

PROYECTO UBACYT
Programación Científica 2001-2004

**CONSTRUCCIÓN DEL SABER ADMINISTRATIVO:
MODALIDADES QUE ASUME LA INVESTIGACION EN LA ARGENTINA
DESDE 1958**

Director: **Dr. Francisco M. Suárez**

Introducción General

La siguiente publicación es fruto de la investigación “Construcción del saber administrativo. Modalidades que asume la investigación en la Argentina desde 1958” *realizada* en el marco de los Proyectos UBACYT. La misma, junto a otras publicaciones conforman una serie que trata de analizar el modo en que emerge el saber administrativo en la Argentina en los siguientes sectores o áreas institucionales: educación justicia, administración pública, organizaciones de la sociedad civil, empresas, salud y asociaciones profesionales.

Esta investigación se presenta como un primer abordaje al conocimiento administrativo en el país. Trata de analizar las *diversas* maneras utilizadas en la construcción del saber administrativo explicito, tomando como eje, la mirada y modalidad que el tema fue desarrollando en *diferentes* ámbitos institucionales y en distintas esferas funcionales, preguntándonos acerca del grado de integración que adquieren las *mismas*.

Sería una gratificación de nuestra parte que el lector pudiera reconocer ciertas singularidades del saber administrativo que lo destacan con respecto a otros campos del saber en general y *de su desarrollo* en otros países. Al mismo tiempo *consideramos que*, de las observaciones que produjeron los equipos que estudiaron mas detenidamente el proceso de construcción de *dicho* saber en nuestro país por sectores o ámbitos institucionales, es posible registrar ciertos temas que pueden ser vistos como ejes transversales que recorren un vasto campo de aplicación.

Prólogo

Este ámbito institucional ilustra claramente el eje transversal que recorre el conjunto de las investigaciones. En el mismo, el saber administrativo es mucho más dependiente de las lógicas internas del sector que de una fuente de origen disciplinario común. Al mismo tiempo este saber permanece en gran medida encerrado y con un bajo grado de circulación e intercambio con los del mismo tipo generados en otros ámbitos (Salud, Educación, Administración Pública). Es una muestra más de la fragmentación y bajo grado de integración de las distintas modalidades del saber que nos ocupa.

Esta investigación contextualiza muy bien la trama institucional de la estructura del Poder Judicial, a la par que demuestra la peculiaridad de dicha organización y su influencia sobre la naturaleza y uso de las esferas funcionales de la administración que adquieren mayor relevancia y criticidad. Como se expresa en esta publicación, “Todo quehacer administrativo está teñido de lo judicial (judicializado)”. Es decir, la racionalidad dominante es la propia del objeto sustantivo institucional, e impregna con su lenguaje y procedimientos, los procesos y productos correspondientes a su actividad administrativa de apoyo. Asimismo, la fuente de innovación y transferencia más frecuente en cuanto a esta última disciplina, se encuentra vinculada a la intervención de organismos internacionales o fundaciones aplicadas a la problemática judicial, más que generada desde una preocupación o interés académico de las ciencias de la administración.

Las autoras de este trabajo utilizan adecuadamente el saber administrativo y organizacional para describir e interpretar las características generales del ámbito y nos muestran, por otro lado, el papel desempeñado por los profesionales de la administración, que revelan una alta dependencia de los que operan tecnologías centrales ratificando los hallazgos mencionados.

Asimismo señalan en su estudio la limitada cantidad de publicaciones especializadas dedicadas al tema del conocimiento administrativo en este sector, y la poca significativa cantidad de cursos de capacitación específica, tanto dentro del sistema como dentro del ámbito académico del derecho, lo que contribuiría al bajo desarrollo mencionado.

Agregan que, en los últimos años, debido a la sobrecarga informativa y a la influencia que han tendido experiencias realizadas en otros contextos, se han impulsado varias iniciativas de reforma judicial que incluían aspectos relevantes del saber administrativo. Es por allí que estos temas han comenzado a ser tenidos en cuenta con especial énfasis.

Las autoras del trabajo han utilizado diseños metodológicos apropiados al estudio de la problemática en cuestión, habiendo obtenido información valiosa para poder entender como el conocimiento administrativo, tanto exo como endogenerado, esta obteniendo algún grado de reconocimiento, pudiéndose vislumbrar un proceso de autonomización relativa que tendería a romper el encapsulamiento del que da cuenta la presente investigación.

Dr. Francisco M. Suárez
Profesor Titular Emérito UBA
Director
Instituto de Investigaciones Administrativas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

EL SABER ADMINISTRATIVO EN LA JUSTICIA

ÍNDICE

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO
3. DESCRIPCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO
4. MARCO TEÓRICO
5. SURGIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA
6. ESTUDIO DE ACTORES Y UNIDADES ENDOGÁMICAS PRINCIPALES
7. ESTUDIO DE VARIABLES
 - a. Presupuesto
 - b. Selección de Personal
8. HIPÓTESIS EMERGENTES
 - a. Metodología de Comprobación
 - b. Desarrollo
 - i. Relevamiento
 - ii. Análisis Documental
 - iii. Entrevistas
9. CONCLUSIONES
10. APORTES
11. BIBLIOGRAFÍA

CONSIDERACIONES GENERALES

En el marco de la presente investigación, este capítulo tiene por objeto la indagación profunda acerca de las formas en las que el *saber administrativo* se manifiesta en el área de la **Justicia**, sus procesos de construcción, los sistemas de relaciones sociales y estructuras de roles a que da lugar, los programas de investigación e intercambio que origina, sus fuentes de financiamiento, la influencia que en su desarrollo imponen los diferentes usuarios de sus servicios, los procesos de innovación tecnológica que aparecen, todo ello vinculado con la evolución que esta institución ha vivido en nuestro país a lo largo de su historia.

JUSTICIA: Saber administrativo y Saber organizacional

La sola mención de la *Justicia* coloca las especulaciones sobre el tema en un nivel de orden superior, pues no sólo tiene la característica de situarnos frente a problemáticas de tipo *institucional* sino también frente a aspectos que refieren a la *ponderación subjetiva de valores*. Permanentemente estará presente la discusión acerca de la interpretación que de la palabra *Justicia* se haga en cada uno de los ámbitos que conforman su quehacer— incluidos los que ofician de apoyo administrativo para su gestión—, la independencia que se supone debe tener el Poder Judicial en el desempeño de su función y la forma en que los distintos actores juegan sus roles en relación con esto. De este modo, la manera en que el *saber administrativo* es instrumentado, se encuentra influido por cargos, personas y personajes, que lo utilizan como elemento de sostén o como instrumento de poder, cuando no pasa directamente inadvertido cumpliendo una tarea anónima necesaria.

Asimismo, y también por la propia naturaleza de su actividad, la incidencia de lo *normativo* juega un papel preponderante como marco para su generación y aplicación y como sustancia esencial de su composición.

De allí que, más que en otros casos, en éste el *saber administrativo* se confunde y mezcla con el *organizacional*, en una suerte de interdependencia permanente, en el que la herramienta, elemento o proceso, pocas veces pueden analizarse en sí mismos, siendo generalmente fuertemente influidos por la organización que los utiliza, como así también por las leyes y normas que lo prescriben y viabilizan.

JUSTICIA: Del Saber y el Conocer

Asimismo, indagando acerca del concepto del *Saber*, nos hemos detenido en la definición de algunos filósofos (Hegel), que ponen el acento en lo reflexivo del acto que implica. De este modo asociamos este término con el de *Conocer*, voluntaria y metódicamente, el universo en análisis.

No obstante, esta definición del término nos aparece como incompleta, dado que distinguimos también el acto irreflexivo del saber derivado de los usos y costumbres, e incorporado junto con los códigos culturales de cada uno.

Ese *Saber natural*, casi automático del Ser Humano, que refiere a las formas en que habitualmente se realizan las cosas, y no incluye disquisiciones acerca de la eficiencia o economía de los recursos, ni a la calidad de las acciones, es el que más frecuentemente rige en el campo de la Justicia. La regla suele provenir de la tradición más que del resultado de la indagación científica o técnica.

De este modo se hacen las cosas. Y sólo cuando la *práctica* resulta insatisfactoria, es que se disparan los procedimientos que conducen a la interrogación acerca de sus modos de *hacer*, más que de *conocer*. Es un proceso, por sobre todas las cosas, *reactivo* más que *proactivo*.

Y, ¿cuándo surge la insatisfacción?... Cuando se pone de manifiesto la fractura entre lo que la Sociedad, el Justiciable -destinatario del Servicio de Justicia- y los integrantes del Poder Judicial, entienden por la *MISIÓN*. Los primeros piden JUSTICIA, en un sentido absoluto, lo que no siempre está atado a la Ley. Los segundos piden aquello que favorece su interés. Los terceros entienden que es sinónimo de una correcta aplicación de la norma. A tal punto que, en el mejor sentido burocrático, hacen del proceso el objeto mismo de su tarea más alta.

El quiebre reconoce ejes, territorios sobre los cuales se juega.

El TIEMPO, por ejemplo. En el ámbito de la Justicia ésta es una variable fundamental, un insumo y un producto, y un factor que define, a partir de los plazos, qué es lo bueno y qué lo malo. Los desacuerdos y problemas referirán a la dialógica celeridad-tardanza, agilidad-lentitud, y se hablará del *tiempo de Juez* como el recurso más preciado del sistema ("*la Justicia que tarda no es Justicia*"), cuestionando su utilización.

Los PROCEDIMIENTOS, que incluyen lo judicial propiamente dicho y lo administrativo y de soporte a la gestión. Se hablará de burocracia y de falta de actualización.

La CALIDAD, relativa no sólo al *SERVICIO DE JUSTICIA*, sino también a la de la *SENTENCIA*. Incluirá lo correspondiente a lo administrativo como así también las críticas respecto del conocimiento y el rigor y pertinencia en la aplicación del Derecho.

La TECNOLOGÍA, que cuando falta aumenta la magnitud de los problemas mencionados. Se hablará de falta de seguridad, derroche de recursos, falta de recursos. Pero también será considerada toda vez que se hable de progreso y mejoramiento.

La CAPACITACIÓN, que surge como requerimiento resultante de los progresos tecnológicos. Y como falta a cubrir tanto en lo administrativo como en lo jurisdiccional.

Estas cuestiones suelen ser las que disparan la reflexión. Una reflexión orientada a lo pragmático, como respuesta a las necesidades, y no a la investigación científica y metódica, que anticipa interrogantes y propone búsquedas abiertas.

OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO

La presente investigación contribuirá a:

- Generar un diagnóstico del estado actual del saber administrativo en el campo de la Justicia -sus fortalezas y debilidades- con especial énfasis en tecnologías administrativas innovadas y adaptadas en Argentina desde el momento de la creación de la carrera de Administración en la Universidad de Buenos Aires (1958 a la fecha).
- Proveer elementos para el trazado de la evolución histórica del saber administrativo, aplicado a este campo específico, en el período considerado.
- Relacionar sus resultados con los modos de enseñanza y aprendizaje de esta disciplina en nuestras instituciones, a los fines del replanteo de las políticas educativas y formativas.

Subsidiariamente se propone:

- Generar una taxonomía preliminar que clasifique elementos, procesos y actores participantes del saber administrativo en el ámbito de la Justicia.
- Analizar los procesos de emergencia, profesionalización e institucionalización del saber y los roles y construcciones sociales que surgen alrededor del mismo.
- Comprobar las siguientes hipótesis ligadas al quehacer organizacional, que influyen profundamente en los modos en que el saber administrativo se desenvuelve y progresa en esta área:

Hipótesis principales y secundarias:

1. **No existe creación o aporte original, sobre el Saber Administrativo desde este ámbito.**
2. **Todo quehacer administrativo está teñido de lo judicial (judicializado).**
 - *Todo quehacer administrativo (por judicializado) está teñido de lo político.*
 - *El guión es resultado de las características personales del actor.*
 - *La independencia del juez trasciende de lo meramente judicial y afecta lo administrativo.*
3. **La evolución de lo administrativo, es función de la informatización y la capacitación consecuente.**

4. Los cambios son generalmente consecuencia de intervenciones externas y extranjeras (organismos internacionales).
5. Siendo este un ámbito cerrado, el conocimiento no circula libremente, con el consiguiente atraso en la incorporación de tecnología. ¡!!!

A fin de dar satisfacción a estos objetivos, se han seleccionado algunos ejemplos clave y trabajado en la naturaleza de los conocimientos generados, en los procesos de transformación de los mismos y en su circulación e intercambio, lo que necesariamente ha sido vinculado con elucubraciones de tipo organizacional y normativo. Esto impulsó a generar las hipótesis anteriores acerca de la relación entre dichos campos, que se continuaron investigando a los fines del enriquecimiento de las conclusiones generales. Mas adelante volveremos sobre este tema.

A partir de estas observaciones realizadas en forma previa y siendo tan amplio el campo posible, se decidió acotar el análisis a lo estrictamente referido a la organización Poder Judicial de la Nación. En el punto siguiente se caracteriza la organización, y se mencionan los órganos e instituciones que se dejan ex profeso fuera de este estudio pero no están ausentes en la indagación de sus contribuciones.

DESCRIPCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO

BREVÍSIMA DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL
(Limitando el campo de la Investigación)

FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL

La función del Poder Judicial es la de solucionar, en última instancia, los conflictos de todo tipo que se producen dentro del ámbito territorial que el Estado reivindica como propio. Los términos Justicia o Poder Judicial se entienden como sinónimos de **administración de justicia** o, como nos gusta decir, **prestación del servicio de solución de conflictos**. Nos apartamos aquí de la definición tradicional que es la de decir cuál es el derecho aplicable (traducción de la palabra latina *jurisdictio*).

Últimamente, han tomado importancia, además, otros medios alternativos que no dependen exclusivamente de los jueces, tales como **mediación**, **arbitraje**, etc. que producen resultados similares para las partes y son más económicos y rápidos. También es de

destacar que sus respuestas están hechas más a la medida de las partes que las sentencias judiciales.

Estos sistemas que funcionan en otras instituciones tales como la Cámara de Comercio o la Bolsa de Valores, o en otras instituciones no serán tenidos en cuenta en esta investigación.

ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL¹

Dada nuestra estructura federal, existen en el país **24 Poderes Judiciales**, uno por cada provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de la **Justicia Federal** o **Poder Judicial de la Nación**.

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires:

En la Constitución de la Ciudad Autónoma se previó la existencia de un Poder Judicial que por ahora abarca solamente la justicia contravencional y contencioso administrativa en la que la Ciudad sea parte.

La Justicia Ordinaria (llamada Nacional) de la Ciudad de Buenos Aires es prestada por el Poder Judicial de la Nación, en virtud de que la ciudad de Buenos Aires estaba hasta hace poco sometida al gobierno nacional. Esta Justicia es la que se solicita sea transferida a la Ciudad Autónoma, decisión que es cuestionada desde algunos ámbitos [art 129 de la Constitución Nacional y la ley 24588].

Cuestiones Federales:

La **Justicia Federal** está distribuida por todo el país existiendo, al menos, un Juzgado en la capital de cada provincia y en muchas ciudades importantes. También existen Cámaras de Apelaciones en casi todas las provincias y, por lo menos, un Tribunal Oral Penal en cada capital provincial.

Por supuesto, también existen estos tribunales y juzgados en la ciudad de Buenos Aires.

¿Cuándo un conflicto es competencia de un tribunal federal?

