era la cantidad o el volumen de trabajo, ni tampoco la cantidad de horas que le dedicaban a ese trabajo, - además de las obligatorias -, sino el sentido de urgencia con el que debían realizarlo, lo que los preocupaba, e inclusive, los molestaba. A partir de allí, cada vez que el investigador se reunía con un grupo, establecía el compromiso de que todo aquello que se planificara e implementara, tendría como uno de los objetivos – aunque sea implícito -, el de mejorar la calidad de vida laboral de los Empleados. Esto cambió su actitud, mostrándose más abiertos y predispuestos a colaborar en la implementación de la mejora continua, y permitió generar un vínculo personal con el investigador, al punto de ser considerado como “un integrante más del juzgado”. Esta situación permitió observar mejor la vida interna de los juzgados, ya que el comportamiento individual o grupal de los integrantes,

se desarrollaba con toda naturalidad aún en presencia del investigador. (Hernández Sampieri et al, 2006:537)

Durante esta etapa se observó que los juzgados funcionan en base a una estructura informal que se constituye por tres compartimientos o subgrupos, organizados por la actividad que realizan o el lugar geográfico que ocupan. En general, en los juzgados se reconocen tres grupos bien diferenciados, que a su vez pueden estar subdivididos, que son: Mesa de entradas, Secretaría y Autoridades. En este caso la denominación de Secretaría se le da al grupo de empleados que realizan tareas de trámite de expedientes y están a cargo de los Secretarios; mientras que Autoridades son los magistrados y funcionarios representados por los Jueces y Secretarios.

La relación entre grupos se da a través de la entrega de los resultados de las tareas que se desarrollan en cada uno. En este comportamiento se han observado los siguientes efectos no deseados:

1. El sentido de pertenencia se orienta hacia el grupo en el cual se trabaja y no tanto al conjunto del juzgado.
2. Se externalizan las culpas y responsabilidades por fallas, defectos o errores.
3. Entre los empleados de Mesa de Entradas y Secretaría se generan conflictos y existe mucha tensión, pues unos se sienten permanentemente controlados por los otros, y cualquier inconveniente entre integrantes de estos sectores, se magnifica en grado sumo.
4. Cada grupo trabaja en función de sus propios objetivos.
5. Se cuestiona las directivas de las Juezas y los Secretarios, cuando sus decisiones o indicaciones afectan las formas auto establecidas por los empleados, para el cumplimiento de su tarea diaria.

Como ejemplos de cada uno de estos efectos, se puede mencionar:

1. En el lenguaje diario, el integrante de un subgrupo se refiere a los de los otros como: *“los de adentro”*; *“los de Mesa”*; *“los de arriba”*; *“los empleados”*, designando a los empleados de Secretaría, de Mesa de Entradas, a las

Autoridades, y a los empleados por parte de Jueces y Secretarios, respectivamente.

2. Cualquier error es adjudicado a los integrantes de otros subgrupos. Las referencias verbales comunes son: (ellos) *“entregan tarde”*; *“no prestan atención”*; *“tenemos que arreglar los errores de ellos para poder hacer nuestro trabajo”*; *“cambian de criterio a cada rato”*, etc. No hay reconocimiento voluntario de los errores, fallas y defectos propios: *“nosotros estamos bien, hacemos nuestro trabajo como corresponde, y las dificultades que tenemos son por culpa de ellos”*.
3. La confección de Lista de Despachos está a cargo de Secretaría y luego se hace un control por parte de Mesa de Entradas, con asistencia de un empleado de Secretaría. La demora en la confección, los errores en la misma, etc., generan conflictos que llegan a la agresión verbal en algunos casos, entre empleados.
4. Cada subgrupo fija sus propios objetivos, y mientras puedan cumplirlos existe *“conformidad”*, pero en ningún momento se considera las necesidades o requerimientos del otro subgrupo. No existen objetivos generales visibles que sean compartidos por todos los integrantes del Juzgado
5. En consonancia con el punto anterior, cualquier indicación de las Juezas y Secretarios que sea contraria o diferente a las formas establecidas en cada subgrupo, son consideradas como una *“invasión”* de las Autoridades o un *“cambio de criterio”* influido por el estado de ánimo de la Jueza o Secretario que la realiza.

Estos comportamientos, según nuestro criterio, demostraban falta de Liderazgo de las Juezas y Secretarios, o al menos falta de compromiso con la gestión de sus dependencias. Los objetivos son de corto plazo, a lo sumo de una semana, y siempre están referidos a las urgencias. No existe planificación alguna.

En lo individual, cada empleado está centrado en el cumplimiento de su propia tarea. Carecen del concepto de cliente y proveedor interno, y la falta de acuerdo sobre los resultados que unos les deben pasar a los otros, es la principal causa de los conflictos internos e interpersonales.

Ante este estado de situación, - clima laboral caracterizado por el conflicto permanente entre empleados y falta de compromiso de la Juezas con el proceso de mejora -, se decidió que carecía de sentido continuar trabajando con los empleados, ya que se imponía un abordaje sistémico e integral de la problemática de esos juzgados.

Se propuso entonces, ante la Sala 1ª Civil, Comercial y Laboral del STJ, pasar a la siguiente etapa, formando un Equipo de Mejora, que estuviera integrado fundamentalmente por Secretarios y Empleados con experiencia de los tres Juzgados Laborales, lo que se desarrolla a continuación.

Tercera etapa: Inmersión profunda (Planificar)

Se considera a esta etapa como la más productiva y la más fructífera en realizaciones, siendo además, la que puede considerarse como la primera de las acciones que se corresponden con la implementación de la Mejora Continua, pues comienza con la formación de un Equipo de Mejora o Círculo de Calidad.

Hacia fines de junio de 2011, mientras terminaba las tareas con los empleados de los juzgados, descriptas en la etapa anterior, el investigador elevó un informe a la Sala 1ª Civil, Comercial y Laboral, con lo actuado hasta el momento, donde propuso la formación del Equipo de Mejora. La Secretaria Letrada de esa Sala, Dra. Marcela DELLAMEA, comunicó la autorización e inmediatamente, junto con ella, se procedió a la formación del equipo. Cumplidas las formalidades del caso, el Equipo de Mejora quedó integrado por: Dra. Silvia C. SUAREZ, Secretaria del Juzgado Laboral N° 3; Dr. Fabián AMARILLA, Secretario del Juzgado Laboral N° 2; y, Dra. Patricia C. GARCIA y Dra. Erica G. BERMAN, Secretarias del Juzgado Laboral N° 1.

Con una periodicidad semanal, las reuniones comenzaron en el mes de julio de 2011, y en las primeras, se realizó un breve diagnóstico de la situación de los Juzgados, basado en las observaciones del investigador, y en el conocimiento particular de cada Secretario.

Luego, el trabajo consistió en identificar, mediante técnicas de gestión, las situaciones problemáticas del proceso laboral, e indagar en sus causas. Para ello se utilizó la técnica de Brainstorming, cuyo resultado puede observarse en el Anexo del presente Capítulo.

Estos problemas se asociaron en un Diagrama de Afinidad en seis rubros a saber: *Relaciones interpersonales*; *Proceso*; *Capacitación*; *Exceso de trabajo*; *Tareas innecesarias*; y, *Falta de espacio*. Posteriormente a los últimos tres rubros se los unió bajo el título de *Otros*.

Del análisis de los distintos rubros, y con el propósito de establecer una prioridad, se decidió comenzar el trabajo con el rubro *Proceso*, ya que además de involucrar a la mayor parte de los problemas, incluía a otros rubros como *Capacitación*, por ejemplo.

En las siguientes reuniones, apenas comenzaba el análisis de la problemática del Proceso, surgía en forma recurrente el estado permanente de conflictos interpersonales, que como se describió más arriba, caracterizaba el ambiente laboral de los juzgados. Se propuso, entonces, a los integrantes del equipo, debatir la cuestión, concluyéndose como producto de este debate, que la situación de relaciones conflictivas permanentes representaba un obstáculo para implementar la mejora continua, y además, un factor de ineficiencia.

Se utilizó para el análisis de las causas, la técnica del *Diagrama de relaciones de efectos indeseables* (Goldratt, Eliyahu M., 1995) o Diagrama “si...entonces”, conocido también como *Diagrama por qué, por qué* (Albrecht, Karl, 1996) el cual puede consultarse en el Anexo del presente Capítulo.

La conclusión a la que se llegó – como causa raíz del problema -, mediante esta técnica, es que debido a la urgencia de la realización de las actividades del Juzgado, motivadas por el cúmulo de tareas, la congestión y el atraso, habían desaparecido todos los tiempos y espacios dedicados a las relaciones humanas productivas. Esto es, los tiempos y espacios dedicados a la capacitación, la guía, el análisis de los problemas, la comunicación, etc., en el lugar de trabajo. Esta situación genera tensiones entre las personas, ya que la comunicación es unidireccional y no se aceptan propuestas o inquietudes, para la solución de problemas cotidianos. Debido a que los problemas se tratan de a uno por vez, sin sistematicidad, según su aparición, los criterios para enfrentarlos se cambian día a día, aún para problemas similares. Se decidió, que a fin de encontrarle solución a esta problemática, que cada vez que se realice una propuesta de mejora en cualquiera de los aspectos analizados, se contemplará la posibilidad de ir

recuperando esos tiempos, incluyéndolos como parte de dichas propuestas. Por ejemplo, la organización del trabajo por equipos para el desarrollo de los procesos y la realización de reuniones de análisis y planificación.

Este análisis, para el Equipo de Mejora, fue revelador de la importancia que el buen clima laboral y las relaciones humanas, tienen respecto de la eficiencia. También tuvo un efecto tranquilizador en los integrantes, vista la posibilidad que se abría de poder darle una solución a esta problemática, a través de las tareas de mejora continua que se estaban encarando.

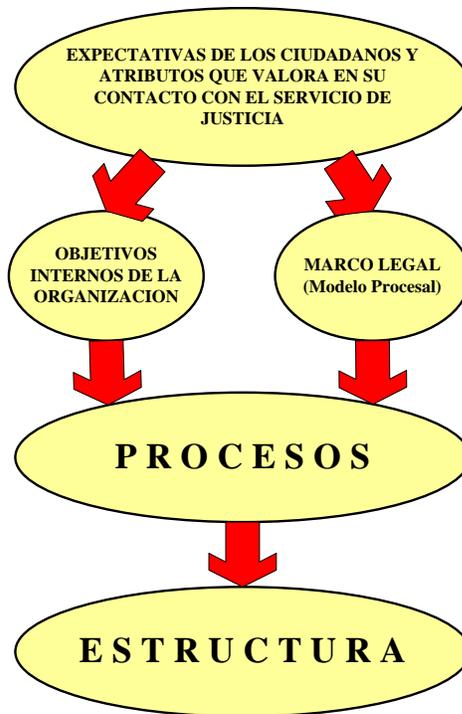
Continuando con el análisis de la cuestión procesal, se decidió abordar la problemática dividiéndola en tres niveles de solución:

1. De los aspectos procesales cuya solución o mejora depende de la decisión del juez.
2. De los aspectos procesales cuya solución o mejora depende de una decisión del Superior Tribunal de Justicia.
3. De los aspectos procesales cuya solución o mejora necesita de una ley, lo que significa su tratamiento por la Legislatura.

Si bien el análisis se realizaba desde la perspectiva de la mejora del proceso, se comprendía que el mismo debía ser sistémico, contemplando otros aspectos como las expectativas de los ciudadanos, el modelo procesal, la estructura orgánica, etc.

Conceptualmente se estableció que son las expectativas de los ciudadanos y los atributos del servicio que valora en su contacto con la organización (Albrecht, Karl, 1996), los que determinan los objetivos estratégicos a cumplir para satisfacer esas expectativas. Los objetivos estratégicos definidos en congruencia con el Marco Legal (modelo procesal) en el que se desempeña la organización, nos permitirá rediseñar los procesos y la estructura operativa del juzgado (Espinosa, Aldo, 2003:17).

De este modo se estableció el siguiente diagrama de flujo para la definición de un proyecto de mejora de la gestión de los juzgados laborales:



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las expectativas de los ciudadanos respecto del servicio de justicia, existen innumerables estudios y relevamientos que establecen que el mayor reclamo es por su lentitud, por lo tanto, se decidió trabajar en base a este aspecto: *el tiempo del proceso*.

En lo concerniente a los atributos de valor, durante las reuniones con las Juezas y sus Secretarios, se había realizado en los Juzgados N° 2 y 3, un trabajo de detección de estos atributos, basados en la técnica *Encuesta por atributos*, (Irace, Antonio, 2007) pero sin desarrollarla en forma completa. Durante un tiempo, las Juezas de esas dependencias y sus Secretarios preguntaron, especialmente a los Abogados que actúan allí y representan a las partes, y a los pocos ciudadanos que asistieron personalmente a interesarse por sus causas, ¿cuáles eran los atributos del servicio que valoraban en su contacto con el juzgado? Las respuestas a este interrogante se muestran en el Anexo del presente Capítulo.

De esta forma, los objetivos internos de la organización, debían atender estos aspectos, siendo el *de reducir el tiempo de trámite de las causas*, el principal objetivo a lograr. Baste decir que en ese momento se registraba una acumulación de unos 12.000

expedientes por juzgado (congestión); un atraso en las providencias de trámite que variaba entre 30 a 120 días según el juzgado; y, una duración del trámite hasta el momento del llamado de *autos para sentencia* mayor a 2 años – tiempo a partir del cual se considera “vieja” una causa civil, según la opinión de los expertos (Bielsa, R. y Graña, E., 2003), -, y que se estimaba, mediante la observación, entre 6 y 12 años.

Se advirtió, que el *cuello de botella* del proceso se encontraba en la etapa de sentencia, posterior a la terminación del trámite de la causa, pues allí se verificaba la mayor acumulación de expedientes en espera (stock), a tal punto que, mediante una providencia de trámite, se adjudicaban turnos, con plazos mayores a dos años, para sentencia en las causas. Por lo tanto el recurso de menor capacidad en un juzgado, es el Juez, ya que es el único que puede y debe realizar la tarea de dictar sentencia. Goldratt, Eliyahu M., (2005:144)

Goldratt, Eliyahu M., (2005), recomienda que en un proceso donde exista un cuello de botella debe actuarse de alguna de las siguientes maneras: a) reordenar el proceso de manera que el recurso de menor capacidad se encuentre al comienzo del ciclo de producción; b) aumentar la capacidad del cuello de botella; c) supeditar todo el proceso al cuello de botella; y, d) el cuello de botella debe procesar únicamente las tareas correspondientes a ese recurso.

En base a estas recomendaciones se continuó con el análisis de la cuestión procesal, teniendo en cuenta que la primera de éstas, no era posible realizarla, ya que el Marco Legal – Código de Procedimientos -, y las características del proceso – el dictado de la sentencia se encuentra al final del mismo –, lo impedían.

