

## **7. REPENSAR LA REFORMA JUDICIAL EN AMERICA LATINA**

Ing. Leonardo Schvarstein.

Este trabajo fue encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo para ser presentado ante el Foro Nacional "Estrategias para el mejoramiento de la administración de justicia en Honduras". (Noviembre de 1994)

1. Introducción.
2. Las tensiones que enfrenta la organización judicial.
3. Los modos presentes de resolución de las tensiones.
4. Repensar la administración de justicia: una cuestión de lógica.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCION.**

Se me ha encomendado la presentación ante el Foro Nacional "Estrategias para el mejoramiento de la administración de justicia en Honduras" de una ponencia sobre "El fortalecimiento administrativo del Poder Judicial".

Dicha ponencia, según los términos de referencia que he recibido, debe incluir, en primer lugar, un diagnóstico referido al funcionamiento administrativo del Poder Judicial, básicamente orientado a identificar las causas de los atrasos en la tramitación de las causas. En segundo término, debo discurrir acerca de las estrategias y mecanismos para la superación de los problemas detectados.

El trabajo debe tener una óptica basada en mi experiencia internacional en cuestiones referentes a la modernización de la administración de justicia, recogida a través de mi actuación como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de USAID.

He trabajado hasta el presente en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, y es en base a esta experiencia que puedo adelantar que el Poder Judicial es una de las organizaciones más "sobrediagnosticadas" que he

conocido a lo largo de mi vida como consultor. He tenido ante mí una profusa cantidad de detallados informes que enuncian, con llamativa regularidad, las mismas problemáticas a enfrentar.

Sería contradictorio que yo hable de "sobrediagnóstico" e incluya en este trabajo un diagnóstico más. Me limitaré por lo tanto en este punto a citar el reciente informe "Elementos para la modernización del Estado", elaborado por una de las instituciones auspiciantes de este Foro, el Banco Interamericano de Desarrollo.

Señala el mismo en su párrafo 4.15 que "el diagnóstico de los sistemas de administración de justicia en la región da cuenta de múltiples problemas relacionados con la independencia del poder judicial y, al mismo tiempo, con su natural contrapartida: su sensibilidad frente a los valores y requerimientos ciudadanos; con la pérdida de confianza por parte de la opinión pública; la obsolescencia de los procedimientos legales y algunas normas sustantivas; trámites lentos; escasez de recursos; ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos; debilidad de los mecanismos de responsabilidad de los funcionarios judiciales; barreras de acceso a la justicia; creciente litigiosidad en las relaciones sociales; procedimientos escritos muy engorrosos, y una progresiva congestión de los despachos judiciales." (1).

¿Qué se puede agregar a esta enumeración que no sea reiterativo? ¿Qué decir de la proliferación de diagnósticos en nuestra región? Apuntemos las siguientes reflexiones:

A) Una primera cuestión consiste en señalar que la situación no parece ser patrimonio exclusivo de los países de América Latina. Una encuesta encargada en Francia por el Senado revela, en abril de 1991, que "para el 78 % de los ciudadanos franceses la justicia no cumple adecuadamente con su rol: 98 % la juzgan excesivamente lenta, 85 % creen que es de difícil acceso, 84 % dicen que es muy costosa, y 82% la encuentra muy sumisa al poder político." (T. Renoux y A. Roux, 1994)(2).

En los Estados Unidos de Norteamérica, el informe del Comité de estudios para Cortes Federales, emitido en 1990, comienza diciendo que se lleva a cabo "respondiendo a una creciente preocupación pública y profesional relativa a la congestión de los tribunales federales, sus atrasos, costos y expansión." Expresa más adelante que "el deterioro de los índices de performance de la justicia federal ha sido gradual, pero el esfuerzo federal expandido para reducir el tráfico de drogas ha conducido a un incremento en la cantidad de juicios penales que impide a los jueces federales de las grandes áreas metropolitanas cumplir adecuadamente con su agenda de juicios civiles, en los cuales se verifica un atraso creciente." (3)

Si bien el informe es de 1990, la situación dista mucho de haber sido resuelta en la actualidad.

Estos dos ejemplos, extraídos de culturas jurisdiccionales y administrativas tan diversas como son las de Francia y Estados Unidos, siendo ambos países desarrollados, nos llevan a considerar que el problema no es patrimonio de nuestra región, aunque en ella se manifieste con mayor énfasis y algunas particularidades.