La Constitución Nacional (art. 116 y ss.) establece que cualquier hecho que ocurra en un lugar sujeto a la jurisdicción federal debe ser tratado por la justicia federal, tal el caso de

- los aeropuertos y guarniciones militares.
- rutas nacionales y vías navegables
- embajadas

y en casos particulares, que involucren de alguna manera al Estado Nacional, a las Provincias, o países extranjeros:

¹ En anexo figuran los textos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Reglamento para la Justicia Nacional y la Ley de creación del Consejo de la Magistratura.

- cuando alguno de los intervinientes en el caso es representante de un gobierno extranjero,
- todo lo relacionado con el transporte interprovincial o internacional,
- el contrabando
- falsificación de moneda
- cuestiones entre provincias
- acciones de y contra el Estado Nacional o sus dependencias
- delitos como traición a la patria o los denominados contra el orden constitucional

Algunas leyes han establecido que cierto tipo de delitos sea investigado por la Justicia Federal, por ejemplo

- narcotráfico
- lavado de dinero

En estos últimos casos la decisión de que un tema sea tratado por la justicia federal o no depende de una decisión de política legislativa.

ESTRUCTURA BÁSICA

Básicamente todos los poderes judiciales están compuestos de la misma manera:

- Juzgados unipersonales de primera instancia en lo Civil, Penal, Comercial, etc (es decir separados por materia o fuero).
- una Cámara de Apelaciones compuesta por tres jueces o un múltiplo de 3, también dividida en fueros.
- y un Tribunal Superior o Corte Suprema compuesta por un número impar de jueces (en nuestro país entre 3 y 9). La excepción es Santa Fe cuya Corte Suprema está integrada por tres representantes de la ciudad de Santa Fe y tres de Rosario que sesionan en sedes separadas.

En algunas provincias existen fueros en donde la primera instancia es ejercida por un tribunal colegiado de instancia única (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires los fueros del trabajo y de familia).

En algunas localidades, un solo juez se ocupa de todas las cuestiones (es multifuero), lo mismo sucede con las cámaras de apelaciones.

En algunas provincias funciona una **Justicia de Paz** o de pequeñas causas a cargo de jueces letrados o legos designados por el Poder Ejecutivo o por elección popular. En la ciudad de Buenos Aires funcionó una justicia de paz letrada que luego fue absorbida por la justicia en lo civil y ese espectro de conflictos ha quedado sin atención.

En la Justicia Nacional y Federal funcionan los **Tribunal Orales** en lo Penal compuestos por tres miembros cuyas resoluciones son inapelables, a menos que cuestionen temas de derecho de fondo o de procedimiento, en cuyo caso se puede recurrir a la **Cámara de Casación** (del francés casser, que significa romper) Penal que definirá la cuestión.

La función del Juez Penal de Primera Instancia es la de investigar y el Tribunal Oral dicta sentencia. Las apelaciones contra las resoluciones del juez se realizan ante la Cámara Penal, no existiendo recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Oral (la imposibilidad de apelar fue cuestionada entre otros, en el caso de La Tablada).

En este breve resumen se puede apreciar la diversidad de formas que existen dentro de una misma organización para prestar idéntico servicio.

MINISTERIO PÚBLICO

En la mayoría de las justicias provinciales el **Ministerio Público**, integrado por fiscales, defensores oficiales y asesores de incapaces, integra el Poder Judicial. Estos tres personajes son necesarios para la tramitación de los procesos.

En la reforma constitucional del '94 se crearon a nivel nacional dos órganos extra poder: el **Ministerio Público Fiscal** y el **Ministerio Público de la Defensa**, que hasta ese momento formaban parte de hecho del Poder Judicial. A pesar del tiempo transcurrido, estos organismos no han terminado de separarse, de modo que el Poder Judicial continúa liquidando sus haberes, comparten numerosos edificios y la Obra Social.

Estas dos organizaciones tampoco serán objeto de estudio en esta investigación.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE SOSTÉN

Para sostener este aparato jurisdiccional, el Poder Judicial cuenta con un sector administrativo que debe dar el apoyo necesario para que el Juez pueda dedicar su tiempo a resolver los expedientes.

Para tener idea de las dimensiones de la organización debemos señalar que el Poder Judicial de la Nación tiene aproximadamente 20.000 integrantes de los cuales sólo 900 son jueces. En la Justicia de la Provincia de Buenos Aires revistan cerca de 11.000, en Córdoba 4.000, las provincias menos populosas tienen entre 500 y 700 personas. En general, podemos decir que son jueces una cifra menor al 5 % del total de la dotación.

Podemos estimar que del personal, un 60% son abogados o estudiantes de abogacía, un 5% pertenecen a otras profesiones y solamente el 35 % restante carece de estudios universitarios.

En el sector administrativo se incluyen, además de las áreas comunes a cualquier organización, servicios específicos como jurisprudencia, peritos en diferentes temas y oficiales notificadores y de mandamientos, la morgue, etc., que no son estrictamente administrativos pero tampoco jurisdiccionales.

El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento

La reforma del 94 creó el **Consejo de la Magistratura** y el **Jurado de Enjuiciamiento**, dentro de la órbita del Poder Judicial.

La redacción poco clara del texto constitucional y de la ley orgánica del Consejo suscitó dudas sobre si el Poder Judicial se había transformado en bicéfalo, si el Consejo había pasado a ser la cabeza del Poder Judicial o si la Corte Suprema de Justicia continuaba manteniendo ese carácter.

El Consejo está compuesto por 20 miembros. El Presidente de la Corte es al mismo tiempo Presidente del Consejo. Lo integran además 4 jueces, 4 abogados, 4 diputados, 4 senadores, 2 académicos, elegidos por cada estamento, y 1 por el Poder Ejecutivo.

Tiene 4 comisiones a saber:

- Selección de Magistrados y Escuela Judicial, que esta presidida por un abogado.
- Acusación, presidida por un diputado.
- Administración y Financiera, presidida por un juez.
- Disciplina, por un senador.

El Consejo comenzó a funcionar el 17 de noviembre de 1998.

En este tiempo ha surgido la doctrina, casi unánime, de que la cabeza del Poder Judicial de la Nación es la Corte Suprema. Existen, sin embargo discusiones pendientes, especialmente sobre temas administrativos y disciplinarios.

Todos los Consejos de la Magistratura creados en el país (y en el extranjero) se ocupan de la selección de magistrados y en algunos casos también de los funcionarios y empleados. En el caso que nos ocupa se le agregaron la administración del Poder y la facultad disciplinaria de los jueces y la acusación de los mismos ante el Jurado de Enjuiciamiento, quedando el control disciplinario de los funcionarios y empleados a cargo de la Corte.

El **Jurado de Enjuiciamiento** es un tribunal que ejerce la atribución de analizar si un juez amerita ser destituido por alguna de las causales que establece la Constitución. A saber: mal desempeño en sus funciones, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes.

Su decisión consiste únicamente en remover o no al juez. Una vez removido, si corresponde, será sometido a juicio como cualquier otro ciudadano.

El Jurado tiene su sede en Buenos Aires y está integrado por 9 miembros:

1 ministro de la Corte Suprema, 2 camaristas, 2 senadores, 1 diputado y 3 abogados.

Duran 4 años en sus funciones pero, en la práctica, el Jurado solamente funciona cuando existe algún juicio. Este hecho, y el de crear una estructura administrativa con un administrador a cargo, ha generado serias críticas.

Ante el traspaso de la administración al Consejo, la Corte se reservó para sí la administración de la propia Corte y algunas dependencias, como por ejemplo la Auditoría que tramita los expedientes disciplinarios, entrando en conflicto con la Comisión respectiva.

En este cruce, existe un Administrador de la Corte y un Administrador del Poder Judicial, cuyas atribuciones están claramente delimitadas en las normas pero no en la práctica. A esto debe agregarse que la Comisión de Administración se atribuye en algunos casos la función de administrar (cuando de acuerdo con la ley debiera efectuar un control sobre el Administrador). Todo esto genera roces debidos a una ley que no estableció con claridad las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los funcionarios intervinientes.

RELACIÓN DEL JUEZ CON LA TAREA ADMINISTRATIVA

El Poder Judicial es una organización que se mantenido prácticamente intacta desde las épocas de la Colonia. Solamente ha crecido en número de juzgados y cámaras pero no en lo relativo a la administración. De hecho, cada juzgado y cámara es una célula que se autoadministra. Esto que era posible en algún momento, ya no lo es y las tareas administrativas le quitan una enorme cantidad de tiempo al juez. Paradójicamente, los jueces son renuentes a dejar de lado estas atribuciones porque consideran que de esa manera pierden poder de decisión. Y ven al sector administrativo no como un colaborador, sino como alguien que opone obstáculos y dilapida los recursos.

En cierto modo esto es exacto, pero desde otro punto de vista también resulta difícil administrar una organización en donde los personajes más importantes (los jueces) consideran que no pueden estar sujetos a ninguna reglamentación y no están obligados de manera alguna con la organización.

PECULIARIDADES DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

Por último señalaremos algunas características peculiares de esta organización

- El Poder Judicial no designa a sus personajes más importantes, los jueces. Solamente participa, minoritariamente, en la selección de una terna. De esa terna el Poder Ejecutivo selecciona uno y solicita al Senado el acuerdo. Si éste es concedido, el Poder Ejecutivo dicta un decreto designando a esa persona juez a cargo de un determinado juzgado o cámara. Para cambiarlo de lugar deberá contar con su consentimiento personal y un nuevo acuerdo del Senado.

Existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo no pida el acuerdo para ningún candidato de la terna o que sea el Senado el que no lo preste, en cuyo caso se debería llamar a concurso nuevamente.

- Los ministros de la Corte Suprema son propuestos por el Poder Ejecutivo directamente al Senado para que este preste su aprobación².
- El Poder Judicial no establece los procedimientos ni las leyes que debe aplicar, ni participa en su elaboración. Esto es resorte del Poder Legislativo.
- El Poder Judicial no participa en la decisión de abrir nuevos juzgados o cámaras ni señala las localidades más adecuadas para instalarlos. También corresponde al Poder Legislativo.
- El Poder Judicial no es responsable del buen funcionamiento del Servicio de Justicia. En la reforma constitucional del '94 se le encomendó al Consejo de la Magistratura dictar los reglamentos necesarios para...asegurar una eficaz prestación del servicio de justicia [art.114, inc.6], pero la organización todavía no ha asumido esa responsabilidad.

La Constitución le atribuye la tarea de resolver todos los casos que se le sometan a consideración. Para dar un ejemplo, esto no es así en la justicia norteamericana donde los jueces pueden decir que no van a ocuparse de un determinado asunto.

- A pesar de la ley de autarquía, el presupuesto que se le adjudica siempre es menor que el que le corresponde y solicita, en virtud de prácticas del Poder Ejecutivo en el manejo del Presupuesto Nacional que son toleradas por el Poder Legislativo. Como alguien dijo, es el Poder "más débil ya que no tiene ni la bolsa ni la espada" (Hamilton, El Federalista).

Éstas son las características del área que le proveerá marco a nuestra investigación.

A los fines de la presente investigación, quedan explícitamente fuera del campo de estudio: los Ministerios Públicos, instituciones extrapoder; el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, ambos del Poder Ejecutivo; la Comisión de Legislación y la Comisión de Acuerdos, ambas de las Cámaras del Poder Legislativo; los Colegios de Abogados; las Escuelas y Facultades de Derecho; los Servicios formales e informales de solución de conflictos; las disciplinas vinculadas a la administración del Servicio de Justicia (Peritos); las Organizaciones oficiales y no gubernamentales dedicadas al estudio de estos temas y a la capacitación de los integrantes del Poder Judicial (FORES, FUNDEJUS, INECIP, ARGENJUS, CEJA); la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de la República Argentina; el Foro de Superiores Tribunales del Sur Argentino; Organismos Internacionales.. Muchas de estas organizaciones son las que proveen habitualmente la agenda que actualiza las reflexiones que se realizan acerca de la aplicación del saber administrativo al

² Según el Decreto 222/03, el PE se autolimitó en sus atribuciones al solicitar la opinión de la comunidad de manera previa al envío del pedido de Acuerdo para un candidato a integrar la Corte Suprema.

área de la Justicia. No constituyen objeto de estudio entonces, pero serán indagadas acerca de sus producciones.

MARCO TEÓRICO

Se va a arrojar una mirada compleja.

Se va a distinguir y relacionar, lo organizativo (poder) de lo administrativo (procesos)

Triángulo de Matus.!!!!

SURGIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA

ETAPAS

Década del '80:

Con el regreso de la Democracia, se inician los préstamos de los organismos internacionales. Éstos llegan acompañados de programas de reforma del Estado, particularmente del Sistema Judicial -a imagen de la Justicia de los Estados Unidos- que apuntan a garantizar la seguridad de las instituciones, y por ende, de la devolución del dinero invertido en el país.

Así, en este tiempo, los programas se centran en fortalecer la estabilidad de las instituciones, en cuanto al ordenamiento de las Normas, el adecuado funcionamiento de los organismos componentes del Sistema de Justicia y el estudio de los procedimientos para asegurar la duración aceptable de los procesos. Este último punto sobre todo, que tiene que ver con el empleo eficiente del *"tiempo del juez, principal recurso del Poder Judicial"*, es el que inspira la mayor parte de las reflexiones e investigaciones realizadas.

Otro punto que llama la atención y determina nuevos análisis, es el elevado costo del Servicio de Justicia que, se concluye, emplea mucha energía en sostener una estructura no directamente aplicada al proceso de dictado de la sentencia. De allí que surja una especial preocupación por mejorar y eficientizar sus órganos administrativos.

Década del '90:

Durante este período, ante el reclamo de causas que no se solucionan, y la acusación de parte de la ciudadanía acerca de la *"lentitud de la Justicia"*, aparecen intentos de quitar a la Corte la administración de los recursos de la organización; con la reforma constitucional del '94 se crea el Consejo de la Magistratura. Este se constituye a fines del '98 y absorbe dichos

temas, pero con una descripción de responsabilidades aún no concretada claramente en la práctica.

Comienzo del nuevo siglo:

Estamos asistiendo, al momento de la investigación, a un nuevo tiempo de inestabilidad que constituirá seguramente un incentivo para el surgimiento de reflexiones en materia administrativa. Se encuentra en estudio la ruptura del presente sistema de división de las incumbencias por fueros. La pretensión es la clasificación en procesos: *de conocimiento* (donde es posible la discusión de los hechos y del Derecho aplicable, con mayor o menor celeridad [procesos ordinario, sumario o sumarísimo]); *ejecutivos* (donde solo se admite la discusión del derecho en casos excepcionales, como ser cobro de alquileres, pagares, cheques rechazados); meramente declarativos (referidos a la distribución de bienes sin discusión del Derecho, tales como quiebras o sucesiones sin conflictos).

Esta situación modificará plazos y secuencias, impactando en la normativa correspondiente desde el punto de vista procesal, organizativo y también administrativo.

UN EJE: LA INFORMATIZACIÓN

Es una de las más significativas “puertas de entrada” a todo lo que sea reflexión en el aspecto administrativo. La aparición de esta herramienta y su aplicación en los Estados Unidos y otros países de Europa, particularmente Italia y España, estimuló las producciones destinadas a incorporarla. En principio, fue empleada en el ordenamiento y clasificación de las normas y la jurisprudencia. Luego, fue aplicada a la simplificación y estandarización de los circuitos administrativos. Finalmente, se la utilizó para la constitución de los sistemas de información, sobre todo los estadísticos. La etapa subsiguiente de planificación y toma de decisiones fundadas en dicha información, aún requiere de un nivel más de desarrollo y concientización para poder ser empleada en la Justicia.