La segunda recomendación estaba abierta a varias soluciones, ya que fundamentalmente significa otorgarle al Juez, mayor tiempo material y mental, para dedicarse a su tarea específica que es, tomar decisiones respecto de los conflictos que lleguen a su conocimiento para resolverlos, o proveerle de recursos (por ejemplo: medios alternativos de solución de conflictos) que le permitieran resolver con mayor celeridad. Las propuestas surgidas se tratan más adelante.

La tercera recomendación significaba diseñar la estructura operativa, de manera que el Juez atraiga el flujo de las causas hacia sí, y pueda tener mayor control de la misma durante todas las etapas del proceso, como se comentó en el Capítulo 2³².

La última recomendación, si bien abría varias posibilidades de solución, era la que, según el análisis realizado, se podía abordar en forma inmediata. Por ello, el Equipo de Mejora convocó a las Juezas para analizar todas aquellas tareas que realizaban actualmente, y que podrían ser delegadas en los Secretarios o en otros Funcionarios. De esa reunión surgió que a partir de allí, el llamado Despacho de Mero Trámite, - que en ese momento lo firmaban las Juezas -, se delegaría en los Secretarios, quedando de esta forma, estos funcionarios, a cargo en lo operativo, de la organización y coordinación del trabajo del trámite diario. La dedicación de las Juezas a las cuestiones de mero trámite, insumían no solo el tiempo de realización, sino también el correspondiente a las interrupciones para las consultas de los mismos, por lo que a pesar de que no se poseen mediciones al respecto, se considera que es un tiempo importante, recuperado no solo en cantidad sino en calidad.

Simultáneamente, se continuó con el estudio de otros aspectos según el gráfico de más arriba – adoptado como modelo de diseño integral -, avanzándose sobre el análisis del Modelo Procesal conveniente para lograr el objetivo.

El análisis partió de reflexiones sobre los procedimientos orales y escritos, teniendo en cuenta algunas experiencias, que se describen en el Capítulo 1. Las experiencias comparadas han demostrado las bondades y ventajas del procedimiento oral sobre el escrito³³, por lo que surgió el interrogante sobre la preferencia que debía sostener el Equipo, en el diseño del modelo procesal. La variable cultural, caracterizada por el apego al procedimiento escrito – al expediente -, nos indicaba que el tránsito de lo escritural a lo oral, debía ser en forma gradual, para no afectar traumáticamente, con una reforma abrupta al sistema, - sin garantía de éxito -, que podría generar una fuerte resistencia en sus operadores.

³² Ver Capítulo 2, página 80 de esta Tesis

³³ Ver REVISTA SISTEMAS JUDICIALES N° 7, (2004), Oralidad y formalización de la justicia, Ediciones del instituto, Buenos Aires, en www.cejamericas.org.a o www.inecip.org/ediciones

Cabe señalar, que el objetivo de diseñar un proceso que permitiera otorgarle al juez el control de la causa durante todo el proceso, significaba hacer efectiva la *inmediación* del juez con la causa. (Etchevers, Ana María, 2005)

Por otro lado, la necesidad de darles mayor capacidad resolutive a las Juezas, determinó que el instituto destacado es la CONCILIACIÓN³⁴, que por las características de la jurisdicción laboral, debería ser el modo normal de extinción del proceso. El instituto mencionado, había caído prácticamente en desuso, ya que la audiencia de conciliación fracasaba por la incomparecencia de alguna de las partes. Contribuía a este fracaso el propio mecanismo de la Ley 2383, vigente en ese entonces, que le daba la posibilidad a la parte actora a desistir de la audiencia antes de notificar a la parte demandada. Entonces, una de las prioridades fijadas por el Equipo para fortalecer la conciliación como forma de resolución de los conflictos laborales, era encontrar la forma de asegurar la comparecencia de las partes a la audiencia convocada a tal efecto.

Surgió como propuesta, la implementación en el Fuero Laboral, de la AUDIENCIA PRELIMINAR que ya estaba siendo utilizada en el Fuero Civil y Comercial.

Ante esto, y teniendo en cuenta la clasificación – de acuerdo al nivel de decisión necesaria para la mejora -, expuesta más arriba, el Equipo se dedicó al estudio de este recurso jurídico y a la forma y condiciones en que podría ser implementada en los Juzgados del Trabajo. Primero, se realizó una consulta a la Sala 1^a en los Civil, Comercial y Laboral del STJ, desde donde además de autorizar a incursionar en la posibilidad de la implementación de la Audiencia Preliminar, brindó un antecedente de su utilización por el juzgado laboral de la ciudad de Sáenz Peña, quién se basó en la Resolución N° 495 del 31/03/2011 del STJ, para su aplicación.

El estudio de la Audiencia Preliminar como recurso a introducir en el proceso laboral incluyó: a) Consulta bibliográfica; b) Entrevistas y reuniones de capacitación con los jueces civiles, especialmente con la Dra. Wilma MARTINEZ; y, c) Elaboración de los fundamentos y justificaciones legales que permitieran su implementación. Cabe señalar

³⁴ Art. 84 de la Ley N° 2383 de Procedimiento Laboral de la Provincia del Chaco. (Derogado por Ley N° 7057 como consecuencia de esta implementación)

que este proceso se realizó entre el Equipo de Mejora y las tres Juezas, participando también los demás Secretarios, sobre todo en las reuniones de capacitación.

Si bien el análisis jurídico de la Audiencia Preliminar no es objeto de esta Tesis, se enumeran algunas de las ventajas que impulsaron su integración al proceso laboral:

- a. Concentra en un solo acto varias diligencias (Art. 22, inc. 4 a) Ley 2383)
- b. Promueve la economía procesal. (Art. 22, inc. 4 e) Ley 2383)
- c. La asistencia de las partes a esta audiencia es obligatoria, por lo que se da esa condición favorable para intentar la conciliación. (Art. 22, inc. 4 g) Ley 2383)
- d. Sanea y encauza el proceso, evitando la superproducción de prueba y la producción innecesaria o no conducente, de la misma...

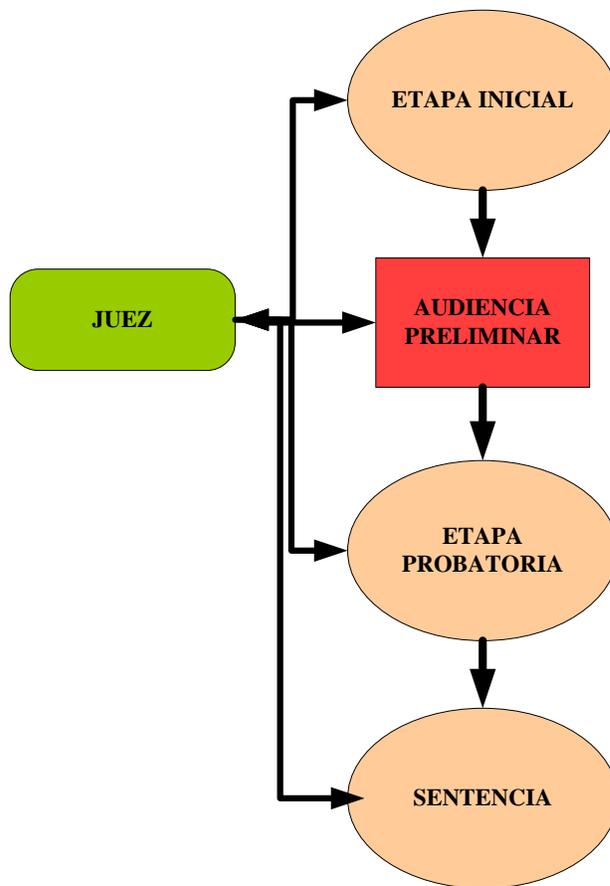
... entre otras ventajas. (Etchevers, Ana María, 2005),

Pero, es en el fortalecimiento de la inmediación, o en el control del juez sobre la causa durante las diferentes etapas del proceso, la mejor ventaja de la audiencia preliminar, que es congruente con los objetivos fijados por el Equipo, para la elaboración de una propuesta de mejora.

La viabilidad de la implementación se dio a través de la aplicación del art. 338 bis del Código Procesal Civil y Comercial, en función del art.147 de la Ley N° 2383 de Procedimiento Laboral, ambos de la Provincia del Chaco.

De esta forma la inclusión de la Audiencia Preliminar en el proceso laboral, quedó decidida, por lo que el Equipo de Mejora continuó con otros aspectos a considerar del mismo.

Al introducir la Audiencia Preliminar (AP), el proceso laboral sufre en ese momento una especie de discontinuidad, que divide a ese proceso, al menos, en dos partes: una previa a la AP y otra posterior. De este análisis surgió el siguiente esquema general del proceso laboral:



Fuente: Elaboración propia

Se advierte, que en la definición de este esquema general, se hizo abstracción de la etapa de ejecución de sentencia y de los demás trámites que ocurren en una causa, los que sí fueron considerados en la propuesta final.

Finalmente, con este esquema como guía, se confeccionó el nuevo Diagrama de Flujo del proceso laboral, con la inclusión de la AP, tomando en cuenta lo presentado en Vispo, Gustavo M. A., (2011), y que puede ser observado en el Anexo del presente Capítulo.

De esta forma, el proceso laboral, hasta la sentencia, quedó dividido de la siguiente manera:

ETAPA INICIAL: Donde se realiza: a) Presentación de la demanda; b) Traslado de la demanda; c) Cuestiones previas (Contestación demanda; No comparecencia; Excepciones previas; Reconvenciones).

AUDIENCIA PRELIMINAR: a) Proposición de conciliación; b) Resolución de puro derecho; c) Saneamiento del proceso; d) Recepción de prueba (ofrecimiento); e) Apertura del período de prueba.

ETAPA PROBATORIA: a) Producción de pruebas; b) Clausura período probatorio.

SENTENCIA: a) Llamamiento de autos para sentencia; b) Sentencia.

Como se manifestó anteriormente, el modo clásico y tradicional de división del trabajo en una oficina judicial, se basa en asignar los expedientes – las causas – a cada proveyente, en función del dígito final del número de expediente. En este caso, el empleado tramita la totalidad de la causa.

El nuevo flujo del proceso, dejaba en evidencia, que esta forma tradicional de división del trabajo presentaría varios inconvenientes. Por ejemplo: el proveyente no sabría establecer la prioridad en cuanto a proveer expedientes de la etapa inicial o la probatoria. Por lo cual, el Equipo se impuso la tarea de buscar una nueva forma de división del trabajo, que fuera coherente con el nuevo diseño del proceso. También significaba un obstáculo para el control que se pretendía, ejerciera el juez durante todo el trámite de la causa (inmediación).

Así surgió la propuesta de dividir al personal en grupos que atendieran los expedientes de cada etapa del proceso, en forma exclusiva. Esto es, por ejemplo: los empleados asignados a la Etapa Inicial, sólo tramitarían los expedientes que estuvieran en esa etapa del proceso, hasta el momento del llamado a Audiencia Preliminar. Esta nueva forma, significaba un cambio importante, pues rompería con un aspecto cultural construido durante décadas: la “propiedad del expediente” o del “número” en la jerga judicial. Por ese motivo, y en virtud del plan de comunicación sugerido por la Gestión del Cambio, se realizaron varias reuniones con los empleados, a fin de informarles de esta propuesta, y consecuentemente, recibir inquietudes, críticas, objeciones, etc. Fue sorprendente – para el Equipo -, la buena recepción de parte del personal a este proyecto, aunque no sin cuestionamientos, sobre todo en lo referente a no promover los “favoritismos” a la hora de dividir el trabajo.

A esta altura de la etapa que se venía desarrollando, el Equipo de Mejora consideró que ya era tiempo de elaborar un proyecto de implementación de las mejoras que se estuvieron estudiando, lo que se describe en la etapa siguiente.

Cuarta Etapa: Elaboración del proyecto de mejora (Planificar)

El Equipo contaba ya con suficientes elementos como para proponer un programa de mejora de los Juzgados del Trabajo, que incluyera, según lo analizado en la etapa anterior:

- La implementación de la Audiencia Preliminar
- La organización operativa de la oficina en base a equipos de empleados asignados a cada etapa del proceso.
- Liberar a las Juezas de las tareas de mero trámite, como así también de toda otra tarea operativa o administrativa que pudiera ser delegada en otros Funcionarios.
- Crear un flujo de información de manera de permitir que las Juezas tuvieran el control del proceso en todas sus etapas, y, consecuentemente, conocieran la causa desde el inicio de la misma.

De esta forma, se elaboró el proyecto denominado Programa de Mejora Continua: “MEJOR JUSTICIA LABORAL”, - el cual puede consultarse en el Anexo del presente Capítulo -, y se lo presentó a las tres Juezas Laborales, quienes aprobaron el mismo y lo elevaron para la consideración y aprobación por parte el Superior Tribunal de Justicia.

El Alto Cuerpo, lo trató y aprobó mediante Acuerdo N° 3228 del 29 de marzo de 2012, y en virtud de las consideraciones vertidas durante esa reunión, se transcribe a continuación, el contenido correspondiente del Acta, a fin de mostrar el grado de compromiso con las mejoras de parte del STJ, en contraposición a lo manifestado al comienzo de este proceso, por las Juezas:

“ACTA N° 3228: En la ciudad de Resistencia, Capital de la Provincia del Chaco, a los veintinueve días de marzo del año dos mil doce, reunidos en la Sala de Acuerdos la señora Presidenta Dra. MARIA LUISA LUCAS y los señores Ministros Dres. ROLANDO IGNACIO TOLEDO, RICARDO FERNANDO FRANCO, ALBERTO

*MARIO MODI y RAMON RUBEN AVALOS, asistidos por el señor Secretario Autorizante Provisorio Dr. OMAR EDUARDO AMAD, consideraron: **PRIMERO:** Dr. Rolando Ignacio Toledo, en carácter de Presidente de la Sala Primera Civil, Comercial y Laboral del Superior Tribunal de Justicia, pone en consideración de este Alto Cuerpo, oficio de las señoras Juezas (titular y suplentes) de los Juzgados del Fuero Laboral N° 1, 2 y 3 de esta ciudad, por medio del cual elevan el Informe y Propuesta del Equipo de Mejora Continua de dichos Juzgados, destacando la participación de las señoras Magistradas y del Personal durante todo el proceso como así también el compromiso de las mismas con los objetivos propuestos en el “Programa de Mejora Continua”, que adjuntan. Obra en poder de los señores Ministros, fotocopia del Informe de mención. **ACORDARON:** Tomar conocimiento e instar a continuar con esta tarea; expresar el beneplácito por la iniciativa, la preocupación y la contribución en pos de una mejora para el servicio de justicia; hacer saber a todos los Magistrados, Funcionarios y Empleados del fuero laboral, que resulta primordial para el cumplimiento del programa de mención, su concientización y colaboración, como así también el acompañamiento de los profesionales que litigan ante dichos Tribunales.”*

Si bien el Programa fue aprobado en fecha 29 de marzo de 2012, entre el Equipo de Mejora y las Juezas de los tres Juzgados del Trabajo, se habían iniciado los preparativos para su implementación, desde el mes de febrero de 2012, generando las condiciones necesarias para su puesta en marcha.