B) En segundo término, surge de mi experiencia que la mayor parte de los diagnósticos elaborados por los consultores, de los cuales a priori no me excluyo, llegan a conclusiones que son hartamente conocidas por los propios miembros del Poder Judicial y, en general, no explicitan cómo llevar a cabo las soluciones que proponen. Creo que esto se debe a que, en el trabajo con organizaciones complejas como lo es el Poder Judicial, es más fácil identificar los problemas y proponer las correcciones, que llevarlas efectivamente a cabo.

C) Muchos países de nuestra región, en particular aquellos en que me ha tocado actuar, se encuentran en plena etapa de transición política, y la consolidación democrática es una meta a lograr. Como resultado, las relaciones de fuerza entre los tres poderes son precarias e inestables, la ambición hegemónica del Poder Ejecutivo no ha desaparecido y el conflicto político es intenso. Agreguemos a este panorama la existencia de serias restricciones económicas y tendremos conformado un "menú" que no resulta el más apropiado para emprender transformaciones estructurales profundas y de largo alcance. Obviamente, en estas circunstancias, es más fácil diagnosticar que actuar.

D) La proliferación de diagnósticos parece ser también un efecto de la acción muchas veces no coordinada de los distintos organismos multilaterales y agencias internacionales que actúan en el campo de la justicia. Las instituciones locales pueden ser co-responsables de esta falta de coordinación, ya que suelen "territorializar" la relación con estas organizaciones internacionales. Así es posible que mientras la Corte Suprema entabla relación con una agencia, el Ministerio de Justicia se apoye en otra, emprendiéndose acciones suplementarias por falta de coordinación y comunicación.

E) Por otra parte, los organismos multilaterales y agencias internacionales pueden convertirse por momentos en verdaderas "usinas de producción de informes", justificando de esta manera la gestión de algunos de sus funcionarios.

En relación a la innegable y legítima importancia que van adquiriendo estas organizaciones como impulsoras de los programas de reforma judicial, será necesario que los países beneficiarios aprendan a aprovechar todo su potencial. Al mismo tiempo, todos deben estar alerta frente al riesgo de una alianza

burocrática, consciente o inconsciente, entre funcionarios y consultores que contribuya más a los propios intereses profesionales de los mismos que a la efectiva resolución de los problemas que deben abordar.

F) Como último punto de esta introducción, la situación expuesta me recuerda a la siguiente frase: "hemos estado hablando tanto del problema que creemos que estamos haciendo algo por resolverlo." La mera enunciación de las disfuncionalidades y una aproximación teórica a sus soluciones puede configurar entre los actores intervinientes un efecto de acción puramente ilusorio que, desde ya, no satisface las necesidades de los justiciables.

La proliferación de diagnósticos puede explicarse en una visión histórica, pero debemos reconocer que ya es tiempo de transformar nuestro conocimiento del problema en acción.

## **2. LAS TENSIONES QUE ENFRENTA LA ORGANIZACION JUDICIAL.**

Toda organización enfrenta una cantidad de tensiones invariantes que intenta resolver situacionalmente. En particular, para el Poder Judicial, quiero subrayar las siguientes:

### **2.1. TENSION ENTRE EL ORDEN JURIDICCIONAL Y EL ORDEN ADMINISTRATIVO.**

La relación entre ambos órdenes es de naturaleza complementaria y antagónica simultáneamente. Lo de complementario no debe sorprender, ya que no se concibe un orden administrativo, que no esté al servicio de las tareas jurisdiccionales.

El antagonismo (vivencia incuestionable, más allá de toda declamación de complementariedad, para quienes tienen experiencia con el Poder Judicial) surge de la confrontación entre las distintas racionalidades que justifican cada orden.

Racionalidad es razón de ser, y el **orden jurisdiccional** encuentra su justificación en una racionalidad sustantiva, la del derecho, que impone dos cuestiones básicas:

a) la preservación de la independencia de criterio del juez, y su natural consecuencia, que es el amplio espacio para la **discrecionalidad individual** frente a los imperativos colectivos.

b) la necesidad de un análisis exhaustivo de cada causa, que se traduce en **una dimensión temporal (ilusoriamente) no sujeta a** urgencias.