OTRO EJE: LA CAPACITACIÓN

La preocupación por la capacitación de los miembros del Poder Judicial, comienza a fines de los años '70. Primero, se refiere a la capacitación de los Jueces en temas jurisdiccionales. Pero, con el tiempo y sobre todo en la última década, la misma apunta a otras disciplinas, sobre todo a las administrativas. Es entonces que el pensar en temas de este tipo, comienza y se extiende entre los integrantes del Sistema de Justicia, que comienzan a tomar conciencia de dicha necesidad.

La reforma constitucional del '94 crea dentro del ámbito del Consejo de la Magistratura la Escuela Judicial. Esta comenzó a funcionar a fines de 2002 y entre sus objetivos está el de capacitar a los magistrados, en una primera etapa, en aquellas habilidades no jurídicas

requeridas para sus funciones. Es posible que, en el futuro, éste sea el ámbito adecuado para la reflexión sobre el saber administrativo.

ESTUDIO DE ACTORES Y UNIDADES ENDOGÁMICAS PRINCIPALES

HACIA ALGUNA TAXONOMÍA

Empleados Judiciales (de agente a juez):

La Familia Judicial:

La familia judicial es -era en realidad- una verdadera familia en donde todos estaban relacionados entre sí por lazos de parentesco. La forma de ingresar a trabajar en el Poder Judicial consistía en que algún Juez amigo-pariente designara al candidato, de preferencia varón, como meritorio en un Juzgado, Defensoría o Fiscalía al mismo tiempo en que comenzaba la carrera de abogado.

Esto sucedía generalmente dentro del mismo fuero en el que se desempeñaba el padre o el tío del ingresante. Así se constituyeron, por años, fueros en donde todas las personas estaban emparentadas entre sí. Un fiscal de Cámara llegó a decir que era un “nyc” de la Justicia, “nacido y criado” en ella. (Romero Victorica)

Cuando el empleado en cuestión se recibía de abogado, era designado Secretario de algún Juzgado, o Defensor, o Fiscal (escalafones equivalentes), restándole, luego, conseguir un padrino político para la designación como Juez.

Difícilmente eran malos funcionarios, ya que conocían el “métier” al dedillo.

Discriminación (clase social y género):

Las familias que ocuparon la justicia provenían todas de las famosas “17” tradicionales que mencionara Jauretche en sus libros.

Las familias de origen inmigrante no tenían posibilidades de aceptación en la organización judicial, a excepción de los irlandeses (ingleses católicos)³, siendo condición fundamental la de ser católicos practicantes. Prueba de ello lo constituye la abundancia de crucifijos en todas las salas, aun hoy en día, a pesar de haber sido designados funcionarios no católicos y cuando, obviamente, los usuarios del sistema no lo son, y podrían acusar a los jueces de actitudes discriminatorias y hasta de prejuizamiento.

³ Ver en el Anexo nota periodística sobre el Dr. Moline O'Connor

Lo concreto es que, en la primera mitad de este siglo, los que tenían acceso a la justicia pertenecían a la misma clase social que los jueces, ya que la gente más pobre no litigaba. Sólo contaban cuando eran juzgados por un hecho criminal y, en ese caso, no importaban.

La primera apertura de la justicia se produjo con la creación de los juzgados laborales en los años '50. Los jueces y funcionarios designados traen otros criterios y pertenecen a otras clases o familias.

En general, las viejas familias criollas se “refugian” en el ámbito de la Justicia, ante la ocupación por parte de los inmigrantes, que lo hacen especialmente en el comercio y la industria (otro destino privilegiado fue el Correo).

En estas grandes organizaciones podían encontrar ayuda hijos o parientes venidos a menos, como así también las solteras y viudas, sin el título de maestras, única ocupación considerada “decente” para una mujer de buena condición en dificultades. Desde luego que las mujeres allí empleadas, sin importar su condición, siempre ocupaban un escalafón bajo y nunca eran profesionales.

También este lugar era el ideal para ubicar a la “otra familia”. En una sociedad tan pacata como la nuestra, ése constituía un serio problema a resolver y esta vía constituía una solución posible.

Estas cosas empezaron a cambiar en los años '50 por presión de las mujeres de estas mismas familias, profesionales y que deseaban ejercer su profesión⁴. Para los padres, también profesionales, resultaba más sencillo ubicarlas en Tribunales que en sus propios estudios, con un horario acotado y fijo. Por la misma razón, empezaron a ejercer las escribanas como adscriptas a las escribanías de sus padres.

Hoy en día el género masculino en los Tribunales sigue siendo el más fuerte, al igual que en los principales estudios donde las mujeres comenzaron a desempeñarse en puestos importantes solamente a partir de la década pasada y con reservas.

En Tribunales, las mujeres juezas han debido sortear muchos obstáculos para lograr acceder al cargo, siendo aceptadas siempre y cuando se comportaran de una manera acorde a las costumbres impuestas por los hombres.

A pesar del numeroso personal femenino, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo accedió una mujer, la Dra. Margarita Argúas. En las provincias es más frecuente encontrar mujeres en este puesto. Aun cuando en la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires solo a fines de 2002 accedió la primera mujer a ese puesto, la Dra. Hilda Kogan.

⁴ Ver en el Anexo nota periodística sobre “Las Hermanas”

En el curso de una investigación sobre la organización administrativa de la Corte Suprema a la pregunta de qué porcentaje de mujeres trabajaban en ese ámbito la respuesta fue “que no podían precisarlo pero que seguramente eran demasiadas”

Los norteamericanos, que son muy devotos de las estadísticas, hablan de una tendencia mundial a la feminización del poder judicial y señalan que en este ámbito las mujeres se comportan primero con actitudes más extremas que los hombres, luego tornan en posiciones ultra feministas para, por último, tomar por fin aquellas que les parecen mas adecuadas independientemente de su sexo.

Nombramientos:

En 1958, el Dr. Sebastián Soler encara una importante reforma de la Justicia. Se dicta una nueva ley Orgánica del Poder Judicial (Dec. Ley 1285/58) por la que se reorganiza la Justicia Nacional (hasta entonces denominada Ordinaria) y Federal como la conocemos ahora, y reforma el Reglamento para la Justicia Nacional⁵ estableciendo la prohibición de nombrar en el mismo juzgado, como empleado o funcionario, al pariente del respectivo juez, dentro del 4º grado de consanguinidad y el 2º grado por afinidad.

La existencia de esta norma muestra hasta qué punto esta práctica era habitual. Lamentablemente, no fue cumplida, encontrándose subterfugios para evitarla, como la designación cruzada para luego cumplir funciones en la oficina originalmente no permitida.

El personal de maestranza ingresa de la misma manera, por favores debidos a un juez o funcionario.

La costumbre de designar meritorios ha ido en aumento. Éstas son personas que realizan una tarea en forma honoraria, aun cuando tienen todas las obligaciones de los rentados, hasta la creación de una vacante. Recién entonces son designados, siendo ésta una práctica prohibida por una Acordada de la Corte, que tampoco es cumplida por los jueces con el argumento que sin esa colaboración no se podría cumplir con la tarea. En la actualidad se estima que los meritorios ascienden a unas 4000 personas.

De este modo, la forma más extendida de acceso a un trabajo en la Justicia, es a través de conocidos, existiendo honrosas excepciones, por las que se realiza un llamado a aspirantes y un examen previo.

La “Corporación”:

⁵ El Reglamento para la Justicia Nacional data del año 1952. Es dictado por la propia Corte en virtud de sus atribuciones para organizarse a si misma establecido por el art. 113 de la C.N.

Los sucesivos golpes de Estado con el consiguiente recambio de casi todos los jueces, ha roto en gran parte con aquella familia original. Han ingresado funcionarios y jueces de clases medias y diferentes orígenes. Pero, de alguna manera, se ha mantenido un espíritu de cuerpo –despectivamente, “la corporación”– que ha tratado de mantener los privilegios pagando por ello el precio de un importante descrédito.

Esta familia judicial o corporación tiene las actitudes típicas. Protege y oculta, mientras le es posible, a aquéllos que no están a la altura de sus funciones, y cuando ya no puede sostener esta actitud, abandona por completo al “descastado”.

Por ejemplo, la difícil tarea que realizan los magistrados ha llevado a que existan altos índices de problemas relacionados con el stress. A pesar de ello, la organización no realiza ni ha previsto campañas de prevención o apoyo para los afectados. Esto causa la existencia de un número importante de licencias prolongadas por enfermedad y un sinnúmero de adicciones. En lugar de buscar soluciones o realizar campañas de prevención y ayuda al enfermo y a su familia, se ignora la situación hasta que, no pudiendo disimularla, sencillamente se despide a la persona. Esta actitud no sólo es reprochable desde el punto de vista humano sino que causa severas complicaciones para la prestación del servicio. Recordemos el caso del Juez Ramos que fue encontrado en estado de total ebriedad haciendo escándalo en un hotel alojamiento y luego se comprobó que padecía este problema desde tiempo atrás y el del juez Liporace, finalmente destituido, que en años anteriores había tenido un fuerte enfrentamiento con su personal por cuestiones laborales.

Un caso paradigmático fue el del juez Trovato, que rompió la regla no escrita de no hacer ostentación de su vida privada en una publicación de circulación masiva. Era, relativamente, un buen juez, ordenado, con su juzgado al día, y probablemente jamás hubiera sido cuestionado si no hubiera sido por las fotos para las que posó.

Mencionamos aquí solamente los casos que han tenido estado público en los medios, pero tenemos información de otras situaciones difíciles y problemáticas que podrían haberse evitado protegiendo a los involucrados y al buen funcionamiento del servicio de justicia.

Los Fueros:

Por razones históricas los fueros han estado siempre incomunicados entre ellos, lo que implica una habitual falta de colaboración cuando se produce un fuerte incremento de la cantidad de expedientes que se inician en alguno de ellos.

Puede resultar increíble, pero uno de los argumentos para justificar la inconveniencia de unir los fueros civil y comercial que tienen idéntico procedimiento es que, la Justicia Civil se considera continuadora de la Real Audiencia, en cambio, la Justicia Comercial lo es del Consulado.

No existe una sola organización judicial, sino varias: la Justicia Civil, la Comercial, la Penal, la Federal. No pertenecen a una misma organización, no comparten recursos. No están dispuestos a hacerlo y, por el contrario, los duplican, pues se considera que los “otros” no saben hacer las cosas como corresponde.

El Sindicato:

Representado en su mayoría por personas pertenecientes a los escalafones más bajos, es el que lleva adelante las negociaciones por las condiciones de trabajo. Esto quiere decir, que aquéllos que reciben menores retribuciones, son los que defienden los intereses de los mejor posicionados.

Ésta es la organización que más fuertemente se presenta estudiando las cuestiones de tipo administrativo con un propósito renovador. Los reclamos recogidos son los inspiradores y promotores de algún tipo de reflexión. Pero la índole de la misma es de corte práctico no teórico, buscando los procedimientos, mecanismos, métodos, herramientas, modelos, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los integrantes de la organización judicial; sobre todo en lo que se refiere al tratamiento de las cuestiones de administración de recursos humanos: escalafón, remuneraciones, capacitación, plan de carrera, condiciones de trabajo en general. Este último punto, por lo abarcativo, contiene numerosos aspectos relacionados con la logística, el mantenimiento edilicio, la seguridad, etc.

El Consejo de la Magistratura:

Más arriba hemos descrito su forma de organización. Incluye en su composición, comisiones por temas. La que se dedica al tema administrativo, está presidida por un juez e integrada por otros jueces. Esto constituye un contrasentido, pues justamente se pretendía que esta tarea estuviera realizada por expertos en el tema. Surge aquí un tema que se reitera una y otra vez, el Poder Judicial es tan especial que solamente los que lo integran pueden comprenderlo y en consecuencia dirigirlo y administrarlo.

Como también se mencionó más arriba en el organigrama diseñado por la Ley del Consejo no han quedado claramente definida la articulación entre las funciones del Administrador General del Poder Judicial, el de la Corte y las de la Comisión de Administración y Financiera.

Es el asiento natural de las preocupaciones de tipo administrativo, pero en la práctica esto no se cumple, tal como se ha explicado más arriba.

Los Abogados:

Según el Código Procesal Civil, los abogados son auxiliares de la Justicia y deben ser tratados de la misma forma que los magistrados. Pero, en realidad, aunque son tratados con respeto, unos y otros se consideran en bandos enfrentados. El campo de batalla es la mesa de entradas de cada órgano judicial; ninguno de los dos trata de solucionar rápidamente los conflictos que tienen entre manos. Han sido educados para litigar y el único buen fin posible es una sentencia favorable. Si ésta tiene como fundamento 50/100 páginas plagadas de citas de prestigiosos autores y en latín, mejor. De esta manera, quedará demostrada la sapiencia del Juez y la sagacidad del abogado. Si para conseguirlo se ha demorado varios años, es secundario. Ninguno de los bandos está interesado verdaderamente en solucionar el conflicto que dio pie al juicio. Como no existen evaluaciones acerca del costo para el Estado de la tramitación de un expediente, ni la incidencia del tiempo de duración en el mismo, da lo mismo que dure 1 año que 6.

Esto queda demostrado con el nombre de un Título del Código Procesal Civil y Comercial “De las formas **anormales** de finalización del proceso” Aquí figuran la conciliación, la transacción, etc. . Se entiende que la única forma **normal** de finalización de un proceso es la sentencia. Como veremos al analizar la elaboración del presupuesto, la técnica empleada refuerza la idea de que lo valioso es la sentencia.

Aun cuando tiene influencia en el presupuesto del Poder Judicial que se paguen las costas correspondientes y la tasa de justicia, ya que estas sumas luego son depositadas en una cuenta a nombre de la Corte Suprema, no se tiene demasiado cuidado en establecer la veracidad de los dichos de quienes solicitan el beneficio de litigar sin gastos.

Abogado penalista: su objetivo consiste en “contribuir en la búsqueda de la verdad objetiva y en la atenuación de la pena para el caso de los condenados”; en la defensa “proteger al individuo procesado de la venganza pública”; en la querella “contribuir con la acusación fiscal”.

Abogado en lo Civil y Comercial: su objetivo consiste en “defender la posición del cliente, en el marco de la ley y la ética profesional”; “satisfacer sus intereses y obtener para él, el máximo de las ventajas y beneficios posibles”.

Para los Abogados, las cuestiones administrativas como apoyo a la gestión jurisdiccional, son transparentes. En general, no existe observación de ningún tipo en relación con esto, salvo acerca de lo que “no funciona”. Es decir, cuestiones edilicias, de higiene, de servicio (fotocopiado, mensajería, ascensores, baños...). El sistema informatizado por internet, de autoconsulta, es visualizado como una medida que evita la acumulación de profesionales en las colas frente a las mesas de entradas. No se lo considera como una determinación tomada para aumentar la eficiencia del Servicio de Justicia, como tampoco se analizan los movimientos que experimenta un expediente cuando debe ser archivado o desarchivado de una dependencia a donde haya sido girado, o se pregunta quién se encarga de pagar la luz, salvo cuando todo esto se convierte en un problema que lo ponga en evidencia.