Quinta Etapa: La implementación del Programa de Mejora Continua (Hacer)

Una vez que el Programa estuvo formulado y aprobado por las tres Juezas Laborales, el Equipo continuó con las tareas preparatorias para su implementación. Estas consistieron en reuniones con el personal de los juzgados, a fin de comunicarles la propuesta y predisponerlos para su colaboración.

Por otro lado, se elaboró una división general de los grupos de empleados por áreas de gestión, de manera indicativa, ya que cada Juzgado haría la misma en función de su propia realidad. A cada una de las divisiones se le dio el nombre de *Programa*, ya que se estableció que en el futuro, cada uno de estos grupos deberá formular sus propios

procesos de trabajo y sus metas, trabajando en equipo con el concepto de proveedor-cliente interno. Además, se recomendaban algunas acciones que los grupos debían realizar para implementar dichos programas. En el Anexo del presente Capítulo, se presenta esta división.

Cabe expresar en este apartado del presente reporte, que en el mes de marzo de 2012, la Dra. María del Rosario BARRETO, Jueza del Trabajo N° 3, renuncia para acogerse a la jubilación, y asume como su suplente, la Dra. Silvia Cristina SUAREZ, hasta ese momento Secretaria Relatora de ese Juzgado, y además integrante del Equipo de Mejora, que ya ha accedido a la titularidad, luego del correspondiente concurso.

Luego de la aprobación por parte del STJ del Programa, inmediatamente el Equipo de Mejora comenzó con la implementación. Para eso se organizó una reunión con todo el personal de los tres juzgados – incluyendo las Juezas -, a fin de tratar todas las cuestiones previas necesarias para esa acción. La reunión se realizó el día 3 de mayo de 2012 en el Centro de Estudios Judiciales, y allí se explicó: el procedimiento de división por áreas o programas; los pasos a seguir, aconsejados por el Equipo de Mejora para la implementación; y, se aclararon y debatieron todas las inquietudes y temores expresados por los integrantes de los juzgados. Es necesario aclarar que cada juzgado realizaría la puesta en marcha del Programa, de acuerdo a su propia decisión, sus tiempos y su realidad. De este modo, ocurrió lo siguiente:

- Todas los Juzgados implementaron la Audiencia Preliminar en forma conjunta.
- El Juzgado del Trabajo N° 1, que en virtud de la Ley denominada de Retiro Voluntario, había sufrido el alejamiento de su personal de mayor experiencia, y por lo tanto, sus reemplazos eran empleados sin experiencia en el proceso laboral, que estaban en plena etapa de capacitación, por lo que decidió postergar el inicio del Programa hasta tener mejores condiciones.
- El Juzgado del Trabajo N° 2, decidió realizar una implementación paulatina, comprometiendo al personal en las decisiones sobre la división de las áreas de gestión, que luego de varias reuniones, y en acuerdo total con los empleados, se implementó el Programa.

- El Juzgado del Trabajo N° 3, realizó la implementación en forma completa e inmediata, comenzando las actividades el día 7 de mayo de 2012, habiendo realizado previamente las siguientes tareas: a) División de las áreas de gestión; b) Asignación del personal perteneciente a cada área; y, c) Clasificación de las causas en trámite, de acuerdo a su estado y su asignación al área correspondiente.

En la actualidad todos los Juzgados del Trabajo han implementado el Programa de Mejora Continua: MEJOR JUSTICIA LABORAL, observándose que los resultados son similares y comparables, aún cuando cada uno ha realizado la implementación teniendo en cuenta su propia realidad y el estilo de dirección de cada Jueza.

En virtud de que el Juzgado del Trabajo N° 3, fue el primero en implementar la mejora y el que avanzó en forma más rápida y completa, a partir de aquí, en este reporte se presentan las acciones desarrolladas por ese juzgado, y por ende los resultados obtenidos por el mismo.

Implementación del Programa de Mejora Continua “MEJOR JUSTICIA LABORAL”.

Juzgado del Trabajo N° 3: Para hacer efectiva la implementación se realizaron las siguientes actividades:³⁵

1. División por áreas de gestión: De acuerdo a lo estipulado en el Programa, se procedió a la organización operativa de la oficina judicial, mediante programas de gestión, resultando de esa división lo siguiente:
 - *Programa de Gestión Inicial:* Formado por dos Secretarios a cargo y dos empleados. Sus funciones abarcan desde la presentación de la demanda hasta el proveído de anuncio de la Audiencia Preliminar. Además realiza el control de Autos Para Resolver (APR) – interlocutorios -, concernientes a esa etapa del proceso.
 - *Programa de Gestión Probatoria:* Formado por un Secretario y cinco empleados. Sus funciones abarcan todas las providencias de trámite inherentes al período probatorio (audiencias testimoniales, oficios, cédulas,

³⁵ Lo que sigue fue informado, por el juzgado, al investigador, en forma escrita, con fecha de cierre al 31 de mayo de 2013. El formato de ese documento fue adaptado a las necesidades de esta tesis.

conducciones, cheques a Peritos, etc.) hasta el estado de llamamiento de Autos Para Sentencia (APS) de la causa. También realiza el control de APR concernientes a esa etapa.

- *Programa de Gestión AP, Conciliación, APS y Sentencia:* Formado por un Secretario y un empleado. Sus funciones son: ordenamiento y control de llamamiento de APS; ordenamiento, señalamiento y agenda de la AP e instancia conciliatoria; formación de los cuadernos de prueba; y, clausura del período probatorio.
 - *Programa de Gestión de Procesos Urgentes:* A cargo del Prosecretario del juzgado. Tiene a su cargo la clasificación de las causas y escritos ingresantes por complejidad y urgencia, de modo de ordenar el trámite urgente. Además se encarga de: homologación de convenios; medidas preparatorias y cautelares; medidas auto satisfactivas; y, amparos. También realiza la confección de cheques.
 - *Programa de Gestión Financiera:* Formado por un Secretario y dos empleados. Tienen a su cargo la regulación de honorarios de los profesionales; la confección de planillas de sentencia y de liquidación; la rendición de cuentas; y, la confección de cheques.
 - *Programa de Gestión Post-Sentencia:* Formado por un Secretario y tres empleados. Tiene a su cargo las notificaciones; las apelaciones y elevaciones a Cámara de Apelaciones del Trabajo (CAT); ejecuciones; sentencias de trance y remate; rendiciones de cuenta a martilleros y peritos; regulaciones de honorarios; y, confección de cheques y planillas, todo esto correspondientes a esta etapa del proceso. También realizan el control de APR de esta etapa.
2. Clasificación de las causas: Una vez asignado el personal a cada área de gestión, se procedió a clasificar las causas para su remisión a cada una de éstas áreas. Debemos recordar que las causas se repartían por número y se asignaba a un empleado, por lo tanto, durante esta clasificación cada proveyente debía separar sus expedientes en función del estado del trámite, y entregárselas al Programa que correspondiera.

3. Control de la implementación y ajustes: A fin de controlar la implementación del Programa y realizar los ajustes pertinentes, se programaron reuniones semanales, los días viernes al final de la jornada, entre la Jueza y sus Secretarios, a fin de evaluar el estado de la implementación y tomar las decisiones que fueren necesarias para corregir los desvíos.
4. Diagnóstico por áreas: Al inicio, cada Secretario responsable del área con sus empleados asignados, debía realizar un diagnóstico, resultando lo siguiente:
 - a. *Área Gestión Inicial*: Inicialmente, el trámite común de las causas presentaba un atraso de aproximadamente 120 días. Lo mismo ocurría con las Resoluciones Interlocutorias. Esta situación, sumada al cúmulo de expedientes existentes, se traducían en un alto índice de presentación de incidencias, lo que provocaba aún más atraso.
 - b. *Área Gestión Probatoria*: Al comienzo, presentaba un atraso de 120 días promedio, en las providencias de trámite del despacho común. Además se señalaban de 8 a 10 audiencias testimoniales a la misma hora, por lo que todos los proveyentes, - aún los de otras áreas -, debían tomar audiencias, quitando así tiempo para el desarrollo de tareas propias. Las audiencias se señalaban con un año de anticipación, aumentando así el tiempo del período probatorio, - y de duración de la causa -, proveyéndose en esos expedientes únicamente los escritos relacionados a la audiencia. Si en la audiencia ocurría alguna incidencia se posponía su resolución, acarreando un cúmulo de escritos con cargos más antiguos que los de providencia común, y un cúmulo creciente de causas para resolver por medio de Autos Interlocutorios.
 - c. *Área de Gestión AP, Conciliación, APS y Sentencia*: Esta era un área nueva, por lo que se dedicó a realizar un relevamiento de causas en dos sentidos: a) causas en estado que permitieran su llamado a AP; y, b) causas con clausura del período probatorio y en estado de llamamiento a APS. En el primer caso se realizó un listado y una clasificación de los expedientes en base a dos parámetros: la antigüedad de la causa y la urgencia de la materia, a partir de lo cual se planificó y programó la

agenda del juzgado, convocando paulatinamente a AP a esos expedientes. Para el segundo tipo de expedientes, se confeccionó – mediante detección informática -, un listado con cerca de 300 expedientes con el período probatorio clausurado o en condiciones de clausura. Luego se realizó la recuperación física de los mismos, a fin de reorganizar la lista, tomando como parámetro la fecha del primer escrito de pedido de llamamiento de APS. Luego se procedió al estudio de los mismos, se puso en conocimiento de las partes los actos cumplidos y no cumplidos en el expediente, y finalmente se elaboró un listado por orden cronológico, para dictar Sentencia, el que es actualizado permanentemente, dando de esta manera a las partes, certeza sobre la fecha de llamamiento de APS.

- d. *Área de Gestión Post-Sentencia y Gestión Financiera*: Se diagnosticaron en conjunto por estar a cargo del mismo Secretario y además por la relación de sus actividades. En esta área se identificaron los siguientes problemas: a) La paralización del trámite luego de obtenida la sentencia declarativa, o bien luego de apelada la misma, lo que significaba una solución formal, pero no efectiva del conflicto; b) La confección de planillas sin el suficiente apego a las pautas de sentencia, generando incidencias que sobrecargan el servicio con interlocutorios; c) Especulación con el curso de los intereses; d) Regulaciones de honorarios paupérrimas o excesivamente elevadas que aumentan la recursividad y recargan el servicio de la CAT; y, e) Falta de impresión de trámite ejecutivo a las ejecuciones de sentencia.

5. Formulación de acciones de gestión permanente: Dentro de las reuniones mencionadas en el punto 3, se decidieron las siguientes indicaciones de gestión permanente para todas las áreas:

- a. Privilegiar las relaciones humanas intra juzgado.
- b. Propiciar el buen clima de trabajo.
- c. Capacitación continua del personal a cargo de los Secretarios de cada área.
- d. Capacitación continua de los Secretarios de cada área.

- e. Realizar reuniones periódicas entre Secretarios, para mejorar y dar fluidez a la comunicación entre áreas de trabajo.
 - f. Reuniones periódicas con la Jueza, a fin de fijar y reajustar criterios, dando uniformidad y previsibilidad al trámite.
6. Establecimiento de objetivos y estrategias por áreas de gestión: También durante las reuniones semanales, los Secretarios responsables de cada área debieron presentar los objetivos y las estrategias para lograrlos. De este modo resultó lo siguiente:
- a. *Área de Gestión Inicial*:

Objetivos:

- Disminuir la morosidad en el trámite de proceso.
- Imprimir eficiencia y celeridad como principio rector en el trámite del expediente, disminuyendo el margen de error.
- Evitar la multiplicación de incidencias.
- Optimizar el tiempo de trabajo de los empleados del área.

Estrategias:

- Elaboración de instrucciones escritas sobre las actividades y confección de providencias de trámite.
- Pautar el tiempo para la realización de actividades del personal de Secretaría que se desempeña en el área: franjas horarias para la entrega de expedientes proveídos, devolución para correcciones y consultas.
- Clasificación, priorización y distribución a cargo de la Secretaría de las cuestiones a resolver y de los expedientes a proveer, atendiendo a criterios de complejidad y urgencia, equilibrando el cúmulo de trabajo del personal del área.
- Despacho saneador (art. 22, inc. 4 LPL).
- Confección y libramiento de oficios por Secretaría.

- Rescate físico, organización y reorganización de Documentales, en los ficheros y en los libros de registro.
- Confección del Despacho anticipatorio, previendo la cantidad y calidad de los expedientes que saldrán a la lista, facilitando y colaborando con el trabajo de Mesa de Entradas.

b. Área de Gestión de Audiencia Preliminar: En coordinación permanente con el Área de Gestión Inicial, a fin de optimizar los plazos procesales. En esta área se verifica la participación de la Jueza como Directora del proceso.

Objetivos:

- Reforzar el instituto de la Conciliación.
- Circunscribir los términos del litigio.
- Disminuir el caudal probatorio.
- Elevar la calidad de la información.

Estrategias:

- Relevamiento y seguimiento de los expedientes en estado de AP. Control de los actos procesales cumplidos.
- Anuncio en el expediente.
- Dictado de medidas para Mejor Proveer y Producción Anticipada de Pruebas.
- Fijación de la fecha de AP mediante auto fundado y notificación a las partes y profesionales a cargo de Secretaría.
- Estudio anticipado y exhaustivo del expediente por parte de la Jueza y la Secretaria Relatora.
- Elaboración de una planilla estimativa que sirve de base y fundamento de la fórmula conciliatoria propuesta por la Jueza.

- Anticipación de proyectos de actas.
- En caso de lograrse Acuerdos Conciliatorios: Formulación del Acta de Audiencia Preliminar del acuerdo arribado; fijación del calendario de pago; homologación con un tiempo estimado de 1 hora. Luego, cédulas a cargo de Secretaría y posterior devolución de documentales de las partes.
- En caso de decretarse la Apertura a Prueba de la Causa: Realizar el Despacho Saneador (resolución de impugnaciones y excepciones); Material probatorio: relevancia de la prueba y mejora de la calidad de la información; fijar la prioridad de la prueba a producirse en base a la urgencia; medidas de Mejor Proveer (art. 27 LPL); formación de los cuadernos probatorios en el plazo máximo de 1 semana; y, carga y control en el sistema informático de las pruebas ordenadas.

c. Área de Gestión Probatoria:

Objetivos:

- Disminuir la morosidad y acortar el tiempo de salida a despacho.
- Recuperar el tiempo útil para el trabajo en la providencia de trámite.
- Evitar incidencias que generan congestión en el trabajo interlocutorio.
- Evitar la congestión de personas ajenas al área de trabajo, que alteran el ritmo de las actividades.