Ambas cuestiones configuran lo que podríamos denominar una cultura **artesanal**.

Frente a ella se yergue la **racionalidad administrativa**, con sus imperativos instrumentales de **productividad** y su énfasis en la necesidad de justificar cada decisión en términos de **análisis cuantitativos costo-beneficio**. Una cultura, metafóricamente, de **producción en serie**.

Artesanía versus producción en serie, calidad versus cantidad, he ahí la tensión que se reflejará en la relación entre magistrados y funcionarios. Una de sus manifestaciones más dramáticas se verifica en la existencia de ministros de corte literalmente tironeados entre sus obligaciones jurisdiccionales y sus agobios administrativos (para los cuales, las más de las veces, no están preparados).

El señalamiento de esta tensión no implica desconocer que, en términos de un modelo sociotécnico, la administración es tecnología de apoyo al servicio y para la preservación del funcionamiento de la tecnología central, configurada por el orden jurisdiccional. La tensión, que iguala lógicamente ambos órdenes, no niega la existencia de una relación jerárquica de los jueces respecto de los administradores.

Pero la división funcional no evita la existencia de contradicciones en cada acto jurisdiccional o de gobierno, donde el orden administrativo se impone por razones de tamaño y complejidad de la organización judicial. La tensión es inherente a la organización.

Acotemos aquí que este modo de organización, que el Poder Judicial comparte con las instituciones educativas, asistenciales o de promoción social, ha sido caracterizado como Burocracia Profesional y se configura cuando la organizaciones se apoyan, para funcionar, en las competencias y el saber de sus operadores, que son profesionales de una determinada disciplina. (H. Mintzberg 1982) (4).

El advenimiento, en este tipo de organizaciones, de profesionales de la disciplina administrativa representa un estadio evolutivo no exento de dificultades. Estas se solucionan muchas veces mediante la creación de especialidades administrativas en las disciplinas de origen (abogados administradores, docentes administradores, médicos administradores, etc.).

## **2.2. TENSION ENTRE TRADICION Y MODERNIDAD.**

El equilibrio entre los tres poderes es la base de la preservación de nuestro sistema democrático. Frente a la dinámica fundamentalmente política e instrumental de los poderes ejecutivo y legislativo, el poder judicial se constituye en custodio de los derechos y garantías establecidos constitucionalmente. Este rol de custodia le impone mesura, austeridad y reflexividad.

A partir de estas características, dado su orden esencialmente conservador, pesa en el poder judicial la tradición y se manifiesta en la relativa solemnidad de sus formas, en el cuidado del protocolo, en el rigor de los procedimientos. Los espacios físicos, el equipamiento mobiliario (cuando hay recursos), las vestimentas de los magistrados, todo habla de la fortaleza de esta tradición.

Pero vivimos en un mundo turbulento y cambiante. Estamos ante nuevas tendencias sociales, nuevas modalidades de comportamiento, nuevas tecnologías. Aparece la incidencia de nuevos factores, como ser la creciente importancia de los medios masivos de comunicación en la configuración de la imagen de las instituciones, o la globalización de la economía, que diluye de alguna manera las fronteras de las naciones.

Frente a esta situación a las instituciones se les configura el desafío de procesar dinámicamente estos estímulos, modificando sus estructuras y adecuando sus procedimientos, so pena de perder su rol social frente a otras formas más efectivas de organización. El poder judicial, en este contexto, no es una excepción.

Una primera cuestión que surge naturalmente aquí es cómo podrá procesar dinámicamente el poder judicial la variedad de nuevos requerimientos a los que está expuesto en el marco de su relativa inmovilidad normativa, de la cual en su mayor parte no es responsable. ¿Cómo reaccionar adecuadamente a un presente demandante con normas y procedimientos del pasado?

Una segunda cuestión más específicamente organizativa se constituye a partir del impacto de las nuevas tecnologías informáticas, la introducción de los multimedios, el tratamiento de imágenes, los adelantos en los sistemas de comunicación, factores todos estos que están llamados a provocar una modificación profunda, no sólo en las áreas administrativas de apoyo, sino fundamentalmente en los procedimientos jurisdiccionales.