Colegios y Asociaciones Profesionales:

Hasta los años '80 no existía en la Capital la colegiación obligatoria. La matrícula la llevaba la Cámara Civil y la Corte Suprema para el fuero federal. Con la creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal comenzó ésta al igual que en la mayoría de las provincias. La matriculación para litigar en el fuero federal la lleva la Corte, pero la inscripción en el Colegio Público implica estarlo también en el fuero federal.

En el sistema argentino no puede realizarse ninguna presentación ante un juez si no va acompañada por la firma de un abogado matriculado en esa jurisdicción. Ello significa que los abogados que litigan en diferentes provincias deben inscribirse en todas ellas. No pueden matricularse si no están inscriptos en el sistema previsional. Todo esto incide en el costo final del acceso a la justicia.

Muchos de los Colegios de Abogados son organismos “semi públicos” ya que siendo organizaciones privadas, el Estado les otorga el control de la matrícula y del ejercicio profesional pudiendo imponer sanciones que llegan hasta la expulsión y prohibición del ejercicio profesional en determinada jurisdicción.

Además de éstos, existen otras asociaciones profesionales netamente privadas, algunas de las cuales también se denominan colegios, tal el caso del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires que es la asociación más antigua de la ciudad, que para distinguirlo habitualmente se lo denomina el “Colegio de la calle Montevideo”.

Los Colegios de Abogados tienen un Tribunal de Ética que no siempre cumple debidamente con sus tareas, ya que sólo son sancionados los casos extremos. En una coyuntura de exceso de abogados, escasez de trabajo y pérdida de competencia a favor de otras profesiones, puede parecer comprensible.

Pero la consecuencia de esta actitud es la pérdida de la confianza y baja estima de la población en los profesionales de la abogacía, el aumento de la litigiosidad, la saturación de expedientes en los tribunales y, en muchos casos, la indefensión de aquellas personas que han recurrido a un abogado incapaz.

En nuestro país es suficiente para ejercer la profesión el título otorgado por la Universidad, no es necesario la práctica profesional ni el examen habilitante como en otros países. De ahí que el control a posteriori que ejercen los colegios de abogados sea tan importante.

Los Colegios, en general, se constituyen en comisiones, con un alcance específico, que se ocupan, por ejemplo, de informática, ética, capacitación, etc.. Toman contacto también, con las iniciativas de renovación y modernización administrativa que se encuentren siendo desarrolladas, y participan con sus representantes de los Consejos Asesores de las mismas. Pero siempre se involucran desde un punto de vista estrictamente práctico, y no de orden reflexivo.

Los lugares:

También existen micromundos. Cada edificio es diferente: por ejemplo, en Capital, son marcadas las diferencias respecto de lo que caracteriza a los Tribunales de Avda. de los Inmigrantes, Comodoro Py, el Palacio, Lavalle 1220, etc. En estos edificios, no todas las oficinas corresponden al mismo fuero. A veces, existen Fiscalías o Defensorías (que actualmente no integran el Poder Judicial). La pertenencia a uno de ellos crea una especie de afinidad. Trabajar en el Palacio de Justicia, es la mayor aspiración del empleado, más allá del nivel de cada uno.

En el caso de las provincias, también el marco de cada región genera modalidades diferentes, y aún cuando se trate del mismo Poder Judicial de la Nación, éste asume características propias del lugar, asemejándose más al Poder Judicial de la provincia de que se trate, que al Federal asentado en Capital.

También podría, en este caso, vincularse el tratamiento de los temas propios del quehacer administrativo, con cada región. El desarrollo en los estudios y análisis de la especialidad, reconocen diferentes grados de avance. Algunos, como la Patagonia, van a la cabeza de las preocupaciones de este tipo, y, por lo tanto, de su desarrollo de herramientas.

Administración de los Recursos

Para los agentes del Poder Judicial, la preocupación por lo administrativo no aparece a partir de un acto reflexivo, sino como una consecuencia inevitable ante un motivo de orden práctico, es decir, frente a la necesidad de resolver obstáculos. El tratamiento de esos temas rondará alrededor del uso de los recursos para el pago de los sueldos, la logística como apoyo para su gestión, la informatización de sus sistemas de seguimiento de la gestión jurisdiccional y la simplificación de algunas de sus tareas específicas. Pero, en términos generales, asumirá la forma del reclamo, más que el acto creativo de la búsqueda de una solución innovadora.

La organización judicial, se constituye más bien en un sistema cerrado, en el que la renovación de su quehacer administrativo es muy lento y reproduce permanentemente la tradición, casi sin cuestionamiento alguno. Es débilmente permeable a las iniciativas promovidas desde otros ámbitos involucrados en la temática (Ministerio de Justicia, Poderes Judiciales de las Provincias, Colegios de Abogados...), y rechaza toda idea de modernización de dichas cuestiones, que provengan de "afuera" abortando las implementaciones que pretendan darse en su seno.

Algunos jueces, por su parte, toman lo administrativo también desde la práctica, como un elemento cuyo dominio fortalece su poder, otros en cambio rechazan la tarea, delegándola en algún subalterno. La tarea de regular la utilización de los recursos, o de intervenir en las

cuestiones más básicas de la dirección del personal, le hacen ratificarse en su posición de autoridad. Por otro lado, y complementariamente con lo anterior, el reservarse ese manejo le permite conservar el control sobre un territorio en el que podría ser objetado, y que por lo tanto, dentro de su manejo disminuye su vulnerabilidad.

Un ejemplo único lo constituye el Juzgado Civil No 94. En su momento la Juez a cargo de este juzgado, con la colaboración de sus integrantes y enteramente a su propio costo, decidió la informatización del juzgado. Cuando se realiza esta tarea era el único juzgado informatizado, puede decirse que la actitud es admirable. Luego de un tiempo cuando se decide la informatización de todo el fuero civil, se genera un problema dado que los sistemas eran incompatibles. Al cabo de difíciles negociaciones la titular del juzgado interpone un recurso de amparo ante la Corte Suprema de la Nación para evitar que su juzgado fuera incorporado al sistema considerando al propio, superior al sistema general por implementar. La Corte Suprema hizo lugar al amparo interpuesto, de manera que hoy en día este juzgado se encuentra aislado del sistema general. Una acción individual admirable que termina yendo en contra de la organización general. Nótese también aquí la utilización de un proceso judicial (recurso de amparo) para solucionar un problema administrativo interno.

Las Publicaciones:

No existen en la actualidad, revistas en el orden nacional que se ocupen del tema. La temática administración judicial está más vinculada con la administración de la justicia penal⁶, cárceles, penitenciaros, libertad condicional, control de la misma, rehabilitación, trabajo social, etc. Este tipo de tema aparece esporádicamente en ámbitos de Administración o de Arquitectura, Finanzas, etc. No tienen tratamiento jurídico o judicial.

En Europa, donde no existe el concepto de Poder Judicial o está limitado estrictamente a los jueces, la administración del Poder Judicial funciona como un departamento de la Administración Pública. Lo mismo sucede en Chile y en Canadá.

En este punto de la investigación, puede decirse que el Nacional Center for State Courts o el Federal Judicial Center, ambos norteamericanos, constituyen valiosas excepciones. En ellos existe una carrera de Administrador Judicial. Por lo tanto se alienta a partir de los mismos, la publicación de material que lo trata.

Importación de Proyectos:

⁶ En la búsqueda de información se solicitó a universidades norteamericanas material sobre el tema y algunas respondieron con importantes trabajos como la Administración de la Justicia penal en Latinoamérica donde el tema administrativo no era mencionado para nada.

Los temas administrativos, que se están instalando en el Ministerio de Justicia y otros ámbitos relacionados, no logran ingresar en el Poder Judicial. La mayor resistencia la ponen los propios jueces (no solamente los ministros de la Corte) que temen perder poder si la administración es llevada adelante por otros funcionarios que no sean ellos mismos. Reconocen, por un lado, que no están capacitados para eso y que no se les puede pedir más de lo que hacen, pero sostienen por el otro que solamente los que han trabajado en un tribunal pueden entender cuál es su funcionamiento y cuáles sus necesidades.

Sobre todo por vías de la capacitación, se ha informado a los integrantes del Poder Judicial acerca de temas del ámbito administrativo tales como Calidad Total, Planeamiento Estratégico, Gerenciamiento, Presupuesto, Tablero de Control. Se ha recogido el interés que los mismos despiertan individualmente, pero esto no logra consolidarse a nivel institucional como para que se produzca una introducción fehaciente de estas cuestiones. Las Estadísticas que se llevan anualmente, cumplen el mero formalismo de ser publicadas y distribuidas, no lográndose que –salvo casos puntuales- se les dedique energía a su lectura y análisis, y consiguiente adopción de medidas rectificatorias, a la manera de un Tablero de Control para la toma de decisiones, desperdiándose la inversión que implica su producción.

La Consultoría:

Los trabajos de consultoría en el Poder Judicial son muy raros. No se dispone de dinero para pagarlos. Los que se han realizado y sobreviven fueron contratados por el Ministerio de Justicia con fondos del BID o del Banco Mundial, pero son resistidos, como todo lo que proviene de afuera del propio Poder Judicial.

Existe un programa, el PROJUM (Programa Juzgado Modelo), actualmente funcionando en el seno del Consejo de la Magistratura y en el pasado en el Ministerio de Justicia, que ha incentivado la participación de algunos jueces y que es alabado y criticado en igual medida.

Tanto en los Colegios de Abogados como en la Asociaciones de Magistrados se dictan clases de capacitación que están dedicadas en general a temas jurídicos y a aquellos relacionados con las herramientas necesarias para la resolución de los expedientes.

ESTUDIO DE VARIABLES

UNIDAD DE ANÁLISIS:
PRESUPUESTO

MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL:

- Adaptado del *Diccionario Enciclopédico Ilustrado SOPENA* - Editorial Ramón Sopena, España, 1978.

Concepto: *Cómputo anticipado de los gastos e ingresos que han de resultar en una actividad o negocio de interés público o privado.*

- Alcance del concepto a los fines del presente trabajo:
Instrumento o herramienta que exige, para su confección, clarificar la dirección y sentido de las futuras actividades y proyectos de una organización o persona, realizar el cómputo cronogramado de los gastos, proyectar la procedencia -en magnitud y oportunidad- de los ingresos probables, y calcular los saldos en cada período.
Se organiza por cuentas, que agrupan conceptos homogéneos.
Permite tomar nota de las posibilidades y limitaciones y, comparado con lo efectivamente ejecutado, oficia de corrector del rumbo y de instrumento de control.
Cuando se refiere a la actividad de un organismo público, los proyectos considerados deben estar alineados con los objetivos políticos, sociales y económicos del gobierno. Asimismo, su alcance, confección y aprobación son regidos por normativas preestablecidas, siendo utilizado como elemento de fiscalización para asegurar la transparencia y corrección de las acciones.
- Extracto de *El Poder Judicial de la Nación. Una propuesta de reconversión*. - Capítulo 2 - *El Presupuesto del Poder Judicial de la Nación* - M.A.Cavagna Martínez, R. A. Bielsa y E. R. Graña. - La Ley, Buenos Aires, 1994.

*...Hasta 1990, el presupuesto era preparado por el Poder Ejecutivo conjuntamente con los demás rubros que componen el presupuesto general de la Administración Nacional. A partir de ese momento, la sanción de la **ley 23.853, conocida como de autarquía del Poder Judicial**, introdujo una novedad con relación al régimen precedente, al conceder a la Corte Suprema la iniciativa en la preparación del presupuesto.*

Sin embargo, ello no significa necesariamente que el Poder Ejecutivo incluya sin más en el Presupuesto General, las cifras definidas por el alto tribunal. Esta facultad debe ser interpretada como una mera participación en la elaboración del presupuesto del sector, que de acuerdo a las normas constitucionales que ya hemos analizado, será en definitiva determinado por el Poder Ejecutivo al proponerlo al Congreso, y por éste al sancionarlo.

En la práctica, el Poder Ejecutivo ha propuesto hasta ahora al Legislativo siempre una suma menor que la solicitada por la Corte Suprema, y ésta ha sido en definitiva la aprobada por el Congreso...

Comentario: la ley de Autarquía a la que se alude, no ha sido reglamentada. Algunas disposiciones de la posterior Ley de Administración Financiera, pueden considerarse contradictorias con la anterior.

- Extracto de *Poder Judicial, Desarrollo Económico, y Competitividad en la Argentina - Tomo I - Capítulo VI - La Institución como Sistema Dinámico* - Ricardo P. Dealecsandris - Ediciones Depalma, Buenos Aires 2000.

*...Simultáneamente ante la premisa básica de la limitación de los recursos y la demanda social de su uso óptimo - conceptos de eficiencia y eficacia incluidos en normativas legales, como la **ley de Administración Financiera 24.156** - comenzaron a efectuarse otro tipo de mediciones, potenciadas por la creciente sensación generalizada de la población respecto de la existencia de una fuerte corrupción y enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios, junto con demandas de mejores servicios públicos (Justicia oportuna, educación adecuada, atención médica de mejor calidad, etc.)...*

Luego de un análisis detallado y comparativo con el ámbito privado y otros organismos públicos, el autor concluye... *El Poder Judicial carece de una política de definición de objetivos a cumplir, en términos de metas cuantitativas acorde con las normas legales que rigen la técnica presupuestaria y los objetivos de control de la calidad del gasto público definidos en la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus normas complementarias....*

- Otros:
Ley 24.937, de creación del Consejo de la Magistratura (año 1998). En su artículo 18, le confiere al Administrador General del Poder Judicial del Consejo de la Magistratura la elaboración de la parte que le corresponde del presupuesto, en función de su tarea de administración del Poder Judicial. Por falta de claridad en el alcance, la Corte se ocupa de confeccionar lo que le compete.

Ley de Presupuesto vigente (varía en cada ejercicio, se acompaña copia del Presupuesto 2001 en anexo).