Estrategias:

- Reprogramar la agenda de audiencias: ampliando el rango horario; concentrando las fechas por parte; y, asignando audiencistas rotativos.
- Intervenir activamente en las audiencias para prevenir conflictos.
- Resolver en el acto cuestiones de caducidad de prueba.
- Elaboración de instrucciones escritas sobre las actividades y confección de proveídos correspondientes al área.
- Confección del Despacho anticipatorio, previendo la cantidad y calidad de los expedientes que saldrán a la lista, día por día, facilitando y colaborando con el trabajo de Mesa de Entradas.

d. Área de Gestión de Sentencias:

Objetivos:

- Agilizar y otorgar mayor celeridad al trámite pos-clausura.
- Brindar previsibilidad a los usuarios de la Justicia mediante la elaboración y actualización de un listado de expedientes en condiciones de ser llamados a despacho para dictar sentencia (Cúmulo).
- Generar elementos de medición del impacto a futuro de la implementación de la AP en el proceso laboral.
- Generar indicadores de gestión
- Compatibilizar el sistema de Cúmulo con aquellos expedientes que, convocados a la AP, hayan quedado en estado para sentencia definitiva.

Estrategias:

- Pedir a los profesionales la remisión al correo electrónico oficial del juzgado, de las copias de escritos de demanda y

contestación, a fin de agilizar la elaboración de los proyectos de sentencia.

- Análisis y control del trámite de las causas próximas a quedar en estado para sentencia definitiva.
- Trabajar en coordinación con el Área de Gestión Probatoria. Mejora y agilización de uso del sistema informático en el control del trámite.
- Diagramación y coordinación de un listado, con actualización permanente de expedientes en condición de ser llamados a Despacho para dictar Sentencia (Lista de Cúmulo).
- Anuncio en la causa de la inclusión del expediente en la lista referida en el punto precedente.
- Ordenamiento y control de llamamientos de APS.
- Llamamiento de oficio de Autos para Despacho para Dictar Sentencia de conformidad al orden cronológico establecido.
- Elaboración de proyectos de sentencia.
- Trabajo interrelacionado con el Área de Gestión Financiera.

e. Área de Gestión Post-Sentencia y Gestión Financiera:

Objetivos:

- Disminuir la morosidad en el trámite del proceso.
- Evitar la Cosa Juzgada Formal.
- Evitar especulaciones con el cúmulo de intereses.
- Garantizar la Seguridad Jurídica.
- Evitar la multiplicación de incidentes de impugnación de planilla.
- Evitar demoras en trámites de elevación y devolución de expedientes apelados.
- Propiciar la efectivización de los Créditos y ejecución de la orden judicial.

- Auditar el libramiento de fondos y la satisfacción de los créditos.
- Respeto y revalorización del trabajo personal.
- Auditar cumplimiento de tasa y Caja Forense.
- Finiquitar trámite y archivar.
- Liberación y optimización del espacio de la oficina.

Estrategias:

- Elaboración de instrucciones escritas sobre las actividades y confección de proveídos correspondientes al área.
- Rescate de expedientes con sentencia definitiva. Creación de soporte informático (agenda y listados).
- Rescate de expedientes con sentencias u honorarios apelados. Creación de soporte informático (agenda y listados).
- Asunción de la carga de las notificaciones, tanto de sentencia como de la etapa recursiva.
- Capacitación interna del personal de Secretaría y de Mesa de Entradas en la utilización de programas de rescate de expedientes. Carga y búsqueda.
- Liquidación y confección de planilla por Secretaría con control de libramiento de fondos y actualización.
- Unificación de libramientos de fondos. Correcta imputación.
- Utilización sincronizada de herramientas informáticas como Excel y Lex Doctor para confección de planillas.
- Capacitación interna del personal de Secretaría en utilización de programas de liquidación.
- Despacho saneador en las ejecuciones de sentencia, planilla y honorarios, propiciando la correcta traba de la litis y el

encuadre en trámite de ejecución de sentencia (casi abandonado).

- Devolución de documentales.
- Inventario de muebles de oficina, especificación del uso y estado y baja de los mismos.
- Confección del Despacho anticipatorio, previendo la cantidad y calidad de los expedientes que saldrán a la lista, día por día, facilitando y colaborando con el trabajo de Mesa de Entradas.

Es necesario aclarar que la Mesa de Entradas del Juzgado, se halla bajo el control del Área de Gestión de Procesos Urgentes, a cargo del Prosecretario, quien controla su buen funcionamiento.

Planificación a futuro

Hacia fines de octubre de 2013, el investigador se entrevistó con la Dra. Silvia C. SUAREZ, Jueza Laboral N° 3, donde recibió el informe escrito con la información precedente. En esa oportunidad la Jueza le manifestó que el Equipo de Dirección (la Jueza y sus Secretarios), está definiendo las estrategias a desarrollar durante el año 2014, ya que es su voluntad y decisión, seguir avanzando en la implementación de la Mejora Continua, luego de confirmar la utilidad de la misma en la mejora de la gestión del juzgado y del ambiente laboral del mismo.

Para ello iniciarán un proceso de Planeamiento Estratégico, con el fin de: a) evaluar lo desarrollado hasta el ese momento en materia de mejora de la gestión del juzgado; b) desarrollar un ámbito de reflexión interna, a fin de conocer sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; c) establecer la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos y Planes de Acción para continuar con las mejoras.

Por otro lado, han decidido comenzar a trabajar con el Modelo del Premio Provincial a la Calidad para el Sector Público o Privado de la Provincia del Chaco, para implementar la Gestión de la Calidad en su dependencia.

De acuerdo a lo desarrollado en el apartado precedente, se puede observar que la implementación del Programa MEJOR JUSTICIA LABORAL, en el Juzgado Laboral N° 3, se realiza según la estrategia de la Mejora Continua, consistente en el cumplimiento del Ciclo P-H-V-A o Ciclo Deming. Hasta aquí se ha descrito las dos etapas iniciales (*Planificar y Hacer*), por lo que a continuación se describe lo concerniente a la etapa de *Evaluación*, que permitió tomar decisiones respecto a acciones de mejora implementadas (*Actuar*).

4.3 HERRAMIENTA DE MEDICIÓN Y PROCEDIMIENTO

Recordemos que según la hipótesis planteada, - y frente a la multiplicidad de fracasos de implementaciones anteriores -, lo que queremos saber con esta investigación, es si la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad sirven para mejorar la gestión del Poder Judicial.

El objetivo de la mejora de la gestión es, por supuesto, lograr mayores niveles de eficiencia, pero no es el logro de la eficiencia en sí el objetivo de este trabajo. En los capítulos iniciales se describe lo que se entiende por eficiencia en la justicia según los dos enfoques en debate - función o servicio -, por lo que nos remitimos a ese análisis. En cualquiera de los dos casos, el fenómeno que está estrechamente asociado a la ineficiencia es lo que llamamos “congestión judicial” que es el crecimiento sostenido de los ingresos judiciales sin que existan sistemas adecuados para asumir ese flujo mayor de casos (Vargas Viancos, Juan E., 2003). Las causas de la congestión judicial son la lentitud y el atraso o demora en el trámite, los que a su vez tienen otro sinnúmero de causas. Por lo tanto el primer paso para aspirar a lograr un sistema eficiente es disminuir la congestión.

Para poder disminuir la congestión hay que aumentar la productividad, sobre todo del Juez (más sentencias), reducir los plazos de trámite y de duración de las causas e incorporar recursos jurídicos disponibles para brindar soluciones alternativas a los conflictos de los particulares, entre otras medidas que deben tomarse según avance la mejora (por ejemplo: reformas procesales).

Por eso, la eficiencia judicial la lograremos cuando:

1. Se elimine la congestión judicial
2. Se eliminen los atrasos o demoras por causas injustificadas
3. Los plazos procesales reales (tiempo de trámite) sean iguales o menores a los formales (los estipulados por los Códigos)
4. La duración de las causas esté dentro de lo que para cada caso se considera “plazo razonable”
5. Por último, y cuando lo anterior se logre, los gastos en justicia, - que han crecido mucho en los últimos años sin que se brinde un mejor servicio -, tanto del Estado como de los particulares, ser reduzcan.

Para verificar los resultados, la herramienta de medición utilizada para esta investigación, fue el relevamiento de los datos disponibles en la unidad de análisis, referente a las variables medidas. La fuente de los datos correspondientes son los Libros de Registro del Juzgado y los registros informáticos del Sistema de Gestión Informática instalado.

La variable independiente analizada fue el estado de situación del Juzgado Laboral N° 3 operado según el sistema de gestión tradicional durante el bienio 2010-2011. La variable dependiente corresponde al estado de situación del mismo Juzgado, operado según las mejoras implementadas en el bienio 2012-2013. Esta comparación se refleja en los siguientes parámetros:

Productividad:

- 1) Referentes a la tarea de la Jueza:
 - a) Cantidad de sentencias definitivas
 - b) Cantidad de sentencias homologatorias
 - c) Cantidad total de sentencias
 - d) Cantidad de acuerdos (conciliaciones) logrados en sede judicial
 - e) Cantidad de Autos Interlocutorios
- 2) Referentes a las Áreas de Gestión (Secretarías):
 - a) Cantidad de Providencias de Trámite
 - b) Actas de Secretaria

c) Relaciones entre la cantidad de trámites y la cantidad de sentencias.

Descripción del parámetro Productividad: De acuerdo a lo analizado por el Equipo de Mejora, el *cuello de botella* del proceso se encontraba en la etapa de sentencia, por lo que de acuerdo a lo aconsejado por Goldratt, Eliyahu M., (2005), se decidió aumentar la capacidad de ese cuello de botella, a través de las siguientes medidas: a) Otorgar mayor tiempo disponible a las Juezas, liberándolas de las tareas de “mero trámite”; y, b) Fortalecer el instituto de la Conciliación como forma natural de solución de los conflictos laborales. Para el primer caso, toda cuestión de mero trámite será realizada por los Secretarios, por lo que con esta medida también se cumple con otro consejo de Goldratt, Eliyahu M., (2005), que expresa que “el cuello de botella debe realizar solamente las tareas propias”. Para la segunda medida se implementó la Audiencia Preliminar que crea las condiciones necesarias para que la Jueza invite a las partes a conciliar con posibilidades de éxito. Por lo tanto todos los ítems medidos deben aumentar.

En cuanto a las tareas realizadas por las Áreas de Gestión, también deben aumentar, en consonancia con el aumento de la productividad de la Jueza. Pero, debe observarse, que en función al saneamiento del proceso operado por la Audiencia Preliminar, la relación entre la cantidad de trámites realizados y la cantidad de sentencias debe disminuir. Por eso se toman como parámetros también esas relaciones.

Plazos:

- 1) Atraso en las providencias de trámites (en días)
- 2) Tiempo de convocatoria a Audiencia Testimonial (en días)
- 3) Tiempo entre el momento en que el expediente se encuentra en estado de llamamiento de autos para sentencia (EAS) y el llamado de autos para sentencia (meses)

Descripción del parámetro Plazos: El atraso en las providencias de trámite (providencias simples, inicio y traslado de la demanda, contestación de demanda, apertura a prueba, clausura del período probatorio, cúmulo, etc.), influye directamente en la duración de la causa. Por lo que una disminución en el tiempo de realización de estas providencias, significa una disminución en la duración de la causa.

La declaración testimonial de testigos en una causa, es la prueba que insume la mayor cantidad de tiempo en su producción. De esta forma, disminuir el plazo de convocatoria a audiencia testimonial influye directamente en la duración de la causa.

Una de las evidencias de que el cuello de botella del proceso se encontraba en la etapa de sentencia, fue el tiempo que transcurría entre el momento en que la causa se encontraba en estado de llamamiento de autos para sentencia y el momento en que éste se producía. La disminución de este tiempo también influye directamente en la duración de la causa.

Trámites:

- 1) Porcentaje de admisibilidad de la prueba ofrecida.

Descripción del parámetro Trámites: La producción de la prueba insume la mayor parte del tiempo de duración de una causa, por lo que una disminución en la cantidad de pruebas admitidas operará en forma directa en una disminución de esa duración. Cabe señalar en este punto, que en el sistema tradicional, en virtud de la imposibilidad de parte del Juez de analizar la prueba ofrecida, se admitía y producía el total de la misma, la cual el Juez recién evaluaba al momento de dictar sentencia. La introducción de la Audiencia Preliminar permite realizar el saneamiento del proceso, admitiendo solamente la prueba necesaria.

4.4 DATOS OBTENIDOS

Productividad

1) Referente a las tareas de la Jueza:

BIENIO	Sentencias Definitivas	Sentencias Homologatorias	Sentencias Totales	Autos Interlocutorios	Conciliaciones en sede judicial
2010-2011	97	142	239	908	0
2012-2013	158	237	395	1187	131

Se verifica un aumento de 63% en la producción de Sentencias Definitivas; un 31% en la producción de Autos Interlocutorios; y, un 67% en la producción de Sentencias Homologatorias. Con respecto a esta última, se verifica que para el bienio 2010-2011, la totalidad de estas sentencias se refieren a acuerdos logrados entre las partes fuera de la sede judicial; mientras que para el bienio 2012-2013, un 55% de las Sentencias Homologatorias, se refieren a acuerdos logrados en sede judicial.

2) Referentes a las Áreas de Gestión (Secretarías):

BIENIO	a) Providencias de trámite	b) Actas en Secretaría
2010-2011	31403	19268
2012-2013	33756	25270

c) Relaciones entre la cantidad de sentencias y la cantidad de trámites:

Se establecen las siguientes relaciones:

Cantidad de Providencias de Trámite/Cantidad Total de Sentencias: PT/TS

Cantidad de Actas en Secretaría/Cantidad Total de Sentencias: AS/TS

Cantidad de Providencias de Trámite /Cantidad de Sentencias Definitivas: PT/SD

Cantidad de Actas en Secretaría/Cantidad de Sentencias Definitivas: AS/SD

<i>BIENIO</i>	<i>PT/TS</i>	<i>AS/TS</i>	<i>PT/SD</i>	<i>AS/SD</i>
<i>2010-2011</i>	<i>131,39</i>	<i>80,62</i>	<i>323,74</i>	<i>198,64</i>
<i>2012-2013</i>	<i>85,46</i>	<i>63,97</i>	<i>213,65</i>	<i>159,94</i>

Se observa que en todos los casos, la cantidad de trámites realizados por cada sentencia emitida, ha disminuido desde la implementación de las mejoras.

Plazos:

<i>CONCEPTO</i>	<i>BIENIO</i>	
	<i>2010-2011</i>	<i>2012-2013</i>
Atraso en las providencias de trámite (en días)	120	5
Tiempo de citación a Audiencia Testimonial (en días)	360	75
Tiempo transcurrido entre el estado de autos para sentencia de la causa y el llamamiento de autos para sentencia (en meses)	24	10

Se verifica una disminución en todos los conceptos

Trámites

<i>CONCEPTO</i>	<i>BIENIO</i>	
	<i>2010-2011</i>	<i>2012-2013</i>
Porcentaje de admisibilidad de la prueba (en%)	100	30

El control sobre todas las etapas del proceso, que el nuevo sistema le permite a la Jueza, y la inclusión de la Audiencia Preliminar, produjo un 70% de disminución en la admisibilidad de la prueba ofrecida, por pertinencia, relevancia y conducencia.