El poder judicial, en todos los países, ha quedado detrás de los otros dos poderes en la aplicación de nuevas tecnologías. En parte por su mesura y su austeridad, en parte por incapacidad, no ha podido actualizarse debidamente. Esta situación tiende hoy día lentamente a corregirse, pero no puede dejar de considerarse que el ritmo de introducción de nuevas tecnologías debe ser compatible con la seguridad y la confidencialidad en el tratamiento de la información.

De aquí la tensión entre tradición y modernidad, entre invariancia y cambio, entre clausura y apertura, que se manifiesta, por ejemplo, en un informe de la corte del estado de Maine, USA, donde se enuncia claramente que "la justicia no debería estar nunca a la vanguardia de los cambios tecnológicos,

porque por su naturaleza debe necesariamente evitar las fallas y los fracasos." (5)

### **2.3. TENSION ENTRE ACCION REACTIVA Y ACCION PROACTIVA.**

Los diversos actores sociales proponen las normas, el poder legislativo las sanciona y el poder judicial está allí para garantizar su cumplimiento y sancionar a los infractores. A partir de esto, el juez, metafóricamente hablando, se sienta y espera a que golpeen su despacho para ponerse en acción. Reacciona frente a las demandas.

No sólo el juez, sino también el poder judicial como organización actúa reactivamente. Especialmente en nuestros países de raigambre latina, donde no rige el derecho consuetudinario, se espera la sanción de nuevas normas mientras se enfrentan situaciones no contempladas con legislación muchas veces obsoleta. Se enfrenta un presente "desconocido" con las leyes de un pasado conocido pero no vigente, comprometiendo de esta manera el futuro.

Así por ejemplo, cuestiones referentes al derecho a elegir la propia muerte, la inseminación artificial, la ingeniería genética, el SIDA y otras, encuentran a la justicia por detrás de los acontecimientos.

Esta actitud reactiva se proyecta del orden jurisdiccional al orden administrativo. De esta manera, por ejemplo, la mayoría de los presupuestos se elabora sobre bases históricas y no en función de nuevos escenarios, o los conflictos laborales con el personal judicial se resuelven luego de costosas disputas, en lugar de buscar activamente mecanismos de concertación.

También en relación con los otros poderes se verifica esta situación. Por ejemplo, la sanción por parte del poder legislativo de leyes que pueden afectar profundamente el funcionamiento del poder judicial, no encuentra a este último anticipándose al problema, sino viendo cómo lo resuelve una vez que ya se produjo. La creación de órganos jurisdiccionales respondiendo a clientelismos políticos antes que a necesidades de tipo técnico es también una consecuencia de esta pasividad.

Un aspecto adicional de esta cuestión la constituye la actitud reactiva, y hasta pasiva, que asume el poder judicial en su relación con los abogados. Así, el abuso de las prácticas dilatorias, o la presentación de demandas temerarias que congestionan inútilmente a los tribunales son resueltas, si se resuelven, cuando el daño ya ha sido causado.

A esta situación se opone la natural tendencia de cualquier organización a anticipar, a realizar una indagación prospectiva que le permita activamente gestionar futuros alternativos superadores de las dificultades del presente y de las amenazas del porvenir.

El problema, para el poder judicial, es cómo transformar esta última tendencia en acción, sobre todo al estar gobernada por profesionales del derecho que no cuentan en su formación con los conocimientos requeridos para el planeamiento organizacional.

#### **2.4. TENSION SOBRE EL JUSTICIABLE: ¿OBJETO O SUJETO?**

Las empresas tienden a cerrarse sobre sus propios procedimientos, olvidándose muchas veces de sus clientes. En el poder judicial, donde el procedimiento es ley, esta tendencia se acentúa. La sentencia es el producto y el justiciable se convierte en un objeto al servicio de la misma.

Esta situación se agrava en nuestra región, donde la prevalencia de los procedimientos escritos y la sobrecarga de los tribunales impiden cumplir con el principio de inmediación. El juez no conoce muchas veces a los sujetos sobre los que tiene que fallar, y la mediatización de los procedimientos y de funcionarios muchas veces no calificados, relega al justiciable a esta posición de objeto.