RELEVAMIENTO:

De la entrevista mantenida con el Sr. Alberto Villa, Jefe de la División de Programación Presupuestaria, del Dpto. de Contaduría, de la Subdirección de Fiscalización, Recursos y

Presupuesto, de la Dirección Gral. de Administración Financiera, de la Administración General del Poder Judicial de la Nación

- Hasta el año 1993, se confeccionaba el presupuesto dividido sólo en cuatro clasificaciones: Justicia Ordinaria de la Capital, Justicia Federal de la Capital (primera y segunda instancia), Justicia del Interior, Corte. Se basaba en un conjunto de normas, decretos y circulares. Copiaba el presupuesto anterior, agregando un “crecimiento vegetativo” para el personal (aumentado por permanencia y por título).
- Actualmente, luego de la Ley de Administración Financiera del año 1993, se utiliza el “presupuesto por programas”, de acuerdo con un plan de cuentas propuesto por Economía y modificado por el Poder Judicial.
- El instrumento utilizado sirve a los fines del Ministerio de Economía. No es operativo a los fines de la administración y control internos. Es extremadamente técnico (poco amigable). Tampoco se ha innovado con herramientas adaptadas para tal fin.
- Se realiza en soporte magnético, completando 24 formularios exigidos obligatoriamente. Esto obligó a informatizar el sector.
- El Ministerio de Economía realiza cursos de capacitación sobre el tema.
- La confección del presupuesto anual, se divide en: el servicio 335, que refiere a la Corte, vocalías y dependencias anexas, y el servicio 320, que se ocupa del Consejo de la Magistratura y tribunales de primera y segunda instancia.
- Los datos parten del relevamiento que realizan los Consejeros, por regiones. No se ajustan a políticas preestablecidas. Reproducen las necesidades de acuerdo con la percepción de los jueces y camaristas.
- Economía recomienda confeccionar un presupuesto preliminar, para el cual también realiza acciones de capacitación.
- La ley permite la compensación de partidas. Por lo tanto, ante una necesidad de gasto, no puede aseverarse con exactitud cuál es el monto remanente en cada caso pues puede haber sido modificada la cifra.
- El Ministerio de Economía decide la priorización del gasto.
- No existe- fue suprimida- la función de fiscalización del gasto. Tampoco el seguimiento de la disponibilidad de los fondos. En alguna circunstancia, por “casualidad” se descubre la existencia de fondos del Tesoro que no habían sido informados.
- No se difunde ni informa a todos los niveles cuál es el presupuesto aprobado, lo que impide la regulación interna del gasto.
- La negociación con Economía del presupuesto a aprobar (servicios 320 y 335) se concentra en la cabeza administrativa de la Corte, por razones de personalidad de los actores involucrados.
- Las fuentes para el gasto son: 3,5% de los recursos tributarios y no tributarios, tasa de justicia, venta de elementos secuestrados, recursos de queja. Se vincula entonces con, por ejemplo, las exportaciones (hoy en alza) y los impuestos a la telefonía celular.
- El Banco Mundial, no contribuyó con la informatización de este sector. Su participación, limitada a la compra de equipos, no tocó las cuestiones de índole administrativa.
- El objetivo a cumplir por cada unidad es una cantidad determinada de sentencias.

- Un dato menor pero significativo: el plazo para presentar el presupuesto al Poder Ejecutivo, para su posterior elevación, coincide con la feria de invierno.

TAXONOMÍA:

Variables dependientes:

- Calidad: refiere al poder transformador. Puede ser alta o baja.
- Relevancia: refiere a su utilidad para resolver problemas. Puede ser alta o baja.

		<i>Relevancia +</i>	
			--
Calidad	+		
	--	Para la negociación con Economía y rendición de cuentas	Para la operación interna

Analizado *internamente*, el presupuesto **NO resuelve problemas ni actúa transformadoramente**, debido a que no es calculado con visión estratégica, ni se informa y difunde su confección, aprobación y resultados.

En su relación externa, el presupuesto sirve a los efectos de la negociación con Economía y del control que el otro ejerce sobre él (rendición de cuentas: resuelve problemas).

- Plasticidad estructural: refiere a los grados de libertad que ofrece para su confección. Puede ser flexible o rígido.
- Plasticidad instrumental: refiere a qué tanto depende su efecto de las características de la persona que lo administra. Puede ser flexible o rígido.

		Plasticidad Instrumental	
		F	R
Plasticidad Estructural	F		
	R	Normatizado y estructurado. Sus efectos dependen de características	

personales de quienes cargan datos, negocian y aprueban.	
--	--

- Relación con la tecnología central: Puede reproducir, apoyar o ser totalmente independiente.

Considerando, para nuestro caso, como tecnología central aquello que tiene que ver con la *resolución de conflictos* (servicio de Justicia/dictado de sentencia), el *presupuesto* resulta *totalmente independiente*.

Como solamente valora el producto sentencia puede incluso ser un impedimento para la mas sencilla resolución de los conflictos.

Variables independientes:

Referiremos especialmente al estado actual de la herramienta de presupuesto:

Creación	Actores: Hasta 1990, confeccionado por el Poder Ejecutivo. En 1990, por la Ley de Autarquía de ese año, pasa al Poder Judicial. En 1998, por la Ley de Creación del Consejo de la Magistratura, pasa a éste. El administrador lo confecciona, el Consejo lo aprueba y lo traslada a la Corte Suprema quien en definitiva lo eleva al P. Ejecutivo En 1993: por la Ley de Administración y Finanzas, se establecen sus especificaciones actuales (el Ministerio de Economía)
	Contexto que rodea esta última modificación: corrupción, necesidad de transparencia de las finanzas públicas.
	Saber administrativo generado: Instrumento de control.
	Origen: técnico, tomado (a confirmar) de Venezuela. Transplantado, por provenir del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía) (*)
	Conocimientos utilizados para la creación: técnicos (administrativo contables)
	Proceso de creación: es exterior a este ámbito (exterorregulado)
	Necesidad que da origen a la creación: es externa al Poder Judicial. Economía requirió de un sistema homogéneo y estandarizado para realizar la asignación de las partidas y la fiscalización del gasto. La necesidad de transparentar ante la corrupción fue otra motivación de carácter institucional.

	Grado de institucionalización de los instrumentos que favorecieron la creación: la existencia de la Ley de Administración y Finanzas.
	Recursos asignados para su creación: ninguno en el Poder Judicial.
	Elementos que favorecieron/ entorpecieron la creación: en relación con el instrumento tal como se concibe en la actualidad, fue obstáculo para su implantación la necesidad de comprar equipos e informatizarse para trabajar en red, tal como era la exigencia del programa de Economía. Además, la falta de capacitación inicial para el manejo de los formularios, salvada por los cursos provistos por el Ministerio de Economía.

(*) Taxonomía: Origen: *genuino* (propio) o *transplantado* (proveniente de otro)

Propagación	Las únicas actividades de propagación de la herramienta, las realiza el Ministerio de Economía en sus cursos de capacitación para los involucrados en el proceso.
--------------------	---

Usuarios	Consejeros del Consejo de la Magistratura. Dividido el país en regiones, son los encargados de recopilar los requerimientos de los tribunales de cada una de ellas. Son simples transmisores de las necesidades. No participan en la comunicación de políticas (salvo las de reducción del gasto) y, por lo tanto, no agregan valor estratégico a su misión.
	Funcionarios de la Administración. Realizan los cómputos correspondientes de acuerdo con la normativa vigente. No innovan. Para la presentación interna del resultado, preparan una versión más simplificada que explican a los Consejeros. No transmiten a otros sectores o niveles esa versión, ni la oficial.
	Jueces y Funcionarios. Efectúan la solicitud pero no son informados del resultado de las negociaciones ni acerca del ejecutado a medida que se produce el gasto, como tampoco de las existencias.
	Administrador General. Se ocupa de la negociación con el M. de Economía. Por razones de personalidad, su función es compartida con el Administrador de la Corte, que coordina políticamente las conversaciones.
	Ministerio de Economía. Es el administrador real de la herramienta. Creada por él, para sus fines, capacita convenientemente y brinda el apoyo necesario para los cálculos.

	Fiscalizador. Es el que se ocupa de controlar el monto de los ingresos cuya coparticipación corresponde al Poder Judicial. Por razones coyunturales, el cargo fue suprimido.
--	--

Innovación/Adaptación	Dentro del Poder Judicial, no se realiza la adaptación del instrumento ni se innova acerca del mismo.
------------------------------	---

Intercambio	Las actividades de capacitación realizadas por Economía, reúnen otros organismos vinculados con el Poder Judicial, con los que se tiene oportunidad de realizar intercambios fructíferos de las experiencias.
--------------------	---

UNIDAD DE ANÁLISIS: SELECCIÓN DE PERSONAL

MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL:

- Alcance del concepto a los fines del presente trabajo:
 Es el *proceso* por medio del cual se evalúan los candidatos y se decide cuál es el más adecuado para cubrir la vacante de personal existente. El perfil es definido por el Consejo de la Magistratura (para el caso de jueces) o por los reglamentos del personal judicial. La viabilidad de dicha incorporación, está considerada por presupuesto.
- Descripción:
El Poder Judicial de la Nación se compone de aproximadamente 15.300 [20.000 según otras fuentes] integrantes, distribuidos en todo el país.
 De éstos, 890 son jueces (de 1ª y 2ª instancias y de la Corte).
 El resto son:
 - ✓ funcionarios (Secretarios, profesionales de diversas disciplinas, peritos, bibliotecarios, informáticos, contadores, arquitectos, idóneos), que realizan tareas jurisdiccionales o administrativas.
 - ✓ empleados jurisdiccionales o administrativos.
 - ✓ personal contratado (juicios especiales, proceso electoral).
 - ✓ personal de Maestranza.

Cada categoría puede tener un diferente tratamiento en relación con los procesos de selección y ascenso, como así también de contratación.

- Planta de estructura del Poder judicial de la Nación (información general de carácter presupuestario obtenida a partir del Sistema de Personal para el ejercicio 2002- Consejo de la Magistratura, Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Administración de Personal)
 - ✓ Planta permanente: 14329 personas
 - ✓ Contratados: 948
 - ✓ Temporarios: 949
 - ✓ TOTAL: 15278.
- Normativa:

En relación con lo anterior, es necesario realizar las siguientes distinciones confirmadas por la selección de bibliografía que se transcribe posteriormente:

 - ✓ El proceso de selección de jueces está normado por la Ley de Creación del Consejo de la Magistratura (Nº 24.397- Art. 13) en forma detallada y precisa.
 - ✓ Las demás categorías son cubiertas por mecanismos propios de cada órgano, de acuerdo con las acordadas y costumbres de las diferentes Cámaras y oficinas administrativas. Influye también la cultura local al respecto.
 - ✓ Tradicionalmente, los máximos responsables de cada oficina o dependencia son abogados con el cargo de Secretario, lo que dificulta —por presunción de la falta del conocimiento necesario- la evaluación para la incorporación de especialistas y técnicos de otras materias.
- Extractos de *El Poder Judicial de la Nación. Una propuesta de reconversión.* - M.A.Cavagna Martínez, R. A. Bielsa y E. R. Graña. - La Ley, Buenos Aires, 1994.

Comentario previo:

Los párrafos siguientes han sido escritos antes de la reforma de la Constitución en 1994.

Capítulo 3 - Los Recursos Humanos:

*...Hemos visto anteriormente que los requisitos establecidos por las normas legales para la selección de los magistrados de las diversas instancias contemplan una serie de pautas que, a nuestro juicio, no permiten precisar la real idoneidad de los postulantes para desempeñar tal cargo judicial. En primer lugar por su generalidad, y en segundo término, por su formalidad, ya que —por ejemplo— la experiencia y la capacitación se presumen a partir de la posesión durante un cierto tiempo de un título de abogado.
... En nuestro esquema institucional, los magistrados de todas las instancias son designados por el Presidente, con acuerdo del Senado, y existe una importante corriente*

de opinión para la cual la combinación de generalidad y formalidad de los requerimientos más la gran dosis de arbitrio concedida a favor del Poder Ejecutivo para producir la selección y designación de los jueces, es susceptible de generar que el reclutamiento no siga pautas ideales para la función.

Se señala además, que el control que ejerce la Cámara [de Senadores] sobre los nombramientos —al expedirse sobre los pedidos de acuerdo— no tiene el carácter de suficiente filtro, porque no sigue ningún manual de procedimiento o rutina de evaluación exhaustivos sobre los postulados, afirmándose una cierta superficialidad en la gestión del sistema.

No puede evitarse concordar con estas conclusiones, al menos examinando en forma abstracta sus pautas que, sin dudas, pueden dar lugar —simultáneamente— a la mejor y a la peor designación y, con lo dicho, se afirma que una de sus debilidades centrales es la de no proporcionar ningún perfil concreto que conduzca la selección en un sentido preciso...

- Extractos de *Manual de la Justicia Nacional* - Rafael Bielsa, Eduardo Graña - Ciudad Argentina - Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1999.

Comentario previo:

Se trata de una elaboración posterior a la reforma constitucional de 1994.

Capítulo 3 - El Poder Judicial de la Nación:

...El órgano cabeza de poder:... Antes de la reforma de 1994, la Constitución Nacional le otorgaba a este tribunal la facultad de dictar su reglamento interior y económico y de nombrar a sus empleados subalternos...

...La designación de los Magistrados, a su vez, es un acto administrativo complejo en el que, en el caso de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, intervienen el Poder Ejecutivo y el Senado; y, en el de los demás jueces, se añade el paso previo de una selección que, como importante innovación, es el único que ha sido confiado a un órgano del Poder judicial de la Nación, el Consejo de la Magistratura...

Capítulo 4 - La corte Suprema de Justicia:

...Procedimiento para su designación: El Presidente de la República tiene la atribución de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con acuerdo del Senado que, a partir de la reforma de 1994, debe prestarlo concurriendo el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, en sesión pública convocada al efecto.

Capítulo 11- La designación de los Jueces y la Escuela Judicial:

...Procedimiento para la designación:...a) un proceso de selección que está a cargo del Consejo de la Magistratura, como resultado del cual se eleva una nómina de tres postulantes, entre los que el Poder Ejecutivo debe elegir al de su preferencia; b) la remisión por el Presidente al Senado de un pliego solicitando su acuerdo para la designación de una persona en un cargo judicial determinado; c) la expresión de la conformidad de esa cámara del Poder Legislativo en sesión pública; d) el decreto del

Poder Ejecutivo produciendo la designación concreta; y e) el juramento de administrar Justicia bien, legalmente, y de conformidad con lo que prescribe la Constitución Nacional, que debe prestar antes de su la asunción de su cargo.

...El proceso de selección (de los jueces) comprende tres etapas preliminares, de las cuales en la segunda interviene exclusivamente el jurado, quedando la primera y la tercera a cargo de la Comisión: a) una evaluación de antecedentes; b) una prueba de oposición; y c) una entrevista personal. [reforma introducida por la ley 25669]

...La evaluación de antecedentes:... El Consejo ha establecido ciertas pautas al efecto, mediante la distinción de tres aspectos que considera relevantes y que deben evaluarse separadamente: a) la experiencia profesional; b) la especialización en la materia a la que corresponde la vacante a cubrir; y, c) los demás antecedentes académicos y científicos que el postulante pueda invocar.

...La prueba de oposición:... Sus bases son las mismas para todos los postulantes. El examen es escrito y consiste en el planteo de uno o más casos reales o imaginarios, para que cada uno plantee una resolución o sentencia, como debería hacerlo estando en ejercicio del cargo al que aspira. Versa sobre temas directamente vinculados a la función que se pretende cubrir, y se evalúa tanto la formulación teórica como la práctica...

...La entrevista con la Comisión:... La entrevista con los concursantes tiene por objeto valorar su motivación para el cargo, la forma en que se propone desarrollar eventualmente la función, sus puntos de vista sobre los temas básicos de su especialidad y sobre el funcionamiento del Poder Judicial, su conocimiento de la interpretación de las cláusulas de la Constitución Nacional... Son ponderados sus planes de trabajo, los medios que proponga para mejorar la eficiencia en el cumplimiento de su labor y para llevar a la práctica los cambios que sugiere...

Capítulo 13 - Funcionarios y Empleados Judiciales:

...La designación: ...El nombramiento del personal que se desempeña en el Poder Judicial de la Nación es efectuado en forma directa por sus propias autoridades, en la forma que establecen los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Magistratura.

... El Tribunal Superior designa a los que tiene bajo su subordinación directa, de acuerdo con la Constitución Nacional, y se encuentra previsto que las Cámaras de Apelaciones, federales y nacionales, lo hagan con los que de ellas dependen y, a propuesta del magistrado que corresponda, al personal que trabaja en los tribunales de primera instancia sobre los que tiene concedidas facultades de supervisión...Los respectivos reglamentos establecen los mecanismos para formalizar estos nombramientos que no siempre son homogéneos...