4.5 ANALISIS DE DATOS

El Test de las Señales

Los test estadísticos de una muestra que involucran dos mediciones se utilizan cuando el investigador desea establecer si dos tratamientos o situaciones son diferentes, o si uno es “mejor” que el otro.

El “tratamiento” puede ser una de una amplia variedad de condiciones: inyección de una droga, entrenamiento, propaganda, alteración quirúrgica, introducción de un nuevo elemento en la economía, utilización de una nueva metodología, etc. (Siegel, S y Castellan, N. J., 1988)

En cada caso, el grupo que ha estado “bajo los efectos del tratamiento”, es comparado con uno que no lo ha estado, o que ha experimentado otro tratamiento diferente.

El test de las señales (o test de los signos) toma su nombre del hecho que está basado en la observación que toman las diferencias entre dos dimensiones, de tal modo de determinar, para cada par de observaciones, cual es “mejor” en algún sentido. (Siegel, S y Castellan, N. J., 1988)

Es aplicable al caso de dos muestras relacionadas cuando el investigador desea establecer que dos condiciones son diferentes.

En nuestro caso, permite comparar el desempeño de las variables de las situaciones observadas antes y después de la implementación de las mejoras.

Las variables comparadas son los conceptos enumerados y descriptos en el punto anterior, agrupados según los parámetros *Productividad*, *Plazos* y *Trámites*.

Las variables a comparar, son denominadas como puede verse en la siguiente tabla:

Parámetro:.....	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Concepto a)	X_{n1}	X_{n2}	$X_{n2} > X_{n1}$	+
Concepto b)	X_{n1}	X_{n2}	$X_{n2} < X_{n1}$	-
Concepto n)	X_{n1}	X_{n2}	$X_{n2} = X_{n1}$	0

De acuerdo a lo anterior, cuando la Dirección de la diferencia sea ($X_{n2} > X_{n1}$), la indicaremos con signo positivo (+). Cuando esa dirección sea ($X_{n2} < X_{n1}$) la indicaremos con signo negativo (-), y cuando se verifique la igualdad ($X_{n2} = X_{n1}$) la indicaremos con el valor cero (0).

De este modo resulta lo siguiente:

Parámetro: <i>Productividad</i>	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Cantidad de sentencias definitivas	97	158	$X_{D2} > X_{D1}$	+
Cantidad de sentencias homologatorias	142	237	$X_{H2} > X_{H1}$	+
Cantidad Total de sentencias	239	395	$X_{T2} > X_{T1}$	+
Cantidad de acuerdos logrados en sede judicial (conciliaciones)	0	131	$X_{C2} > X_{C1}$	+
Cantidad de Autos Interlocutorios	908	1187	$X_{I2} > X_{I1}$	+
Cantidad de Providencias de Trámite	31403	33756	$X_{P2} > X_{P1}$	+
Cantidad de Actas en Secretaría	19268	25270	$X_{A2} > X_{A1}$	+

En todos los casos, la dirección de las diferencias ha resultado **positiva**.

Parámetro: <i>Productividad</i>	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
PT/TS	131,39	85,46	$X_{PT/TS2} < X_{PT/TS1}$	-
AS/TS	80,62	63,97	$X_{AS/TS2} < X_{AS/TS1}$	-
PT/SD	323,74	213,65	$X_{PT/SD2} < X_{PT/SD1}$	-
AS/SD	198,64	159,64	$X_{AS/SD2} < X_{AS/SD1}$	-

En todos los casos, la dirección de las diferencias ha resultado **negativa**.

Parámetro: <i>Plazos</i>	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Atraso en las providencias de trámite (en días)	120	5	$X_{PT2} < X_{PT1}$	-
Tiempo de citación a Audiencia Testimonial (en días)	360	75	$X_{AT2} < X_{AT1}$	-
Tiempo transcurrido entre el estado de autos para sentencia de la causa y el llamamiento de autos para sentencia (en meses)	24	10	$X_{APS2} < X_{APS1}$	-

En todos los casos, la dirección de las diferencias ha resultado **negativa**.

Parámetro: <i>Trámites</i>	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Porcentaje de admisibilidad de la prueba (en%)	100	30	$X_{Adm2} < X_{Adm1}$	-

En este caso, la dirección de la diferencia ha resultado **negativa**.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 PRUEBA DE LA HIPOTESIS

Si es cierto que “la implementación de la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad disminuye el tiempo de trámite de las causas y mejora la eficiencia de los procesos de una dependencia judicial”, sería esperable que esto se refleje en los valores de los parámetros medidos, de acuerdo a las acciones desarrolladas durante el proceso de la investigación, lo que implica que:

5.1.1 La *Productividad*, relacionada con la cantidad de sentencias dictadas por la Jueza y de trámites realizados por las Áreas de Gestión, deberían aumentar ($X_{n2} > X_{n1}$)

Parámetro: <i>Productividad</i>	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Cantidad de sentencias definitivas	97	158	$X_{D2} > X_{D1}$	+
Cantidad de sentencias homologatorias	142	237	$X_{H2} > X_{H1}$	+
Cantidad Total de sentencias	239	395	$X_{T2} > X_{T1}$	+
Cantidad de acuerdos logrados en sede judicial (conciliaciones)	0	131	$X_{C2} > X_{C1}$	+
Cantidad de Autos Interlocutorios	908	1187	$X_{I2} > X_{I1}$	+
Cantidad de Providencias de Trámite	31403	33756	$X_{P2} > X_{P1}$	+
Cantidad de Actas en Secretaría	19268	25270	$X_{A2} > X_{A1}$	+

La comparación de los resultados obtenidos muestra en todos los casos una dirección de la diferencia de signo positivo (+), lo que prueba la hipótesis.

5.1.2 La Productividad, medida mediante la relación entre la cantidad de trámites realizados por cada sentencia, debería disminuir ($X_{n2} < X_{n1}$)

Parámetro: Productividad	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
PT/TS	131,39	85,46	$X_{PT/TS2} < X_{PT/TS1}$	-
AS/TS	80,62	63,97	$X_{AS/TS2} < X_{AS/TS1}$	-
PT/SD	323,74	213,65	$X_{PT/SD2} < X_{PT/SD1}$	-
AS/SD	198,64	159,64	$X_{AS/SD2} < X_{AS/SD1}$	-

La comparación de los resultados obtenidos, muestra en todos los casos una dirección de la diferencia de signo negativo (-), lo que prueba la hipótesis.

5.1.3 Los Plazos deberían disminuir ($X_{n2} < X_{n1}$)

Parámetro: Plazos	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Atraso en las providencias de trámite (en días)	120	5	$X_{PT2} < X_{PT1}$	-
Tiempo de citación a Audiencia Testimonial (en días)	360	75	$X_{AT2} < X_{AT1}$	-
Tiempo transcurrido entre el estado de autos para sentencia de la causa y el llamamiento de autos para sentencia (en meses)	24	10	$X_{APS2} < X_{APS1}$	-

La comparación de los resultados obtenidos, muestra en todos los casos una dirección de la diferencia de signo negativo (-), lo que prueba la hipótesis.

5.1.4 Los Trámites deberían disminuir ($X_{n2} < X_{n1}$)

Parámetro: Trámites	BIENIO		Dirección de la diferencia	Signo
	1	2		
Variables comparadas	2010/11	2012/13		
Porcentaje de admisibilidad de la prueba (en%)	100	30	$X_{Adm2} < X_{Adm1}$	-

La comparación del resultado obtenido, muestra en este caso una dirección de la diferencia de signo negativo (-), lo que prueba la hipótesis.

La observación de los datos obtenidos, en todos los casos comparados, arrojan resultados con dirección de la diferencia que se corresponde con los efectos buscados, hecho que prueba la hipótesis.

5.2 OTROS RESULTADOS RELEVANTES

En el informe de gestión escrito, entregado por la Jueza Dra. Silvia C. SUAREZ al investigador, figuran otros resultados cuya relevancia es destacable y deben considerarse logros significativos de la implementación realizada.

Estos resultados se mencionan a continuación:

Resultados informados por el Juzgado del Trabajo N° 3:

Informado por la Jueza Dra. Silvia C. SUAREZ: “Debo destacar que es opinión de todo el personal del Juzgado, que se ha observado que las medidas de gestión tomadas, han producido un alto impacto beneficioso que se puede comprobar con el aumento de la productividad, la mejora de las condiciones en la que trabaja cada operador y del ambiente laboral”.

Más adelante informa: “Como resultado de las acciones informadas, y otras decisiones de carácter ordinario, se puede resaltar lo siguiente:

- Se ha observado una reciente descongestión del circuito de los expedientes, aumentando la cantidad de causas proveídas diariamente.
- La clasificación de causas y escritos por complejidad y urgencia permitió detectar al inicio el despacho urgente – por ejemplo: boletas de depósitos judiciales a los fines de órdenes de pago, convenios, medidas cautelares, amparos, etc. – y darle prioridad en el proveído diario a aquellos que deban tenerla.
- La detección de causas, a través del sistema informático, de antigua data, en estado de resolverse, permitió organizarlas para darle orden cronológico al

llamamiento de autos para sentencia y anotar a las partes, de modo de darle previsibilidad a las partes respecto de la situación de sus respectivas causas. Se detectaron, en ese momento, aproximadamente 80 causas que estarían en estado de llamamiento de autos para sentencia.

- Tanto la delegación de la firma del despacho de mero trámite en los Secretarios, como otras medidas de organización de la oficina judicial, en cuanto a la gestión operativa, le otorgó a la Jueza mayor tiempo útil para resolver temas que atañen a lo estrictamente jurisdiccional.”

En cuanto a los resultados obtenidos en cada área de gestión, se consigna lo siguiente:

Área de Gestión Inicial:

- Se redujo un 70% el cúmulo de Resoluciones Interlocutorias.
- El lapso de duración de la etapa inicial, que va desde la presentación de la demanda hasta la convocatoria a AP se redujo de 6 meses aproximadamente para el año 2012 a 3 meses aproximadamente hasta mayo de 2013.
- Se optimizó el tiempo de trabajo de los empleados, lo que se traduce en que los mismos permanecen en el juzgado, solamente el tiempo previsto por el Reglamento Interno.

Área de Gestión de Audiencia Preliminar:

- Conclusión de las causas por *Acuerdo Conciliatorio* en Audiencia Preliminar: 47% de las causas que llegan a la misma.
- *Conciliaciones parciales* en un 10% de las causas que llegan a AP, lo que redundó en una reducción de la carga del trámite posterior.
- En las causas en que se decreta la *Apertura de la causa a prueba*, en AP, se elimina hasta un 70% del caudal probatorio ofrecido, de conformidad con los criterios de relevancia y pertinencia.
- En base a la urgencia, se ordena la producción prioritaria y anticipada de pruebas, como por ejemplo: Periciales Médicas, a través del Instituto Médico Forense del Poder Judicial.

- Se revitalizó el Instituto de la Conciliación, (antiguo art. 84 LPL), pues los abogados y las partes, ante el éxito de la Audiencia Preliminar en el Fuero Laboral, comenzaron a solicitar su señalamiento, aún en causas próximas a sentencia.

Área de Gestión Probatoria:

- Se proveen en el día todos los escritos presentados en el expediente que están en el período de audiencias, por el empleado asignado para tomar la audiencia del día, incluidos los presentados el mismo día de la audiencia.
- Todas las incidencias se resuelven en el momento, salvo las que requieran de un mayor estudio de la cuestión.

Área de Gestión de Sentencias:

- Mayor y mejor respuesta a los usuarios en la satisfacción de las expectativas del tiempo de sentencia.
- Al momento de este informe (31/05/2013), ya fueron dictadas 2 sentencias que involucran expedientes convocados a AP, lo que posibilita compatibilizar las expectativas generadas a raíz del nuevo procedimiento laboral con los expedientes que ya se encuentran en estado para sentencia.
- Mayor previsibilidad en el trámite pos-clausura, mediante el despacho de oficio a través de informes a cargo de la Secretaría.
- Reducción de incidencias en el trámite común.
- Resoluciones interlocutorias con PASE a Despacho para resolver, lo que reduce considerablemente el tiempo de espera, de conformidad con los criterios de urgencia y complejidad de la medida a resolver.

Área de Gestión Post-Sentencia y Gestión Financiera:

- Disminución de la morosidad en el trámite: **70%**
- Control de movimiento de fondos: **en el 100% de los casos**
- Disminución de excepciones en ejecuciones: **70%**
- Disminución de Interlocutorios por impugnación de Planillas: **100%**

- Control y cuantificación de sentencias apeladas en condiciones de elevar: **80%**
- Reducción de la morosidad en etapa recursiva: **50%**
- Devolución de documentales: **20%**
- Archivo: **0%**
- Optimización del espacio físico: **50%**

6. CONCLUSIONES

Las observaciones y análisis realizados, sobre casi veinte años de experiencias en varios países del mundo en general y en el nuestro en particular, sobre la implementación de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad en el ámbito de la Justicia, nos muestran que en la totalidad de los casos no se han logrado los resultados esperados, incluyendo verdaderos fracasos en esas implementaciones.

Esta situación nos llevó a preguntarnos: “¿*La implementación de la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad, para mejorar la eficiencia de la Justicia, - caracterizada por la lentitud, la morosidad y la congestión -, son adecuadas?*”.

El análisis de las experiencias más relevantes realizadas hasta aquí, nos permitieron identificar las probables causas que llevaron a no obtener los resultados esperados, que entre otras podemos enumerar a las siguientes: a) Los impulsores de las mejoras se basaron en sus percepciones y no en hechos, como lo exige la Gestión de la Calidad; b) Los proyectos de mejora fueron diseñados por equipos de especialistas ajenos a las organizaciones judiciales, sin la participación de los integrantes de las mismas, y luego implementadas por imposición; y, c) Carecieron de la necesaria gradualidad en la implementación; siendo estas dos últimas causas características esenciales de un proceso de Mejora Continua.

La necesidad de responder al interrogante planteado como problema científico, y con el fin de generar conocimiento útil para ser utilizado en el mejoramiento de la eficiencia de las dependencias judiciales, a través de la implementación de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad, nos llevó a encarar esta investigación, estableciendo como hipótesis de trabajo: “*La implementación de la estrategia de la Mejora Continua y las herramientas de la Gestión de la Calidad disminuye el tiempo de trámite de las causas y mejora la eficiencia de los procesos de una dependencia judicial*”

El trabajo de campo, basado en un diseño de “investigación-acción”, consistió en la implementación de un proceso de Mejora Continua, cumpliendo con el “Ciclo P-H-V-A”, - *Planificar, Hacer, Verificar, Actuar* - lo que se realizó como sigue:

- *Planificar*: Esta fase del Ciclo se cumplió en las Etapas de Sensibilización, de Inmersión inicial y de Inmersión Profunda de la investigación.
- *Hacer*: Esta fase se desarrolló con la implementación del Programa MEJOR JUSTICIA LABORAL - diseñado en la etapa Planificar -, en el Juzgado Laboral N° 3
- *Verificar*: Cumplida con la observación de los resultados presentados en esta Tesis.
- *Actuar*: Estableciendo como formales los procesos y procedimientos implementados, luego de verificada su eficacia.