...Requisitos que deben reunir los empleados:...Los requisitos antiguamente exigidos para ser empleado judicial eran los de ser argentino, tener estudios secundarios completos, dieciocho años de edad, y aprobar un examen de mecanografía, redacción y ortografía, sin perjuicio de otras condiciones que podían exigirse a aquéllos que debían desempeñar tareas para las cuales son necesarios conocimientos especiales.

...El personal obrero y de maestranza, por su parte, sólo debía acreditar tener la misma edad fijada para los empleados, y presentar un certificado de salud...

...Hasta 1994 sólo se había establecido la necesidad de aprobar un curso de capacitación para quienes ingresaran a cumplir la función de oficiales notificadores... Sin embargo, en septiembre de ese año, la Corte Suprema de Justicia decidió modificar el reglamento para la Justicia Nacional indicando— en forma general— que los aspirantes a ingresar como personal administrativo ... deben aprobar... un curso de capacitación ... A partir de ese momento, sólo se nombran empleados con carácter provisorio e interino, y sus designaciones caducan si no aprueban el examen de referencia...

- Extracto de *Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil*- Poder Judicial de la Nación- El Derecho, Buenos Aires, 2000.

Comentario previo:

El Decreto - Ley 1285 de 1958, reforma toda la Justicia como consecuencia de la reforma constitucional de 1958. Con él se regula todo lo que tiene que ver con su funcionamiento general y modifica algunos temas relacionados con los jueces, funcionarios y empleados regulados por el Reglamento para la Justicia Nacional de 1952 [Acordada del 17-12-52]. Pero, a la vez, cada Cámara establece su propio Reglamento, normatizando entre otras cuestiones, lo que corresponde a la selección de sus recursos humanos.

Siendo el de la Cámara Nacional en lo Civil el más antiguo, es el que suele utilizarse como modelo , pero no necesariamente se cumplen en la práctica.

Existe un sistema de contratación de personal ad-honorem, consistente en estudiantes [o no] “meritorios” que cambian la práctica que les permite el trabajar en el Tribunal y su expectativa de incorporación en un futuro, por la dedicación de su energía a dicho trabajo, generalmente cumpliendo funciones en la mesa de entrada. Actualmente existe una disposición que prohíbe su existencia [Acordada 4/77], la que no es cumplida pues, se aduce, colapsaría el sistema judicial.

Interacción Judicial y Universitaria- Pasantías- Art. 113, 114, 115 y 116:

...Se establece un programa de colaboración con las Universidades Nacionales y Privadas consistente en permitir a los egresados con los más altos promedios de la carrera de abogacía desempeñarse en esta Cámara, en forma no remunerada, para realizar tareas de investigación...

...La Secretaría Nº 1 llevará un registro de los aspirantes. El Tribunal realizará la selección de los candidatos...

Los alumnos de la carrera de abogacía de universidades de la capital que hayan aprobado el 50% de las materias del plan de estudios, incluido “Derecho Procesal Civil” podrán incorporarse a un programa de pasantías bajo las siguientes condiciones...La incorporación al Programa no implicará ingreso en el Poder Judicial de la Nación, ni generará derecho alguno a los alumnos para ser designado en forma permanente o interina como agentes de aquél...

...Los jueces con competencia en asuntos de familia y capacidad de las personas están facultadas para permitir que alumnos avanzados de la carrera de Psicología de las

universidades de la Capital Federal efectúen pasantías relativas al abordaje familiar en el ámbito judicial, dentro del marco de sus actividades prácticas....
... Los jueces están facultados para afectar a servicios de asistencia social a alumnos avanzados de entidades universitarias en esa incumbencia... quienes desempeñarán su labor ad- honorem...

Provisión de cargos que requieren título habilitante - Opciones. Art. 161:

... Para efectuar la designación... el juez o tribunal de quien dependa directamente la vacante a cubrir, podrá optar por uno de los siguientes regímenes: 1 - por propuesta directa... 2 - por concurso de antecedentes y oposición...

Empleados - Ingreso al fuero. Art. 180:

...Para ingresar a la Justicia Civil se requiere ser argentino, mayor de dieciocho años, tener estudios secundarios completos y obtener certificado de salud... Se requerirá informe del aspirante al Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal Carcelaria...

...se procederá a ingresar al agente con carácter provisional hasta tanto apruebe el examen de suficiencia en mecanografía, redacción y ortografía...

Empleados - Inhabilidad por parentesco. Art. 182:

...La inhabilidad por parentesco... alcanza a las designaciones para los cargos de secretarios y relatores...

- Extracto de *Memoria Anual 2001* - Consejo de la Magistratura- Poder Judicial de la Nación- Buenos Aires, 2002.

Capítulo I: Creación y organización del Consejo de la Magistratura- Ley del Consejo de la Magistratura:...Art. 13 - Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial.

... Es de su competencia llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos designando el jurado que tomará intervención, confeccionar las propuestas de ternas elevándolas al plenario del Consejo y ejercer las demás funciones que le atribuye esta ley y el reglamento que se dicte en consecuencia...

... Los postulantes serán seleccionados mediante concurso público de oposición y antecedentes. Cuando se produzca una vacante la Comisión convocará a concurso dando a publicidad las fechas de los exámenes y la integración del jurado que evaluará los antecedentes y las pruebas de oposición de los aspirantes...

Aquí yo pondría un extracto de la entrevista con Eduardo

RELEVAMIENTOS:

De la entrevista mantenida con el Dr. Santiago Corcuera, integrante de la Cámara Nacional Electoral.

Descripción:

Esta cámara tiene una organización diferente de las restantes Cámaras Nacionales, en virtud de que no dependen de ella Juzgados especiales para estos efectos. Es decir, las cuestiones de tipo electoral, son atendidas por el Juzgado Federal N° 1 de la Capital de cada provincia, además de su propia competencia.

Las cuestiones electorales aludidas, incluyen: todo lo relacionado con los partidos políticos, su reconocimiento, aprobación de candidaturas, oficialización de boletas, la fiscalización de las elecciones y el mantenimiento del padrón electoral, entre otros, lo que se realiza en forma permanente, con un marcado pico estacional. Se ha agregado últimamente, el control contable de los fondos de los partidos políticos.

El motivo por el cual se realizó la presente entrevista, responde a que el manejo del personal es aquí diferente del resto del Poder Judicial, por las razones estacionales aludidas.

- La tarea electoral implica mucho más que lo necesario para el tiempo de elecciones: es un continuo de consultas diarias de personas que llegan a buscar certificados de los registros que allí se administran. Es una cantera de información que responde a diferentes demandas, que en tiempo electoral aumentan.
- La incorporación transitoria de personal para los picos estacionales (elecciones), se satisface con aportes del Ministerio del Interior al Consejo de la Magistratura, para la provisión de los contratos para la etapa pre-electoral (5 meses) y post-electoral (1 mes), además de las horas extras necesarias para el personal habitual.
- Existe una fuerte autonomía de parte de los jueces (24) electorales, que determinan sus necesidades de provisión de personal, entre otras cuestiones por el número de afiliados y por las situación geográfica de la provincia. La cantidad de vacantes a cubrir es, entonces, variada.
- No existe reglamentación que homogenice las determinaciones de los jueces electorales.
- La formación requerida a los candidatos es muy básica, pues siempre se trata de un nivel de auxiliar que se ocupará sólo de la infraestructura electoral y cuyas tareas serán operativas típicas (de armado de urnas, movimientos y control).
- Las personas contratadas son generalmente las mismas de períodos anteriores, pues habiendo sido convocadas una vez, tienen prioridad para las siguientes (de acuerdo con una acordada de la Corte que así lo indica), lo que simplifica su necesidad de capacitación previa.

- Los que realizan tareas de responsabilidad, sí reciben cursos en las Cámaras y Asociaciones de Magistrados. Mas son parte del personal de planta permanente o contratado, pero no estacional.

De la entrevista mantenida con el Sr. Ramella, Director de Recursos Humanos dependiente de la Administración General del Poder Judicial.

- En el año 1990, se aumentó la Corte y su personal. En un comienzo para su incorporación se realizaron concursos pero más tarde se emplearon criterios personales.
- Cuando un Ministro de la Corte se retira, los integrantes de las Secretarías son redistribuidos en otras localizaciones, de modo tal que nadie es despedido y de esta manera el crecimiento resulta inevitable.
- En el caso de la cobertura de vacantes no judiciales (no abogados), como es el caso del área de informática y la biblioteca, el Reglamento determina que debe llamarse a concurso. En cambio, para el caso de Secretario de Juzgado por ejemplo, y para cualquier otro en el que se requiera abogados, el Juez determina si desea abrir un concurso o definir el candidato en forma directa.
- El manejo de los recursos humanos ha quedado “a caballo” entre el Consejo de la Magistratura y la Corte, con más preeminencia de ésta, ya que los cargos los crea la Corte pero es el Consejo quien administra, en teoría, los recursos humanos.
- Existe una figura de empleado judicial— los meritorios— que trabaja gratis y cuya máxima posibilidad es que el Juez lo nombre en forma efectiva al producirse una vacante.
- La “familia judicial” no sólo alude a la cuestión corporativa sino verdaderamente a razones de parentesco. A pesar de las prohibiciones existentes, muchos jueces ingresan parientes en su propio juzgado o en otro vecino.
- En el momento de creación de los Juzgados, el Congreso no consulta acerca de la necesidad de incorporar personal ni de la estructura más conveniente para el tipo de oficina creada.
- Existe una insuficiente informatización en este área.

TAXONOMÍA:

Variables dependientes:

- Calidad: refiere al poder transformador. Puede ser alta o baja.
- Relevancia: refiere a su utilidad para resolver problemas. Puede ser alta o baja.

		Relevancia +	--
Calidad	+	Sistema de selección de jueces	
	--	Mecanismos diversos para la selección del resto del personal	

El actual mecanismo de selección de jueces, claramente explicitado y realizado a través de concursos, resuelve adecuadamente el problema de dichos nombramientos.

Los restantes mecanismos utilizados, diversos e inespecíficos en algunos casos, y heterogéneos y dependientes de criterios personales en todos ellos, resuelven, sin embargo, las necesidades de incorporación del personal.

- Plasticidad estructural: refiere a los grados de libertad que ofrece para su confección. Puede ser flexible o rígido.
- Plasticidad instrumental: refiere a qué tanto depende su efecto, de las características de la persona que lo administra. Puede ser flexible o rígido.

		Plasticidad Instrumental	
		F	R
Plasticidad Estructural	F	Para todos los casos excepto jueces. Depende del Juez que lo instrumente	
	R	Para el caso de selección de jueces, en la fase de veredicto del Jurado y posterior decisión de parte del Presidente y luego del Senado. Para todo el proceso de selección de los miembros	Sólo para el caso de la selección de los jueces, en la fase del concurso, hasta la elevación de la terna al Presidente. Depende de mecanismos establecidos en forma previa, para el Consejo de la Magistratura.

de la Corte Suprema de Justicia, por el carácter altamente político de su instrumentación.	
--	--

- Relación con la tecnología central: Puede reproducir, apoyar o ser totalmente independiente.

Considerando, para nuestro caso, como tecnología central aquello que tiene que ver con la resolución de conflictos (servicio de Justicia/ dictado de sentencia), el procedimiento de selección de personal resulta totalmente independiente.

HIPÓTESIS EMERGENTES

Como se señaló al comienzo de este trabajo se han fijado las siguientes hipótesis de trabajo:

1. **No existe creación o aporte original, sobre el Saber Administrativo desde este ámbito.**
2. **Todo quehacer administrativo está teñido de lo judicial (judicializado).**
 - *Todo quehacer administrativo (por judicializado) está teñido de lo político.*
 - *El guión es resultado de las características personales del actor.*
 - *La independencia del juez trasciende de lo meramente judicial y afecta lo administrativo.*
3. **La evolución de lo administrativo, es función de la informatización y la capacitación consecuente.**
4. **Los cambios son generalmente consecuencia de intervenciones externas y extranjeras (organismos internacionales).**
5. **Siendo un ámbito cerrado, el conocimiento no circula libremente generando una cierta obsolescencia del mismo. ¡!!**

a. **Metodología de Comprobación**

Para comprobar las hipótesis se han elegido los siguientes métodos:

- Por medio de relevamiento documental (documentos papel, internet, bases de datos), en el que buscamos aportes originales.
En anexo figuran algunos documentos que confirman la confusión existente entre *administración de justicia y organización administrativa de la justicia* y por omisión, la inexistencia de material dedicado a este tema. Se señala especialmente el aporte de la Florida International University sobre la administración de la Justicia en Latinoamérica sobre la Justicia Penal.
- Por las entrevistas. Estas figuran completas también en anexo.

- Por medio del análisis de circuitos.
Tenemos aquí dos sencillos ejemplos. El trámite para autorizar a los jueces a que ejerzan la actividad docente, tal como lo prescribe el Reglamento respectivo y el pedido efectuado por las investigadoras de la guía telefónica de los funcionarios a fin de facilitar esta investigación. Son comentadas más adelante.
- Por medio de análisis del lenguaje del material mencionado anteriormente, así como también por el recordado caso de censura al actor Tato Bores.
- Por medio del análisis de los nombramientos, designaciones y concursos.(de las normativas y sus modificaciones, vinculando con el avatar político).
- Por medio del análisis de la presencia / ausencia de las funciones de gobierno (planeamiento, sistemas de información, control de gestión, elaboración de presupuesto) reflejada, o no, en la estructura administrativa. Serán acompañados y analizados los organigramas respectivos.
- Por medio del análisis de las circunstancias de creación de unidades orgánicas.(búsqueda de últimos juzgados creados, y su vínculo con las cuestiones demográficas y problemas judiciales existentes) Como ejemplo se describirá la secuencia de la creación y puesta en funcionamiento del Juzgado Federal de Orán.
- Por medio del análisis de las soluciones administrativas en función de las características personales de los jueces.(casos) ¡!!!
- Por medio del análisis de la relación entre los juzgados (jueces) y cámaras, con la administración central.(Casos- mudanza de la superintendencia de la Cámara a la Corte y viceversa).
- Por medio del recorrido histórico (fechas y eventos)
- Por medio del relevamiento de los organismos y programas que se contrataron y sus impactos (repartos de jurisdicción entre Banco Mundial y el BID)

b. Desarrollo

i. Relevamiento

Bases de datos ?

Circuitos... ¿
Cosas raras?
Anécdotas....?

ii. Entrevistas

Estructura Base de la Encuesta a realizar a los entrevistados

1. En qué momento comienza su preocupación acerca de las cuestiones administrativas en el ámbito de la Justicia. Fecha/ Razones.
2. Cuál es el marco en el que desarrolla la reflexión: Por su cuenta- Impulsado por organismos internacionales, nacionales o provinciales?
Impulsado por ONGs.?
A partir del requerimiento del Poder Judicial/ Ejecutivo/ Legislativo.?
3. Cuáles son las indagaciones acerca de lo que sería el *Saber Administrativo* que reconoce haber realizado en su trabajo.
4. Qué producto resulta de su trabajo?
Una tesis o trabajo de investigación (con hipótesis, estudio de campo y conclusiones)
Un informe/ Un proyecto para implementar/ Un programa de trabajo.
5. Cuál fue la consecuencia transformadora de la realidad.
6. Existe un lugar donde se acumule la información resultante y cuál es el acceso a los documentos: Bibliotecas/ Archivos
Se encuentran publicados?
Pueden ser provistos por los organismos contratantes?
Pueden ser provistos por el autor?
7. Fuentes con las que trabajó, nacionales e internacionales.
8. Otros trabajos que conoce, en especial de investigación acerca del *Saber Administrativo*.
9. ¿Conoce aportes originales, reflexivos, acerca del *Saber Administrativo*?