Durante el proceso de implementación de la Mejora Continua se utilizaron las siguientes herramientas, de uso común en la Gestión de la Calidad:

- *Circulo de Calidad*: Establecido como Equipo de Mejora, formado por Secretarios de los tres Juzgados Laborales de Resistencia, quienes tuvieron a su cargo la etapa de Planificación y de ejecución del proceso de Gestión del Cambio.
- *Brainstorming*: Para la identificación de los problemas y las oportunidades de mejora.
- *Gráfico de Afinidad*: Para agrupar problemas afines y fijar prioridades.
- *Multivotación*: Como herramienta de consenso.
- *Diagrama ¿por qué- por qué?*: Para encontrar la causa raíz de un problema.
- *Diagrama de flujo de procesos*: Para la descripción y el análisis de procesos.
- *Teoría de las Restricciones (T.O.C.)*: Para el análisis de procesos y la búsqueda de soluciones a los *cuellos de botella* de esos procesos.
- *Encuesta por atributos*: A fin de conocer los atributos del servicio que valoran los usuarios del sistema.
- *Capacitación*: Con el fin de desarrollar los Liderazgos y lograr el alistamiento de los integrantes de los Juzgados, como parte del proceso de Gestión del Cambio.

Los resultados obtenidos, además de probar la hipótesis planteada, permiten señalar las siguientes conclusiones:

- A) Sabemos por los principios de la Gestión de la Calidad, que todas las estrategias y acciones de la organización, deben estar enfocadas en la satisfacción de los requisitos, necesidades y atributos de valor del cliente/usuario. Varios siglos de reclamos por la *lentitud* de la justicia por parte de los ciudadanos, en todos los países, han calado hondo en la cultura de los sectores involucrados en el sistema judicial, de tal modo que se da por descontado, que el requisito fundamental a satisfacer del cliente/usuario de la justicia, es el de la celeridad del proceso. Si bien la característica fundamental de nuestro sistema judicial actual, es su lentitud, - ocasionada por el atraso, la mora y la congestión interna, que reconocen varias causas, como hemos podido establecer en esta investigación -, esta percepción de requisito único del cliente/usuario, representa un obstáculo para la identificación de otros atributos de valor, requisitos o necesidades que tienen los ciudadanos respecto del servicio de justicia. Como hemos analizado en el Capítulo 1 de este reporte, casi todas las experiencias de mejora de la gestión tenían como objetivo único, la celeridad del proceso y su consecuente aumento de la productividad, basándose en esa percepción. Pero como podemos observar en el Anexo del Capítulo IV, donde se da cuenta de los resultados de una breve Encuesta por atributos realizadas por los Juzgados del Trabajo N° 2 y 3, que existen otras necesidades, tal vez tan urgentes e importantes como la celeridad del proceso, que deben y pueden ser atendidas mediante la mejora de la gestión.
- B) Es notable, apenas se analiza la organización interna de la oficina judicial, que esta no ha experimentado cambios apreciables a través del tiempo. Solamente pueden observarse algunas diferencias respecto de la tecnología. La forma de organización que aún perdura en los juzgados, era útil en el tiempo en que fue establecida, donde tanto la cantidad como la complejidad de la carga procesal podría ser abordada con la cobertura dada por la cantidad de jueces o juzgados y de personal. Actualmente el funcionamiento interno – la vida interna -, está caracterizada por la complejidad – cercana al caos -, en todos los aspectos. Por lo tanto, la solución a los problemas de la organización de la oficina judicial, debe ser encarada con la Teoría de la Complejidad, desde un abordaje sistémico.

- C) El liderazgo, entendido desde la definición de Peter Senge³⁶, como: “La capacidad de una comunidad humana de dar forma a su futuro” debe ser promovido al momento de encarar un proceso de mejora en la oficina judicial. El involucramiento de los integrantes de la oficina judicial, desde el Juez hasta el último empleado, es fundamental en el proceso implementación de la Mejora Continua. Debe respetarse la cultura organizacional de cada dependencia. Los modelos únicos, a replicar del mismo modo en todas las oficinas, diseñados e impuestos desde afuera de las mismas, no serían aconsejables, pues las condiciones iniciales al momento de implementar la mejora, varían de oficina en oficina, aún del mismo fuero y del mismo lugar geográfico.
- D) El compromiso de la Dirección (Magistrados y Funcionarios) de la oficina judicial, es condición indispensable para el éxito de una propuesta de mejora. La experiencia realizada en esta investigación, recién cobró vida y pudo realizarse, a partir de que las Juezas – renuentes al principio -, se comprometieron y condujeron el proceso de mejora.
- E) La experiencia de investigación realizada puede considerarse un buen resultado, una innovación y un esfuerzo de trabajo importante que posibilitó cambios favorables en el Fuero Laboral, que impulsaron incluso una reforma de la Ley de Procedimiento Laboral, cuyo proyecto tiene estado parlamentario. Quedan constancias del conocimiento y aprendizajes ganados en una experiencia concreta de la Justicia que ha logrado resultados relevantes. Es posible, a partir de ello, lograr el objetivo de colaborar con los interesados en la temática identificando nuevos casos de estudio y ser disparador de alternativas viables de gestión local y nacional. También, la presente investigación permite realizar aportes concretos para el desarrollo de buenas prácticas en la gestión de la Justicia.
- F) Los resultados y aprendizajes logrados por esta investigación, pueden contribuir al debate sobre la mejora de la eficiencia y la eficacia en la gestión de la Justicia, a través de la divulgación de resultados concretos, constituyéndose en uno más de varios casos de innovación en la gestión de servicios públicos en general, que

³⁶ SENGE, PETER, (2010), My Definition of Leadership, (Video), www.wobi.com

contribuya a la idea de que la mejora de la Justicia, en cuanto a eliminar su lentitud, atraso y congestión, no es una quimera inaplicable en nuestro sistema.

- G) Dado que la metodología resulta fácilmente aplicable a dependencias judiciales de otros fueros, la implementación de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad, permite mejorar la calidad de los servicios que presta la Justicia, tanto para el usuario-ciudadano, como la persona más importante y destinatario principal de la misión organizacional, como para los propios integrantes del Poder Judicial – Magistrados, Funcionarios y Empleados – en el mejoramiento de la calidad de vida laboral.

Consideraciones finales

Si bien se aprecia que la metodología aplicada resulta efectiva y la implementación de la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad definirá aspectos sustanciales de la gestión, la tarea iniciada en el Juzgado Laboral N° 3 de Resistencia (y en los otros dos que siguen sus pasos y se encuentran en esta etapa del camino), recién comienza.

Para todas las instancias del Gobierno Judicial, la gestión basada en la Mejora Continua y la Gestión de la Calidad tiene gran importancia e impacto.

La gestión basada en procesos – Gestión de la Calidad – con el fuerte aporte que a la misma hace la tecnología de la información, se constituye en importante catalizador para:

- El liderazgo y la innovación en todo proyecto de mejora del servicio de justicia.
- Estimular la adopción de las IT (tecnologías de la información) en todos los niveles de la sociedad como fuente de creación de valor.
- Crear una cultura que incorpore la reflexión acerca del genuino valor generado por los servicios para sus destinatarios.
- Instalar paulatinamente en la justicia – y en los demás servicios públicos -, “el valor de evaluar”: la cultura de medir los resultados del servicio; contar con un sistema de gestión por procesos que faciliten que las estrategias y sus principales variables puedan ser medidas y controladas de modo sistemático, como fuente principal para realimentar el mejoramiento continuo de la calidad de la justicia.

Coincidimos con Maldonado, Hugo C., (2007) cuando expresa:

“Consideramos que el objetivo final del cambio pretendido debe ser el desarrollo - en los individuos operadores del servicio -, de sujetos críticos y reflexivos que, actuando en equipo en el ámbito de toda la organización, aprendan de modo continuo a mejorar las relaciones de interdependencia entre las personas que interactúan en el sistema y el resultado del trabajo que generan”.

“Creemos que este ambicioso objetivo es posible de alcanzar y constituye un gran desafío para *el nuevo liderazgo que este proceso necesita*. Y que sin dudas falta desarrollar”.

“Estamos viviendo cotidianamente algunas de las advertencias de Peter Senge: *Las consecuencias de los líderes que carecen de habilidades para el pensamiento sistémico pueden ser devastadoras*”.

“Y comprobamos en *la cancha* de todos los días que la *primera tarea del diseño (o rediseño) organizativo consiste en definir las ideas rectoras de propósito, visión y valores esenciales por los cuales la gente ha de vivir*”.

“*Pocos actos de liderazgo tienen un impacto tan perdurable sobre una organización como el construir una base de propósitos y valores esenciales*. Tarea particularmente difícil cuando hablamos de la gestión de servicios públicos, sus paradigmas, estilos de liderazgo y capacidades de sus equipos. Pero no imposible. Creemos”

Esta es la tarea y el compromiso responsable que deben asumir los integrantes del Poder Judicial, desde el más encumbrado de los Magistrados hasta el más humilde de los ordenanzas, para cambiar una imagen negativa construida a través de siglos sobre el servicio, con la suficiente audacia pero con la necesaria calma que exigen los procesos graduales, pues “la solución de los problemas de la justicia está en manos de sus propios operadores, y la conciencia de que existe una solución alienta a ir en su búsqueda” (Sosa, Toribio E., 2005).

BIBLIOGRAFÍA

Albrecht, Karl, (1996), *Todo el poder al cliente*, Editorial Paidós, Barcelona, España.

Bellucio, Augusto, (2003), *Los Desafíos de la Justicia en el Siglo XXI*, Urbe et Ius, revista de opinión jurídica, Buenos Aires, en www.urbeetius.org.

Bielsa, R. y Graña, E., (2003), *El Tiempo y el Proceso*, (documento), en www.argenjus.org.ar

Bielsa, Rafael A. y Brenna, Ramón G., (1996), *Reforma de la Justicia y Nuevas Tecnologías*, Ed. AD-HOC, Buenos Aires.

Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., (1996), *Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Brojt, David, (2007), *PROJECT MANAGEMENT: Un enfoque de liderazgo y ejecución de proyectos en la empresa para aplicar el lunes por la mañana*, Editorial Granica, Buenos Aires.

Cárdenas, Emilio J., (1999), “(Re) Disconformidad social generalizada frente al Poder Judicial, en la República Argentina”, en *Modernización de la Administración de Justicia en la Argentina*, Joseph S. Tulchin y Allison M. Garland (Compiladores), The Woodrow Wilson International Center For Scholars, Buenos Aires.

Carlzon, Jan, (1991), *El momento de la verdad*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid, España.

Chang, R. y Niedzwiecki, M., (1999), *Las herramientas para la mejora continua de la calidad*, Vol. 1 y 2, Ediciones Granica, Buenos Aires.

Danishewsky, Rodolfo, (2005), *Seminario: GESTION DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN: Introducción a la Calidad Total*, Material de estudio de la Maestría en Ingeniería en Calidad, Facultad Regional Resistencia, UTN, Resistencia, Chaco.

Decker, Klaus et al, (2011); *Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia: Experiencias recientes de países miembros de la OCDE relevantes para América Latina*. Unidad para la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Ver en: <http://www.inej.edu.ni/wp->

<content/uploads/2012/02/Mejorando-el-desempe%C3%B1o-de-las-instituciones-de-justicia.pdf>

Espinosa, Aldo, (2003), *Variaciones alrededor de una estructura*, REVISTA SISTEMAS JUDICIALES N° 5, Centro de Estudios Judiciales para las Américas (CEJA), Chile, disponible en www.cejamericas.org/sistemas-judiciales.

Etchevers, Ana María, (2005), *La Desacralización del Derecho Procesal Laboral: Operatividad de la Audiencia Preliminar*. Tesina de Especialización en Derecho Procesal Profundizado. Universidad Notarial Argentina Virtual (UNAV), C.A.B.A.

Font, Miguel A., (2011), *Guía de Estudio de PROCESAL Civil y Comercial*, 8ª. ed., Editorial Estudio, Buenos Aires.

Gahan, Juan G., (2005) *Los seis pasos del planeamiento estratégico*. 1° ed, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

Goldratt, Eliyahu M., (1995), *No es cuestión de SUERTE*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid, España.

Goldratt, Eliyahu M., (2005), *La Meta – Un proceso de mejora continua*, tercera edición revisada, Ed. Díaz de Santos, España.

Granillo Ocampo, Raúl E., (1999), “(Re) Prefacio”, en *Modernización de la Administración de Justicia en la Argentina*, Joseph S. Tulchin y Allison M. Garland (Compiladores), The Woodrow Wilson International Center For Scholars, Buenos Aires.

Hernandez Sampieri et al, (2006), *Metodología de la Investigación*, Cuarta Edición, McGraw-Hill, México.

Irace, Antonio, (2007), *Calidad en Empresas de Servicios*, Material de estudio de la Maestría en Ingeniería en Calidad, Facultad Regional Resistencia, UTN, Resistencia, Chaco.

Krupatini, Sergio, (2011), *Y ahora que hacemos ante la complejidad*, Ed. Granica, Buenos Aires.

Kume, Hitoshi, (2002), *Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad*, traducción de Eloisa Vasco, Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

Maldonado, Hugo C., (2007), *Importancia de la Gestión basada en Procesos en la mejora de la calidad de los servicios públicos: análisis de un caso*, Tesis, Facultad Regional Resistencia, Universidad Tecnológica Nacional.

Martínez, María J., (2004), *Expedientes*. REVISTA SISTEMAS JUDICIALES N° 7, Centro de Estudios Judiciales para las Américas (CEJA), Chile.

Marzi, Daniela, (2009), *Informe sobre la implementación de la Reforma Procesal Laboral en Chile*, obtenido en www.cejamericas.org

Montesquieu, (1906), *El espíritu de las leyes*, BIBLIOTECA DE DERECHO Y DE CIENCIAS SOCIALES, Biblioteca General de Victoriano Suarez, Madrid.

Morello, Augusto M., (1991), *La Reforma de la Justicia*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Parody, E. et al, (2004), *Gestión Social de Calidad en la Justicia*, Investigación, disponible en www.cejamericas.org.

Parody, E. y Gerlero, M. S., (2006), (comp.), *Herramientas Prácticas para una Administración Eficiente*, David Grinberg Libros Jurídicos, Buenos Aires.

Pérez Ortiz, Juan A., (1998), *Codificación Fractal de Imágenes*, Creative Commons, Stanford, California 94305, USA

Quiroga Lavié, H. et al, (2005), *Gestión Social de Calidad en la Justicia*, 1ª Edición, Centro de Estudios de Calidad, La Ley, Buenos Aires.

Robbins, S. P. y Coulter, M., (2010), *Administración*, Décima Edición, PEARSON EDUCACIÓN, México.

Rodríguez Meléndez, R., (2005), *¿Calidad en la Justicia? Eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia*, Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador, Auditorium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador, San Salvador, 27/08/2005, en www.cejamericas.org.

Siegel, S y Castellan, N.J, (1988), *Nonparametric statistics for the behavioral sciences*, McGraw Hill.

Sosa, Toribio E., (2005), *Reingeniería Procesal*, 1ª Ed., Librería Editora Platense, La Plata.

Spector, Horacio, (2001), *Los Jueces y la Reforma Judicial – Iniciativas judiciales para coadyuvar a la reforma judicial en la Argentina*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

Vanderbilt, Arthur T., (1959), *La Justicia emplazada a reformarse*, traducción: Carlos Benites y Javier Clavell Borrás, Roque Depalma Editor, Buenos Aires.

Vanossi, Jorge R. A., (1996), “(Re) ¿La situación de la Justicia o el estado del Poder Judicial?”, en *Justicia y Estado – A propósito del consejo de la Magistratura*, Bielsa, R. A. y Graña, E. R., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Vargas Viancos, Juan E., (2003), *Eficiencia en la Justicia*, REVISTA SISTEMAS JUDICIALES N° 6, Centro de Estudios Judiciales para las Américas (CEJA), Chile, disponible en www.cejamericas.org/sistemas-judiciales.

Vargas Viancos, Juan E., (2006), *Herramientas para el diseño de despachos judiciales*, REVISTA SISTEMAS JUDICIALES N° 10, Centro de Estudios Judiciales para las Américas (CEJA), Chile, disponible en www.cejamericas.org/sistemas-judiciales.

Vispo, Gustavo M. A., (2011), *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia del Chaco - Esquemas procesales y cuadros sinópticos*, ConTexto Libros, Resistencia, Chaco.

Walton, Mary, (1992), *El Método Deming en la Práctica*, Traducción de Margarita Cárdenas, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

Womack, J.P. y Jones, D.T., (2005), *LEAN THINKING*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona (España).

Zaffaroni, E. R., (1994), *Estructuras Judiciales*, Ediar, Buenos Aires.

ANEXOS AL CAPITULO I

ANEXOS AL CAPITULO IV

TALLER DE GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN

Introducción a Técnicas de Gestión para la Mejora de la Calidad de Vida

Laboral

Destinatarios: Integrantes de los Juzgados del Fuero Laboral de la Ciudad de Resistencia.

Objetivos: Capacitar a Jueces, Secretarios y Personal de los Juzgados del Fuero Laboral, en técnicas de gestión para la mejora de la eficiencia de los procesos de dichos Juzgados.

Realizar una experiencia práctica para la implementación de estas técnicas.

Duración: Tres módulos de cinco horas de duración.

Metodología: Explicación de los conceptos teóricos por parte del Expositor y experiencias prácticas en grupos.

Expositor: Ing. Sergio Darío BOGADO

TEMARIO:

MODULO I: La Gestión de la Calidad y sus Principios (Parte I)

Teoría:

- Introducción y definiciones básicas de la Gestión de la Calidad.
- Descripción de los Principios de la Gestión de la Calidad.
- Desarrollo de los Principios: *Enfoque en el Cliente, Enfoque en el Proceso y Enfoque en la Prevención.*

Practica: Se trabajará en grupos por Juzgados y por área, a fin de que los integrantes de los mismos adquieran la capacidad de:

- Identificar a los “clientes-usuarios” del servicio.
- Identificar los requisitos de los “clientes-usuarios” del servicio.
- Identificar y describir el proceso en el cual participan.
- Identificar sus “clientes” y “proveedores” internos.
- Identificar los requisitos de los “clientes” internos.
- Especificar sus propios requisitos como “clientes” para comunicar a sus “proveedores” internos.
- Detectar fallas.
- Proponer mejoras para la Prevención de fallas.

MODULO II: La Gestión de la Calidad y sus Principios (Parte II)

Teoría:

- Desarrollo de los Principios: *Enfoque en la Mejora Continua, Enfoque en el Agregado de Valor y Enfoque en las Personas.*
- Descripción de las herramientas comunes de la Gestión de la Calidad.

Práctica: El objetivo de este Módulo es que los participantes adquieran la capacidad de:

- Determinar el resultado esperado del proceso en el que participan (requisitos del “cliente-usuario”).
- Analizar el proceso y determinar los elementos que participan para la obtención de los resultados esperados.
- Identificar los factores que mayor insatisfacción producen en los “clientes-usuarios”.
- Identificar oportunidades de mejora del proceso en el cual participa.
- Identificar las tareas que generan solamente costos en el proceso.

- Analizar las consecuencias de dejar de realizar las tareas del punto anterior y estimar los ahorros que se producirían.
- Identificar las funciones que cumplen las personas en el proceso en el que participa (Administrador y Operador)

MODULO III: Implementación de la Mejora Continua – Herramientas:

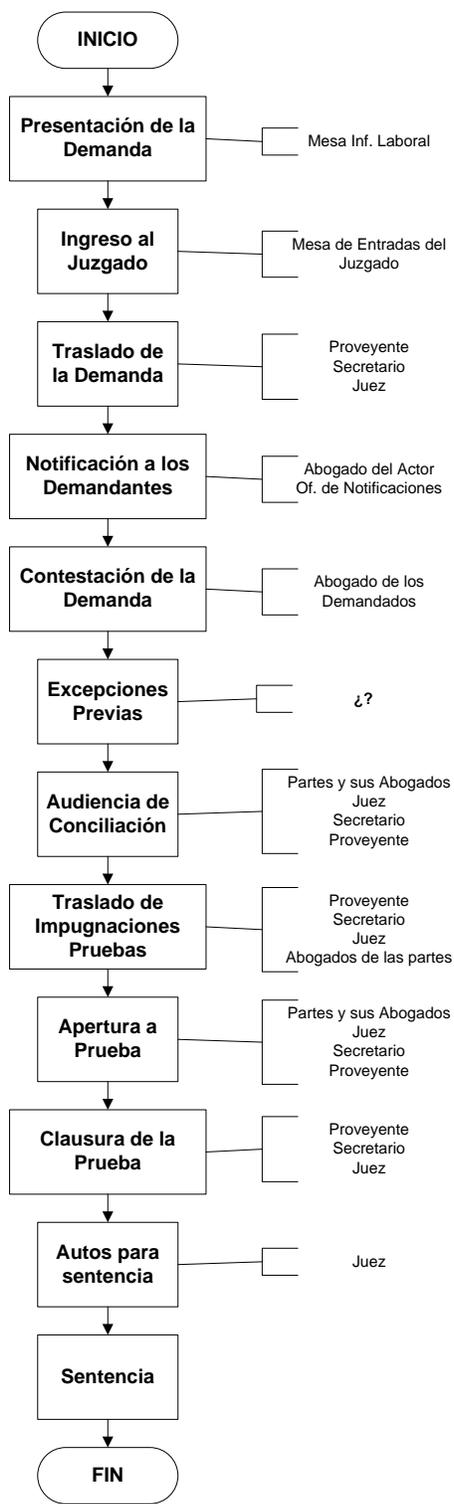
Teoría:

- Fases de la Mejora Continua.
- Identificación y solución de problemas – Herramientas: Círculos de Calidad y Participación, Brainstorming, Diagrama de Ishikawa, Arbol de Problemas, etc.
- Debate final sobre los primeros pasos para la Implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad. (Sujeto al tiempo disponible en este módulo)

Práctica:

- Se realizará un simulacro de constitución de un Círculo de Calidad y Participación, a fin de conocer las características de funcionamiento de los mismos y de realizar prácticas con las herramientas comunes de identificación y solución de problemas.

PROCESO LABORAL GENERAL



NECESIDADES PLANTEADAS POR LOS SECRETARIOS DE LOS JUZGADOS

LABORALES – 08/07/2011

1. FALTA DE ESPACIO
2. RELACIONES CONFLICTIVAS
3. FALTA DE COMUNICACIÓN
4. MALA COMUNICACIÓN
5. SISTEMA INFORMATICO DEFICIENTE
6. RECARGA DE TAREAS EXTRAÑAS AL PROCESO
7. TRABAJO INNECESARIO
8. EXCESIVO FORMALISMO
9. INSALUBRIDAD
10. SUMISION
11. LEALTAD MAL ENTENDIDA ENTRE JUECES Y SECRETARIOS
12. PROCESO VETUSTO
13. PROCEDIMIENTO ENCRIPADO
14. DISPENDIO DE CRITERIOS
15. DISPERSION DE CRITERIOS
16. MOBILIARIO INADECUADO
17. ILUMINACION INADECUADA, INSALUBRE E INSUFICIENTE
18. MEDIO AMBIENTE INADECUADO
19. JORNADA LABORAL DEMASIADO EXTENSA
20. EXCESIVO CUMULO DE TAREAS
21. EXCESIVA CARGA PROCESAL
22. MUCHOS ERRORES POR FALTA DE ATENCION, CONOCIMIENTO Y
CANSANCIO FISICO
23. CANTIDAD INNECESARIA DE PASOS PROCESALES
24. PRUEBAS INNECESARIAS (Aceptación)
25. LEGISLACION PARALELA PARA PROCEDIMIENTOS
26. CONCILIACION INEXISTENTE

27. FALTA DE ESPACIO Y TIEMPO PARA CAPACITACION
28. MÁS JUZGADOS
29. MEJORES CONDICIONES LABORALES (salario incluido)
30. FALTA AUDIENCIA PRELIMINAR
31. MAYOR ORALIDAD EN EL PROCESO
32. UNA INSTANCIA PARA CLASIFICAR CAUSAS Y COMPLEJIDAD
33. FALTA DE IMPLEMENTACION DE MAYORES FACULTADES A LOS SECRETARIOS (Art. 38)
34. OPTIMIZAR FUNCIONES DEL PROSECRETARIO
35. LIBERAR DE FUNCIONES Y TAREAS ADMINISTRATIVAS A LOS JUECES
36. MEJORAR LA GESTION DE RR.HH. SEGÚN ANTIGÜEDAD, EXPERIENCIA, FORMACION Y CATEGORIA
37. DISTRIBUCION IRRACIONAL DE LA TAREA
38. DISTRIBUCION INEQUITATIVA DE LA TAREA
39. NO EXISTE COMPENSACION POR DESEMPEÑO
40. EXCESIVO CASTIGO

ENCUESTAS POR ATRIBUTOS (INCOMPLETA)

JUZGADO LABORAL N° 2

NECESIDADES DE LOS USUARIOS

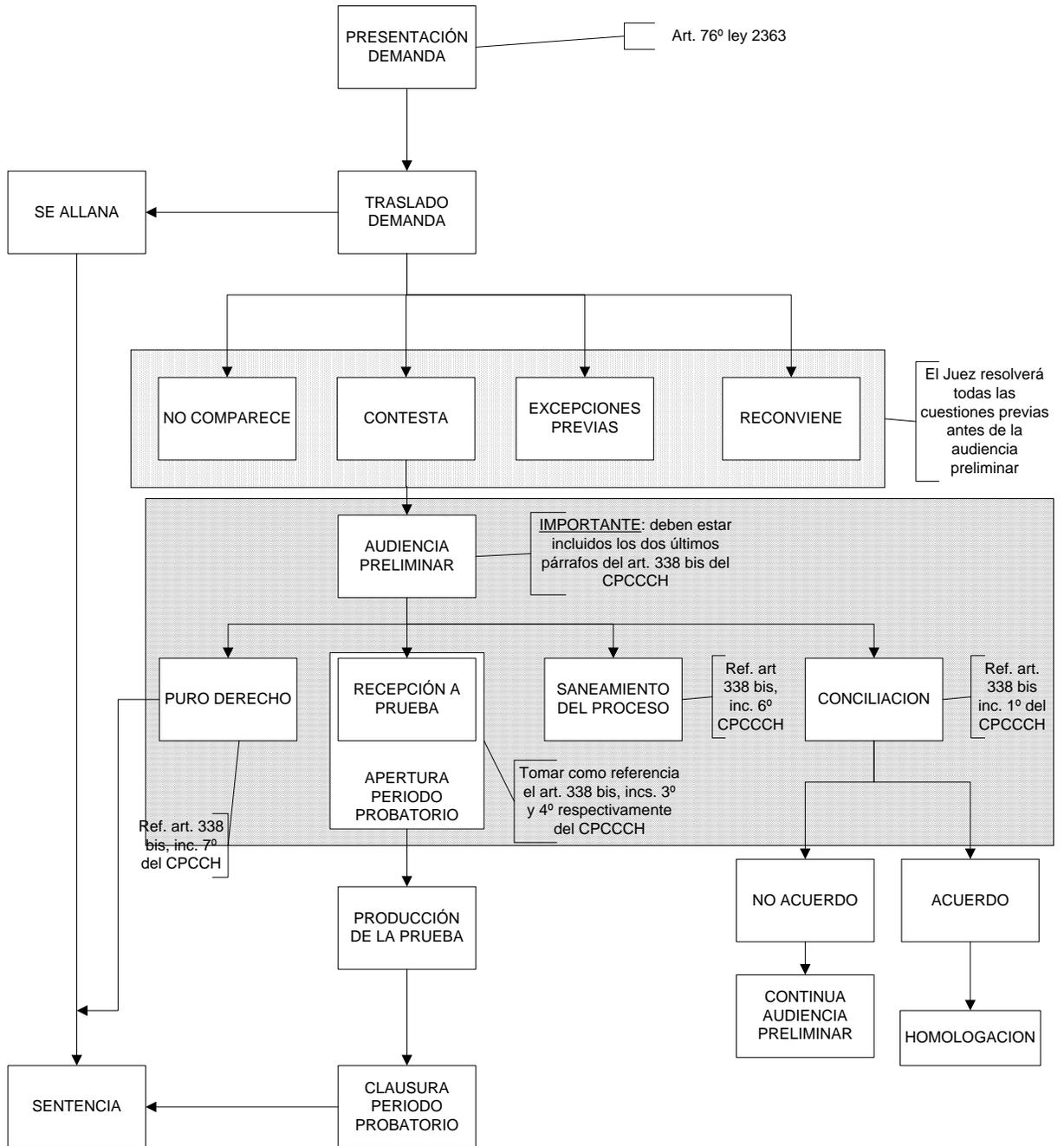
1. Necesidad económica – cobrar rápido
2. Que seamos justos
3. Inmediación – tener contacto directo con el Juez
4. Constante información
5. Atención a su impaciencia
6. Garantía de que su proceso está bien llevado
7. Asistencia profesional adecuada
8. Necesita que lo escuchen
9. Lugar de atención adecuado y amigable

JUZGADO LABORAL N° 3

NECESIDADES DE LOS USUARIOS

1. Ser bien atendidos
2. Rapidez en la atención
3. Ser escuchados cuando plantean sus problemas
4. Confianza en el profesional
5. Ratificación por parte del Juzgado que el profesional que lo asiste, trabaja
6. Buena atención
7. Respuesta rápida a la solución de su problema
8. Información
9. Contención emocional
10. Cobrar y quedar satisfecho con el resultado
11. Transparencia del proceso
12. Buscar certeza de la fecha en la cual van a cobrar
13. Información de los pasos del proceso

NUEVO DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO LABORAL



Programa de Mejora Continua:

“MEJOR JUSTICIA LABORAL”

DEFINICION DEL PROYECTO

VISION:

Otorgar al Procedimiento Laboral la agilidad necesaria que evite la demora en la tramitación de las causas, sin vulnerar los derechos de las partes intervinientes y atendiendo al carácter tuitivo de esta rama de la ciencia jurídica.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS:

- Duración real del proceso menor a dos años.
- Aumentar la capacidad de resolución de los Jueces.
- Disminuir el tiempo que va entre el momento en que la causa se encuentra en condiciones de llamamiento de autos para sentencia y el llamamiento mismo.
- Mejorar los procesos internos en cuanto a su eficiencia y calidad de resultados.