FUENTES CONSULTADAS

Completando la propia experiencia de las investigadoras en relación al área de incumbencia, se relevaron impresiones generales con:

Dr. Germán Garavano, coordinador de los proyectos de reforma judicial del Ministerio de Justicia (Poder Ejecutivo).

Dr. Héctor Chayer, Director de FORES (Foro de Estudios sobre la Justicia)

Dr. Rafael Bielsa, ex Síndico General de la Nación, ex Subsecretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia (año '85), actualmente Ministro de Relaciones Exteriores

Dr. Eduardo Graña, Secretario de la Comisión de Selección de Magistrados del Consejo de la Magistratura y Director de la Escuela Judicial.

Dr. Guillermo Cosentino, Director del área de Sistemas del Poder Judicial de la provincia de Chubut.

iii. Análisis Documental

Debemos además anticipar, que en general, los trabajos de estudio son iniciados por impulso del Poder Ejecutivo⁷ a partir de la colaboración de los organismos internacionales, y sólo en raras ocasiones por iniciativa del Poder Judicial.

En el último año, nos gustaría creer que como consecuencia del intenso trabajo de esclarecimiento que venimos realizando desde hace más de 10 años, han comenzado a aparecer trabajos relacionados con este tema.

En primer lugar en 1999 apareció el libro Manual de la Justicia Nacional de los Dres. Bielsa y Graña, en el que por primera vez se realiza una descripción de la Justicia tanto es sus aspectos estrictamente judiciales como administrativos.

Luego han aparecido varios documentos del Banco Mundial, como un análisis de la Justicia argentina donde se refiere a las deficiencias observadas en el ámbito administrativo tales como el archivo y la escasa informatización.

También trabajos de diferentes ONGs como INECIP en su análisis de las Escuelas Judiciales de Latinoamérica y también del CEJA con su estudio comparativo de las estadísticas judiciales tendientes a lograr una base que permita las comparaciones útiles.

⁷ Por ejemplo el Programa Integral de Reforma Judicial que puede ser consultado en www.reformajudicial.jus.gov.ar

COMPROBACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

1. No existe creación o aporte original, sobre el Saber Administrativo desde este ámbito.

- Por medio de relevamiento documental (documentos papel, internet, bases), en el que buscamos aportes originales. *Para facilitar la lectura se citarán a continuación los libros y demás documentos y los datos bibliográficos se mencionaran al final del trabajo*
- *Manual de la Justicia Nacional, de Bielsa y Graña; Justicia y Estado de los mismos autores; Repensar la reforma judicial en Latinoamérica de L. Schvarstein; Como planificar una reforma judicial, El caso del Estado de Virginia; La salud de los empleados judiciales; Proyecto Diagnostico de Estructura de la Administración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Plan Integral de Reforma Judicial, elaborado por el Ministerio de Justicia de la Nación Transformar el Derecho en Justicia, de Bielsa;. Funciones administrativas del Poder Judicial, de Echarren; La reforma de la administración de Justicia de E. Paixao; Las Secretarías Judiciales y la Secretaria de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Danielian y Ramos Fiejoo; Ideas para una reforma de la Justicia Criminal de A. Binder; La reforma de la Justicia de Morello*
- *La búsqueda de información en Internet no dio resultados ya que en muchos casos los temas administrativos están imbricados en temas de administración de la justicia penal, como ser manejo de personas internadas en prisiones, educación del personal carcelario o control de libertad condicional.⁸ Por el contrario circulan de mano en mano entre las pocas personas que se dedican a estos temas, papers a lo que hemos tenido acceso, fundamentalmente de Fores, Fundacion Libra, JUFEJUS.*

Podemos señalar, sin embargo, paginas web donde puede reunirse información sobre el tema reforma judicial. Comenzando por la pagina del Ministerio de Justicia www.reformajudicial.gov.ar; www.argenjus.org.ar; estas páginas tienen links que permiten conectarse con otras organizaciones dedicadas al tema judicial y a veces en forma tangencial aparece mencionado el tema administrativo.

*Es importe remarcar que la expresión “administración de justicia” no se refiere a la parte administrativa sino por el contrario a la actividad típicamente judicial. Para referirnos a lo administrativo debiéramos decir **administración de la administración de justicia**.*

⁸ Ver en anexo La administración de Justicia en Latinoamérica.

- De las entrevistas realizadas surge que los entrevistados, en principio, no comprenden cuál es el tema de esta investigación y sólo algunos han reflexionado sobre el tema (Bielsa, Cosentino y Graña) fundamentalmente porque a lo largo de su actividad se vieron enfrentados con el tema y en otros casos al planificar la informatización se vieron en la obligación de estandarizar las tareas.

2. Todo quehacer administrativo está teñido de lo judicial (judicializado).

- Por medio de análisis de circuitos.
Vaya un sencillo ejemplo surgido al azar al encarar esta investigación: Para facilitar la organización de entrevistas se solicitó al “Departamento de Recursos Humanos” un directorio telefónico de los funcionarios del Poder Judicial, tal como lo sugería un ejemplar del mismo.
Luego de tres llamadas a distintos números que fueron facilitados, ya que el mencionado en la misma guía no correspondía, se logró ubicar a la oficina correcta. Al preguntar si era la Dirección de Recursos Humanos, contestaron que no, que era la Jefatura de Personal. Al explicarle la solicitud respondieron que debía dirigirme “por oficio” a la Administradora General del Poder Judicial, y que ella decidiría si se me facilitaba o no el mencionado directorio. Presentado el oficio con todos los datos, se firmó una copia del escrito en constancia de haberlo recibido y 10 días después me avisaron por teléfono que podía pasar a retirarlo. El directorio en cuestión, es un voluminoso conjunto de aproximadamente 100 fotocopias que me fueron entregadas en forma gratuita. Este trámite se realizó ante la máxima autoridad de una organización de 20.000 integrantes.
- Otro ejemplo, los abogados no comprenden que los concursos para elaborar ternas de jueces que elabora el Consejo de la Magistratura no son procesos judiciales y, en consecuencia, apelan las decisiones del mismo, e interponen recursos de amparo. En muchas oportunidades los jueces hacen lugar a estos recursos y es entonces que por ese camino sería la Cámara de Apelaciones o la Corte Suprema quien definiría las ternas eliminando el procedimiento establecido.
- La propia Corte Suprema define esta situación al decidir que no existe apelación alguna ante sus decisiones de carácter administrativo porque no deja de ser un tribunal de justicia. La doctrina especializada en derecho administrativo es unánime al afirmar que corresponde al menos una instancia judicial de apelación ante una resolución administrativa, pero la Corte ha sido constante en negar esta posibilidad para el caso de que ella misma en su condición de última instancia administrativa resuelva un recurso. Es muy ilustrativo el artículo de la Dra. Vanesa Flavia Rodríguez, “Revisión de los actos administrativos del Poder Judicial” en el libro “Perspectivas del Derecho Público en el umbral el siglo XXI” coordinado por los Dres. Vocos Conesa y López Olivera.
- Por medio de análisis del lenguaje utilizado. Por tradición el lenguaje administrativo es el lenguaje del derecho, del expediente judicial, pero en el curso del siglo pasado cuando aparece la administración como disciplina diferente del derecho, incorporó

muchos términos de otras disciplinas y se acercó más al lenguaje común. No sucedió esto con el lenguaje del derecho y es algo que se critica permanentemente dado que los destinatarios de las resoluciones judiciales no comprenden su significado y se pierde entonces el valor docente y de prevención que debiera tener la sentencia. Hace poco en un muy publicitado caso penal en donde uno de los imputados fue absuelto, se escuchó que este le preguntaba a su abogado que significaba ese término. Acostumbrado por el cine y la televisión que las sentencias podía ser culpable o inocente, la palabra “absuelto” no significaba nada para él.

- Vamos a mencionar un caso que tuvo amplia difusión pública. En mayo de 1992 el actor Tato Bores fue censurado en virtud de una presentación realizada por la titular del Juzgado Federal N° 1, de esta capital. Dicha presentación se fundaba en que la Dra. Servini de Cubría sentía que se había traspasado su dignidad personal en los comentarios que realizaba el mencionado actor en su programa televisivo. En una veloz resolución, la Cámara de Apelaciones del fuero resolvió hacer lugar al pedido de que no se transmitiera el programa mencionando dos palabras: ludibrio [escarnio, desprecio] y eutrapelia [virtud que modera el exceso de diversiones y entretenimiento]. Más allá del claro acto de censura previa, el fallo causó la hilaridad pública y fue la más clara demostración del distanciamiento entre la comunidad y su Poder Judicial; nada es más destructivo para una institución que debe inspirar respeto que ser objeto de mofa.

En este fallo se cruzan varios temas, la utilización del conocimiento de la organización en defensa propia, la reacción de la corporación y el nunca aclarado tema de cómo se enteró la jueza del tenor del programa en forma previa a su difusión. Todo esto en medio de acusaciones cruzadas entre el Poder Ejecutivo y el periodismo en circunstancias en que el accionar de la jueza era cuestionado por su actuación en un juicio contra la entonces cuñada y secretaria presidencial. El programa mencionado hacía referencia a la multa de \$ 60, máxima multa prevista entonces por el sistema disciplinario para los jueces por inconducta o faltas en su tarea, que se le había impuesto a la jueza. Fotocopias de los artículos periodísticos de la época figuran en anexo.

- **Análisis de los circuitos**
Hasta la reforma constitucional del '94, la administración del Poder Judicial era ejercida por los integrantes de la Corte Suprema en conjunto, salvo un breve lapso en el que se estableció que un pequeño grupo integrado por tres Ministros se ocuparía de temas administrativos, que en general no son de interés de los jueces, el Presidente de la Corte tenía atribuciones exclusivas en temas de personal. En esa fecha se creó primero la función de Secretario General que luego de la reforma se convirtió en la figura del Administrador del Poder Judicial, para luego, con la puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura, crear las funciones de Administrador de la Corte por un lado y Administrador General por el otro. Este funcionario, en realidad, solo asesoraba a los Ministros y al Presidente en temas de administración pero, las decisiones se tomaban en los mismos Acuerdos en los que

resuelven los expedientes judiciales, de manera que naturalmente unos y otros se parecen y las resoluciones de orden administrativo también se llaman Acordadas.

De hecho en cada Acuerdo (reunión de los ministros) se resuelven muchos asuntos. Una vez firmadas estas Acordadas, el Ujier notifica a las partes, pero como no las hay en temas administrativos, en varias ocasiones, importantes modificaciones al régimen de personal no han sido informadas a éstos, ya que no existe un circuito establecido para estos casos, por ejemplo, una cartelera.

Detalles significativos como que cada dependencia utilice el tipo de letra que prefiera y la subsistencia del tamaño oficio [legal] para las hojas de papel, que ha caído en desuso en casi todas las actividades y que tenía su razón de ser cuando era timbrado y con 25 renglones ya que así se pagaba la tasa de justicia [denominada reposición]. Esto a pesar de que las carpetas son de tamaño carta y permite que los documentos se rompan, muestran a las claras la inexistencia de una dependencia preocupada por estos temas y la subordinación a la actividad judicial.

Se agrega como anexo partes de un expediente relativo a la autorización a algunos funcionarios y magistrados para ejercer la docencia. Se puede apreciar como el problema tarda tiempo en resolverse y al final existe un dictamen de mayoría y la disidencia de uno de los ministros. El expediente llega a tener mas de 1000 fojas, es decir 5 cuerpos, y se trata de un tema que está resuelto en el reglamento, de manera que no hay justificativo para que haya llegado hasta el más alto tribunal para su resolución. Pero aquí no termina la cuestión. Como consecuencia del no resuelto enfrentamiento por las atribuciones que le competen a la Corte y al Consejo de la Magistratura en estos temas. Se inicia un nuevo trámite ante el Consejo que es resuelto de manera diferente en este ámbito.

a. Todo quehacer administrativo (por judicializado) está teñido de lo político.

- Por medio del análisis de los nombramientos, designaciones y concursos de las normativas y sus modificaciones. A partir de la constitución del Consejo de la Magistratura, los candidatos a jueces son seleccionados por éste. Los funcionarios y empleados son designados por el Presidente de la Corte Suprema, generalmente a propuesta de su superior, esto a pesar de la existencia de normas reglamentarias en donde se establece un concurso donde los postulantes deben dar un examen de dactilografía y conocimientos generales. Un caso singular se planteó cuando se quiso establecer un sistema uniforme para la designación de Secretarios. Se dictó una Acordada donde se establecía un sistema de concursos, que fue modificada en 19 oportunidades [cada vez que la norma no se adecuaba al candidato de turno], finalmente la Acordada fue derogada. En la actualidad cada fuero tiene su particular sistema de designación. Algunos tienen listas de candidatos, otros realizan un examen anual.

Por medio análisis de la presencia / ausencia de las funciones de gobierno (planeamiento, sistemas de información, control de gestión, elaboración de presupuesto) reflejada, o no, en la estructura administrativa.

A partir de la creación del Consejo de la Magistratura se procedió a realizar un "reparto" de dependencias administrativas, quedándose la Corte con una administración mínima y traspasando el resto de las dependencias al Consejo donde se crea la Administración General del Poder Judicial. Esto es lo que muestran los organigramas, pero la realidad es que al mismo tiempo la Corte retuvo para sí algunos funcionarios de cada una de estas dependencias, creándose en la práctica una duplicación de cada repartición. Como en general las relaciones son personales y no funcionales, los integrantes del Poder Judicial con una cuestión administrativa por resolver se dirigen a la persona conocida, sea que dependa de la Corte o del Consejo, no quedando entonces claro quien es el jefe o a quien reportan.

- Por medio del análisis de las circunstancias de creación de unidades orgánicas. La decisión de crear nuevos órganos judiciales o de modificar su competencia o jurisdicción es resorte del Poder Legislativo, el Poder Judicial ni siquiera es consultado acerca de la conveniencia o no de estas decisiones. Así se han creado Juzgado y Cámaras que luego no fueron puestas en funcionamiento por carecer de presupuesto o porque una decisión contraria la dejó sin efecto. Un ejemplo elocuente de este hecho es la creación de un Juzgado en la localidad salteña de Orán. Creado hace 15 años con el objeto de luchar contra el contrabando y el narcotráfico, hasta la fecha no se ha puesto en funcionamiento debido a que los posibles candidatos a juez no estaban dispuestos a residir en una ciudad climáticamente desfavorable e intentaban llevar la sede a la ciudad de Salta. La firme decisión de una diputada salteña integrante del Consejo de la Magistratura logró finalmente que se realizara el concurso respectivo, se elevó la terna respectiva pero el juzgado continúa sin inaugurar. Si bien en este caso su intervención parece favorable, el hecho de que las decisiones se tomen con criterios exclusivamente políticos y no técnicos es un desacierto. Existen casos más antiguos como el de Presidencia Roque Saenz Peña, Chaco.

Sería deseable que los criterios para estas decisiones estuvieran basados en datos ciertos como por ejemplo el incremento de la población o de la litigiosidad, la situación de la economía o el desempleo. **XXXXXXXXX HASTA AQUÍ**

CORRIGIÓ EDUARDO

b. El guión es resultado de las características personales del actor.