ALCANCES:

Los Juzgados del Trabajo de Resistencia, sus áreas y procesos internos.

SUPUESTOS:

- El impulso a la Gestión Judicial dado por el STJ en los últimos años.
- El liderazgo y la decisión de la Sala Civil, de mejorar el servicio brindado actualmente por los Juzgados del Trabajo.
- La aceptación por parte de los Jueces y Personal de los Juzgados del Trabajo de Resistencia, de la necesidad de mejorar la eficiencia de los procesos internos, orientados a resultados y a brindar un servicio de valor al ciudadano.
- Implementación de la Audiencia Preliminar.
- Contar con la participación de personal propio, capacitado e idóneo en temas de gestión.

PROPUESTA DE CAMBIO – MODELO CONCEPTUAL

Modelo conceptual *ahora/después* de los Juzgados del Trabajo de Resistencia

De:	A:
Duración real del proceso mayor a dos años	Duración real del proceso menor a dos años
Uso insuficiente de la tecnología	La tecnología como componente clave de la eficiencia de los procesos
Juez como “dueño” y gerente del Juzgado	Juzgado sirviendo los requerimientos del Juez
Tiempo del Juez dedicado a la dirección de tareas operativas y administrativas	Tiempo del Juez dedicado exclusivamente a la dirección del proceso y a la toma de decisiones jurisdiccionales.
Juez “ocupándose” del Juzgado	Juez ocupándose de las causas
Bajo nivel de resolución de causas (sentencias)	Creciente nivel de resolución de causas hasta lograr el óptimo.
Estilo <i>Push</i> (impulso) de los procesos internos, desde los niveles inferiores hasta el Juez	Estilo <i>Pull</i> (atracción) de los procesos internos, desde el Juez.
Sin indicadores de desempeño	Indicadores clave de desempeño orientados a medir la efectividad de los procesos.
Tiempo dilatado entre el final de la tramitación de la causa y el llamamiento de autos para sentencia.	Inmediato llamamiento de autos para sentencia, una vez que la causa se encuentre en condiciones.
Organización interna “por Secretarías” y distribución del trabajo “por números de expedientes” (Tradicional)	Organización interna por áreas de gestión y distribución del trabajo en función del cumplimiento de los requerimientos del Juez.(Gestión por Proyectos o Programas)
Producción basada en secuencia de Óptimos Locales	Producción basada en flujo continuo.
Un Juzgado por Juez	Un Juzgado para varios Jueces
Bajo nivel de soluciones a través de la Conciliación	Fortalecer la Conciliación como resultado de valor en los conflictos laborales

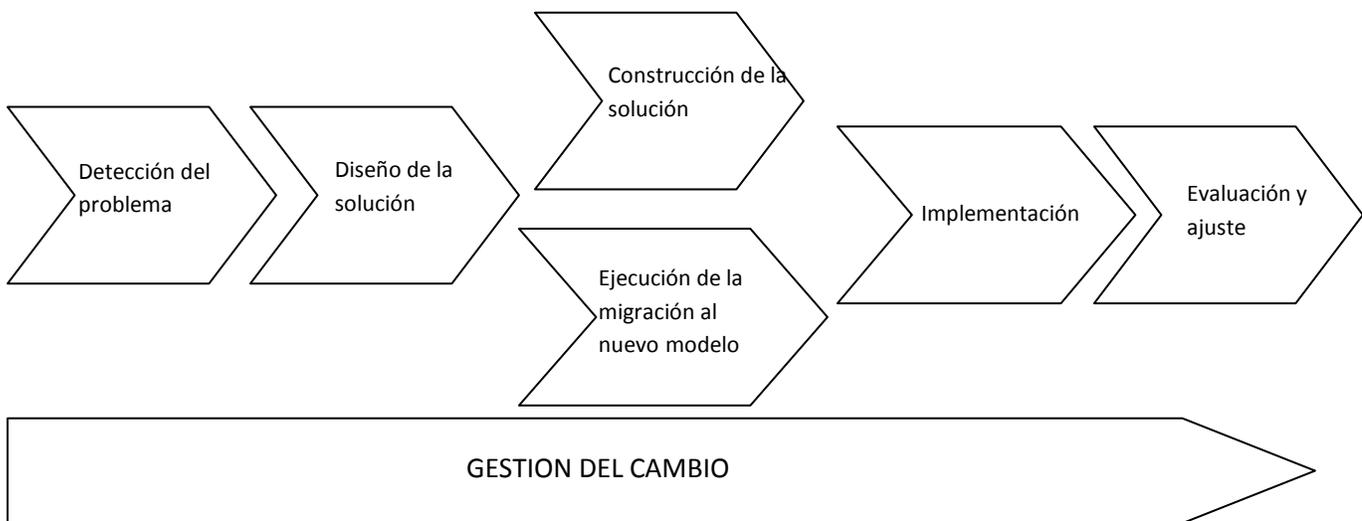
METODOLOGIA:

Tanto el Diseño como la Producción y la Implantación de las mejoras, se realizarán en forma paulatina y progresiva, en función de los objetivos y la visión.

Por ejemplo: Se identificó al dictado de la sentencia como el “cuello de botella” del proceso. A partir de la implantación de la Audiencia Preliminar, se presume que se

simplificarán las causas y se acelerarán los procesos, por lo que se producirá la congestión desde el momento del llamamiento de autos para sentencia. De este modo se hace necesario aumentar la capacidad del Juez para dictar las sentencias. Una de las formas es dotar al Juez de mayor tiempo disponible para la sentencia, y una de las soluciones sería liberarlo de la gestión de tareas operativas y administrativas – por ejemplo: control de ausentismo y licencias – delegándolas en otro funcionario, que podría ser el Secretario de Trámite.

Diagrama de la metodología general para la implementación de una mejora



Una vez detectado el problema, la decisión de implementar una solución debe responder afirmativamente a las siguientes preguntas:

¿La solución aporta al logro de alguno de los Objetivos del Proyecto?

¿La solución aporta al logro de la Visión del Proyecto?

Como Gestión del Cambio en el marco de un proyecto, entendemos al conjunto de actividades estructuradas, destinadas a dar cobertura a los aspectos vinculados con la gente cuya consideración contribuye al éxito en forma significativa.

A través de sus instrumentos, la gestión del cambio ayuda a:

- Crear una percepción positiva y de valor del cambio en todos los interesados (*Plan de comunicación*)
- Asegurar el alistamiento de la organización para implementar el cambio (*Plan de desempeño de la gente*)

ORGANIGRAMA:

Se propone establecer un Organigrama normal para este tipo de proyectos, integrado por un Comité de Dirección, la Gerencia de Proyecto y los Equipos de Trabajo.

Comité de Dirección: Integrado por los miembros de la Sala Civil del STJ y los Jueces Laborales, es el máximo órgano de seguimiento y control y tiene a su cargo las decisiones de alto nivel.

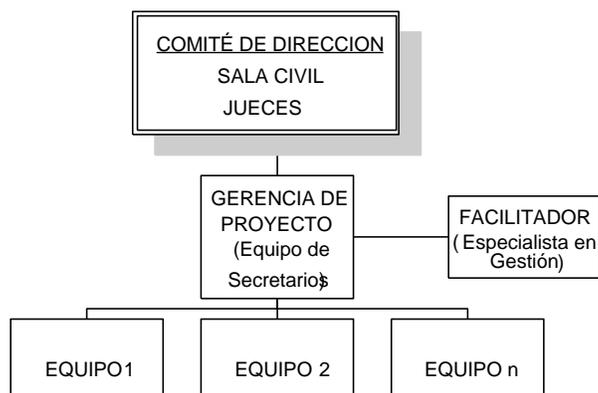
Gerencia de Proyecto: Integrada por el Equipo de Secretarios, con la asistencia del especialista en gestión, le corresponde la conducción ejecutiva del proyecto (Análisis, Diagnóstico, Proyecto, Implementación, etc.)

Equipos de Trabajo: Integrados por Funcionarios y Empleados de cada Juzgado, son los encargados de las actividades operativas diarias, de la parte del proyecto que tengan a su cargo.

El Organigrama debe reflejar claramente la cobertura de dos aspectos:

- La presencia de todos los conocimientos y habilidades requeridos para poder realizar el proyecto, y;
- El compromiso de todos los sectores necesarios.

Organigrama propuesto



CONCLUSIONES:

Una vez aceptada la Definición del Proyecto, la misma debería ser comunicada oportunamente, a los Jueces Laborales y a la Gerencia de Proyecto por un miembro del Comité de Dirección.

No obstante ello, el inicio de las actividades de mejora según la Metodología propuesta, puede realizarse antes de la comunicación.

Dra. Patricia C. GARCIA
Secretaria
Juzgado Laboral N° 1

Dr. Fabián AMARILLA
Secretario
Juzgado Laboral N° 2

Dra. Erica G. BERMAN
Secretaria
Juzgado Laboral N° 1

Dra. Silvia C. SUAREZ
Secretaria
Juzgado Laboral N° 3

Ing. Sergio D. BOGADO
Escribiente Superior
Dirección de Tecnologías de la Información

PROGRAMAS PROPUESTOS PARA LA GESTION DE LOS JUZGADOS
LABORALES DE RESISTENCIA

PROGRAMA I: Atención al Público

Tareas:

1. Atención al público
2. Cargo
3. Agregación de escritos y documentos
4. Reparto del despacho
5. Préstamo de expedientes
6. Listado de audiencias
7. Agregación de cédulas (cuando es solamente el agregue)

PROGRAMA II: Tramitación inicial de causas – desde la presentación hasta la fijación de la AP.

Tareas:

1. Proveído inicial: (traslado demanda, traslado de inconstitucionalidades, proveídos previos y defectos)
2. Agregue de cédulas cuando vienen con escritos
3. Traslado de excepciones
4. Traslado de impugnaciones
5. Traslado de pruebas
6. Impugnación de pruebas y traslado a demandada
7. Excepciones previas
8. Fijación de Audiencia Preliminar

PROGRAMA III: Audiencia Preliminar

1. Tareas:
2. Fijación de audiencia
3. Proveído preliminar

4. Análisis de la causa (detectar hechos controvertidos y pruebas inconducentes)
5. Informe previo al Juez
6. Audiencia
7. Proveído de pruebas

PROGRAMA IV: Producción de pruebas

Tareas:

Subprograma IV-A:

1. Toma de audiencias

Subprograma IV-B:

2. Libramiento de oficios y cédulas Ley
3. Fijación de audiencias
4. Denegación de pruebas
5. Negligencias y revocatorias
6. Resolución interlocutoria

Subprograma IV-C:

1. Clausura (estudio y análisis, producción de prueba restante, desestimaciones, caducidades o negligencias)

PROGRAMA V: Sentencias

Tareas:

2. Llamamiento de autos para sentencia
3. Sentencia

ACCIONES A DESARROLLAR PARA IMPLEMENTAR LOS PROGRAMAS:

1. Ponderar el volumen de trabajo periódico para cada tarea de cada Programa y de cada Programa integralmente.
2. Establecer los procedimientos escritos para cada tarea de cada Programa.

3. Determinar los recursos necesarios para cada Programa.

1. Ponderar el volumen de trabajo periódico:

La medición consistirá por una parte, en el conteo de los insumos de cada tarea – por ejemplo: cuántos préstamos de expedientes se realizan diariamente y en total durante el período de medición -; y por la otra, en la medición de tiempos de realización de cada tarea, volcando esta información en planillas que se confeccionarán para facilitar la recopilación de esta información.

Para realizar esta ponderación, deberá establecerse un período de medición (por ejemplo: una semana) durante la cual, un equipo formado y capacitado realizará dicha medición.

El Equipo de Medición, deberá formarse con personal que esté dedicado a la tarea que se mide. Se le informará a cada integrante la finalidad de la medición, los objetivos de la misma y se lo capacitará para tomar y procesar la información recabada.

El conteo se realizará sobre la totalidad de los insumos procesados durante el período de medición, mientras que los tiempos se medirán en una muestra estadística.

2. Establecer los procedimientos escritos:

Cada tarea, por más simple que sea, deberá tener un procedimiento escrito, que será documentado para su posterior revisión y/o modificación.

Estos procedimientos contarán con la secuencia de actividades a realizar en cada tarea, la indicación de los documentos a utilizar - que serán automatizados informáticamente - y las responsabilidades a asumir por cada Operador durante la realización de la misma.

Para confeccionar los procedimientos escritos, se formarán equipos con el personal asignado a cada Programa, y luego serán revisados por la Dirección (Jueces y Secretarios) de cada Juzgado, para su aprobación.

Cada Juzgado realizará sus propios procedimientos escritos, en atención a las características organizacionales del mismo, el estilo de liderazgo del Juez y las aptitudes de su personal, pero se propone realizar reuniones de Buenas Prácticas entre Juzgados, a

fin de compartir experiencias y conocimientos útiles y la unificación de criterios, para la mejor gestión de los Programas.

3. Determinar los recursos necesarios:

Con la información obtenida en los puntos anteriores, se determinarán los recursos necesarios, que en una clasificación previa podrían establecerse como sigue:

Informáticos: Se refieren a la adecuación del Lex Doctor a las nuevas necesidades de la gestión, por ejemplo: la instalación de escritos automáticos para los documentos.

De Capacitación: De todo el Personal de cada Juzgado, en las mejoras introducidas en el sistema de gestión.

Humanos: Se refiere a la cantidad y aptitudes necesarias en cuanto a personal requeridas por las mejoras introducidas en el sistema de gestión de cada Juzgado.

Ambientales: Se refiere a las necesidades de espacio y equipamiento para el desarrollo de las actividades asignadas a cada Equipo y a cada Operador de los distintos Programas.

Materiales, Insumos, etc.: Se refiere a los recursos necesarios para el funcionamiento normal de los Juzgados.