Las características personales del juez o jefe de la oficina respectiva deciden la importancia que se le otorgue a los temas administrativos y directamente la manera de organizar la tarea. Son los casos de por ejemplo la jueza Federico que tomo la iniciativa de informatizar su juzgado, llevándolo a cabo integralmente con la colaboración de su personal, a su costo.

O el caso del juez que considera que el personal de su oficina integra un equipo de trabajo y efectúa reuniones, repartiendo tareas, interesándose por todas las

actividades a realizar; a diferencia de aquel que considera al Oficial 1° responsable de la Oficina, interesándose exclusivamente por la resolución de los expedientes. Estas actitudes y todas las intermedias imaginables son correctas y aceptables dentro de la organización.

c. *La independencia del juez, trasciende de lo meramente judicial y afecta lo administrativo.*

Existe una interpretación del alcance de la independencia del Poder Judicial o de los jueces. La disposición constitucional que protege a los jueces, en cuanto a la intangibilidad de sus salarios o traslado de sede sin su consentimiento, tiene por objeto protegerlos de posibles presiones que puedan llevar a torcer sus decisiones. Estas presiones pueden provenir de los otros poderes, del propio Poder Judicial o de terceros interesados. Esto no implica que todo el Poder Judicial sea, o deba ser, independiente. Debe interpretarse esta disposición como algo exclusivo de los jueces, tendiente a facilitarle su tarea y asegurar su imparcialidad en todos los casos a su cargo. Pero es evidente que no implica que no deba cumplir con sus obligaciones para con la organización, concurrir todos los días a su despacho, cumplir el horario, atender a todos correctamente y cumplir con todas las normas administrativas válidas para los demás integrantes de la organización. Algunos autores sostienen por el contrario que los jueces no pueden ser obligados bajo ningún concepto so pena de afectar su independencia, y por extensión a otros funcionarios que no son jueces. Ninguna norma establece semejante cosa ni podría hacerlo, sin atentar contra normas expresas de la Constitución Nacional, cuando declara que no se reconoce ningún tipo de privilegio. Podemos comparar la situación de los jueces con aquellos técnicos, a quienes para favorecer su creatividad, se le otorgan ciertos beneficios diferentes a los restantes integrantes de la empresa.

- Por medio del análisis de las soluciones administrativas en función de las características personales de los jueces.(casos).
- Por medio del análisis de la relación de los jueces de primera instancia con los camaristas y la administración central.

El origen de la organización judicial argentina, que subsistió sin cambios hasta la organización definitiva en 1860, creó ciertas disfuncionalidades. La organización colonial imponía la sujeción de los jueces de primera instancia a los de segunda, pero las normas constitucionales, de fuente norteamericana establecieron que todos los jueces son iguales y no dependen uno de otro.

Este status se contradice con la “superintendencia” que ejercen las cámaras sobre los jueces de su fuero, superintendencia que implica todo lo relacionado con lo administrativo, licencias, insumos, etc. y también algún grado de poder disciplinario⁹. En algunas ocasiones la Corte se vio en la obligación de tomar para

⁹ Recordemos que en la actual estructura existe un conflicto entre la Corte y el Consejo de la Magistratura por el ejercicio de este poder.

si el poder de superintendencia para evitar mayores conflictos. En la actualidad la situación se ha complicado cuando se le otorgó el poder disciplinario al Consejo de la Magistratura. Situación resistida por la Corte que retuvo para sí la Auditoría.

3. La evolución de lo administrativo, es función de la informatización y la capacitación consecuente.

- Por medio del recorrido histórico (fechas y eventos).

En 1985 se llevó a cabo la informatización del fuero laboral. Fue una tarea enorme, y para su realización fue necesario elaborar una estandarización de las tareas. Fue en este momento donde se tomó plena conciencia de la gran variedad de estilos y formas de realizar una misma tarea y de las dificultades que esto significaba para sus operadores, tanto abogados como partes y peritos. Esta tarea abarcó todo el fuero y todos los niveles, pero los jueces se opusieron a utilizar ellos también una terminal. No estaban acostumbrados a que se les impusiera una forma de trabajo, y se resistían a utilizar una computadora. De esta manera la informatización no se logró plenamente. A partir de esa experiencia, se comenzó a planificar la informatización de todo el Poder Judicial. Esta tarea encuentra obstáculos serios: Primero la falta de fondos, tradicionalmente el presupuesto del Poder Judicial se destina en un 95% al pago de sueldos. Los préstamos y donaciones en general, vienen condicionados a contratar con un sistema en especial, pero por sobre todas las cosas la inexistencia de estándares de algún tipo que permitiera establecer una manera única de hacer las cosas. En general nadie está dispuesto a modificar su estilo de trabajo sin una razón especial o sin un acompañamiento que lo facilite. La demora en tomar decisiones o establecer una política al respecto, llevó a que algunos juzgado y cámara informatizaran sus oficinas por su cuenta, en algunos casos recurriendo a donaciones, en otro con financiación de los propios empleados. Las consecuencias están a la vista. No existe un sistema único para toda la organización y hay islas que mantienen un sistema propio.

4. Los cambios son consecuencia de intervenciones externas y extranjeras (organismos internacionales).

- Por medio del relevamiento de los organismos y programas que se contrataron y sus impactos (repartos de jurisdicción entre Banco Mundial y el BID)
A partir de 1983 los organismos internacionales (Banco Mundial, BID y la AID, dependencia del gobierno de los EEUU) pusieron mucho énfasis en lograr la reforma de los sistemas judiciales de la región. Entendiendo que de esa manera se promovería el desarrollo. Encontraron que unos de los problemas que los afectaba era la falta de apoyo administrativo a la labor judicial, y realizaron desde entonces

ingentes campañas para lograr la implementación de lo que ellos denominan “administrador de cortes”. Este funcionario se ocupa de administrar la organización en forma centralizada de forma que el juez solo atienda sus expedientes, sus casos. Esta forma de organización ha sido bastante resistida porque implica, para algún punto de vista, perder poder, ya que entonces el juez no sería más el “señor feudal” de su juzgado, como se ha mencionado alguna vez.

Como evidencia de esta influencia ha quedado , en todo el Poder Judicial, el uso del Word Perfect cuando ya ha perdido su importancia frente al Word.

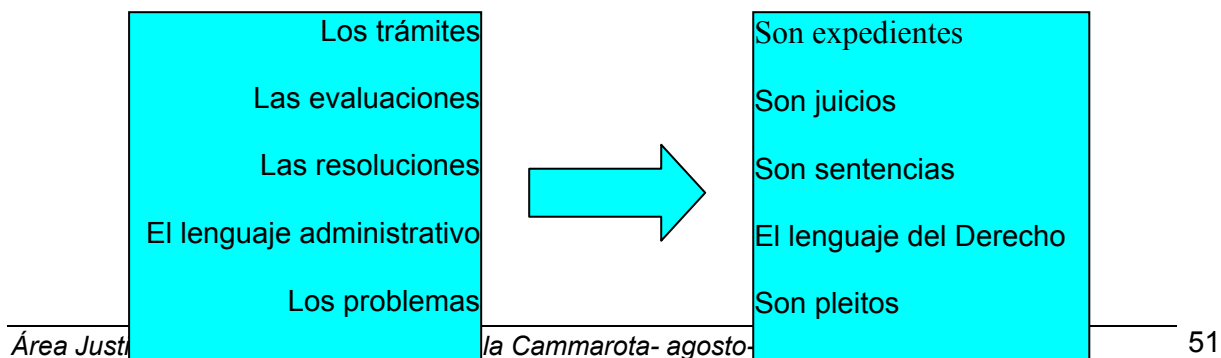
También quedó un reparto de “influencias” entre el Banco Mundial y el BID, el primero se “quedó” con la justicia nacional y el segundo con las justicias provinciales. Si debemos calificarlas por su eficacia debemos decir que las justicias provinciales están a la vanguardia en el mejoramiento de su funcionamiento y con un desembolso de dinero muy inferior al realizado por el BM.

CONCLUSIONES

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

El desarrollo de las actividades administrativas en el ámbito de la Justicia, muestra un sesgo fuertemente marcado de todo lo que es el lenguaje y racionalidad propia del Derecho. Esto genera modalidades y estilos que habitualmente se reconocen más en un Juez que en un Administrador, siendo los procesos y procedimientos empleados, en algunos casos necesariamente complicados ya que tienen por objeto custodiar en todo momento el derecho de defensa y la igualdad de las partes ante a ley, resultan para otros fines excesivamente burocráticos. Esto muchas veces conspira en contra de la eficiencia para la obtención y utilización de los recursos imprescindibles para su funcionamiento.

TENSIONES PRESENTES



En este sentido, nuestra observación se refiere al hecho de que la reflexión acerca de las cuestiones que implican al *Saber Administrativo* en esta área, son las que pretenden invertir el sentido de la flecha, produciendo el desplazamiento de la racionalidad.

TENSIÓN PRESENTE: POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO.

Racionalidad política, positiva y negativa.

+ Cumple el objetivo del Estado.

- Se pone un juzgado, donde convenga para los votos.
- Designación de los empleados y jueces.

- **TODO ESTO ES GASTO Y ESTRUCTURA. RECURSOS.**

APORTES

Saber dogmático e incuestionable?????

TRATAMIENTO DEL TEMA PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE RESPUESTA A LOS RECLAMOS:

Acción reactiva: Para los agentes del Poder Judicial, la preocupación por lo administrativo no aparece a partir de un acto reflexivo, sino como una consecuencia inevitable ante un motivo de orden práctico. (Por ejemplo, la distribución de los casos como consecuencia de los amparos por el corralito. En el pasado ya se han producido picos de presentación de demandas, pasó cuando se derogó la ley de prorroga de los alquileres, cuando se dictó la ley de divorcio vincular, demandas por despido luego de la privatización de las empresas públicas. Nunca se analizó el problema pensando en darle una solución definitiva. Durante la crisis se barajaron diversas alternativas que se diluyeron al desaparecer esta. La peor de las respuestas es la de crear nuevos juzgados, ya que al desaparecer la crisis quedan sin trabajo y no es posible cerrarlos. Y se presenta la consecuencia dependencias colapsadas por la imposibilidad de dar respuesta a la avalancha de demandas y otras sin nada que hacer.) Es decir, frente la necesidad de resolver obstáculos.

El problema es complejo de resolver ya que constitucionalmente no es el Poder Judicial el que debe velar por la prestación del servicio. Esta responsabilidad es compartida por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que en concreto significa nadie es responsable. Dentro del nuevo esquema de Administración se ha creado un departamento de Planificación, pero sus integrantes no han sido designados. Dentro del actual esquema político donde aún quedan cuestiones por resolver entre la Corte y el Consejo por un lado y entre el Poder Judicial y los otros dos poderes es muy probable que no se lo ponga en funcionamiento.

Lex Doctor: ante carencia de recursos, las cámaras Comerciales consiguen de los estudios este sistema, INCOMPATIBLE CON LA INFORMATIZACIÓN POSTERIOR.

El tratamiento de esos temas rondará alrededor del uso de los recursos para el pago de los sueldos, la logística como apoyo para su gestión, la informatización de sus sistemas de seguimiento de la gestión jurisdiccional y la simplificación de algunas de sus tareas específicas. Pero, en términos generales, asumirá la forma del reclamo, más que el acto creativo de la búsqueda de una solución innovadora.

La organización judicial, se constituye más bien en un sistema cerrado, en el que la renovación de su quehacer administrativo y judicial es muy lento y reproduce permanentemente la tradición, casi sin cuestionamiento alguno. Es débilmente permeable a las iniciativas promovidas desde otros ámbitos involucrados en la temática (Ministerio de Justicia, Poderes Judiciales de las Provincias, Colegios...), y rechaza toda idea de modernización de dichas cuestiones, abortando las implementaciones que pretendan darse en su seno.

El Juez, por su parte, toma lo administrativo también desde la práctica, como un elemento cuyo dominio fortalece su poder. La tarea de regular la utilización de los recursos, o de intervenir en las cuestiones más básicas de la dirección del personal, le hacen ratificarse en su posición de autoridad. Por otro lado, y complementariamente con lo anterior, el reservarse ese manejo le permite conservar el control sobre un territorio en el que podría ser objetado, y que por lo tanto, dentro de su manejo disminuye su vulnerabilidad.

PRODUCTO PROYECTADO

En función del relevamiento a realizar, se encuadrarán sus resultados de acuerdo con los siguientes ejes, cuyas particularidades se investigarán:

AÑO	INVESTIGACIÓN/ ELABORACIÓN REALIZADA	CONTEXTO POLÍTICO	CONTEXTO SOCIAL	CONTEXTO ECONÓMICO
1980 ...	Producto, clasificación del mismo, Tema, Autor,...	Descripción de los principales sucesos políticos que puedan impactar en el Sistema de Justicia.	Idem en los social.	Idem en los económico.
1990 ...				

2000 ...				

BIBLIOGRAFÍA

Rafael Bielsa y Eduardo Graña, Manual de la Justicia Nacional, Ediciones Ciudad Argentina, 1999, p.411.

Roberto Dromi, *El Poder Judicial*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 28.

Luciano Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 24.

L. Schvarstein, E. Cammarota, A. Carr y otros, 1991, II-5. Leonardo Schvarstein, Estela Cammarota, Alicia Carr y otros, *Proyecto Diagnóstico de Estructura*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1991, t. II p. 5.

Edgar N. Echarren, *Funciones administrativas del Poder Judicial*, premio del Concurso "Ideas prácticas para una más eficaz administración de justicia", Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina (CEJURA), Buenos Aires, 1996, ps. 53/54.

María Jeanneret de Pérez Cortés, *El Consejo de la Magistratura, la independencia y la prestación del servicio de Justicia*, en La Ley, diario del 13 de noviembre de 1995, nota 33, p. 4.

Enrique Paixao, *La reforma de la administración de justicia: el Consejo de la Magistratura*, en "La reforma de la Constitución", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 422.

Bernardo Kliksberg, *EL pensamiento organizativo-De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Tesis, Buenos Aires, 1995, especialmente, ps. 405 y ss.

Mariano A. Cavagna Martínez, Rafael A. Bielsa y Eduardo R. Graña, *El Poder Judicial de la Nación. Una propuesta de reconversión*, La Ley, Buenos Aires, 1994, p. 91.

Miguel Danielian y Claudio Ramos Feijóo, *Secretarías Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en La Ley, Buenos Aires, diario del 5 de diciembre de 1989, p. 1; ídem, *Secretaría de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en La Ley, Buenos Aires, diario del 19 de septiembre de 1989, p. 5.

Henry Mintzberg, *Diseño de organizaciones eficientes*, El Ateneo, Buenos Aires, 1990, p. 7.

Alberto Binder, *Ideas para una discusión sobre el fundamento de la reforma de Justicia Criminal*, en Revista "Plural 12", Buenos Aires, 1988, p. 103.

Augusto M. Morello, La reforma de la justicia, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1991.
Miguel Alejandro Lopez Olivera y Juan Martin Vocos Conesa Coordinadores. Fundación de Derecho Adminsitrativo, Buenso Aires, 2003-09-17
Gestion de Calidad y Justicia. Las Reglas ISO aplicadas al Sistema Judicial, Humberto Quiroga Lavie y Cecilia Yolanda Federico, Buenos Aires, 2003