La cuestión se hace extensiva a la opinión pública en general, frente a la cual los poderes judiciales, agobiados por sus problemas, hacen oídos sordos. El manejo de los medios masivos de comunicación, para los cuales sólo lo negativo es noticia, acentúa la falta de credibilidad que reflejan las encuestas.

Un reciente trabajo encomendado por la Fundación Poder Ciudadano en la Capital Federal de la República Argentina revela que "se advierte una profunda sensación de desprotección del ciudadano común frente a la justicia. El 78 % de la población se siente poco o nada amparada por la justicia argentina, el 82 % sostiene que la justicia argentina salvaguarda poco o nada los derechos del ciudadano común, para el 88 % la justicia argentina ampara poco o nada a las personas de bajos recursos y el 83 % considera que la justicia argentina garantiza poco o nada los derechos de las víctimas de delitos." (6)

A esta situación se opone el hecho de que el Poder Judicial es el único de los tres poderes al que le interesa el ciudadano con nombre y apellido, y es el que puede alzarse como freno frente al avasallamiento de los derechos y garantías constitucionales.

Agréguese a esto la moderna tendencia a considerar la inclusión en instancia judicial de medios alternativos para la resolución de conflictos, hecho que devuelve a los justiciables el protagonismo que nunca debieron haber perdido en la solución de sus problemas.

Y finalmente, para que quede debidamente acreditada la tensión entre este ser objeto o sujeto del justiciable, contabilícense los esfuerzos de las

organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para incrementar la participación ciudadana en la gestión de los problemas comunitarios, especialmente en aquellos que atañen al poder judicial.

### **3. LOS MODOS PRESENTES DE RESOLUCION DE LAS TENSIONES. UNA ETAPA DE TRANSICION.**

Ubiquémonos algunos años atrás, no muchos, cuarenta o cincuenta tal vez. ¿Qué sucedía entonces respecto a la resolución de las tensiones señaladas?

El orden administrativo no había adquirido existencia legítima en los problemas judiciales. Esta situación podía encontrar justificación dada la menor cantidad y variedad de causas, una menor complejidad de las mismas, la existencia de problemáticas más localizadas que globalizadas y un menor ritmo de innovación tecnológica. El orden jurisdiccional, de alguna manera, se bastaba a sí mismo.

En una sociedad menos dinámica, reinaba la tradición, de la cual el poder judicial era reservorio y custodio. Era habitual la trasmisión del "oficio" de juez de padres a hijos y la magistratura aparecía como figura social señera, símbolo de mesura y austeridad. Máquinas de escribir que eran verdaderas joyas mecánicas, mobiliarios que imponían respeto, salas de acuerdo que configuran tesoros arquitectónicos fueron el complemento material de la más pura tradición jurídica.

No era tan necesario anticiparse a los acontecimientos, dado que estos fluían más lentamente. No existía el vértigo que nos impone este presente incierto, por lo que las respuestas reactivas frente a las demandas eran la actitud natural de una institución conservadora y tradicional.

Finalmente, el justiciable era tal vez más sujeto que objeto de la justicia, en una sociedad de relaciones más próximas y personalizadas. El juez tenía el tiempo y los medios para conocer a las partes, en el marco de una comunidad más pequeña y abarcable.

Obviamente, estoy exagerando la descripción por motivos estrictamente retóricos. No quisiera con lo dicho hasta aquí negar la existencia de las tensiones que he señalado, a las que atribuyo un carácter permanente. Sólo quiero enfatizar que la resolución de dichas tensiones tendía seguramente a resolverse en el sentido indicado.

¿Qué sucede hoy día? Nuestra sociedad y sus instituciones se hallan en una etapa de transición, causa del desconcierto que sufrimos todos al estar inmersos en ella. La significación de los referentes más sólidos

En una sociedad menos dinámica, reinaba la tradición, de la cual el poder judicial era reservorio y custodio. Era habitual la transmisión del "oficio" de juez de padres a hijos y la magistratura aparecía como figura social señera, símbolo de mesura y austeridad. Máquinas de escribir que eran verdaderas joyas mecánicas, mobiliarios que imponían respeto, salas de acuerdo que configuran tesoros arquitectónicos fueron el complemento material de la más pura tradición jurídica.

No era tan necesario anticiparse a los acontecimientos, dado que estos fluían más lentamente. No existía el vértigo que nos impone este presente incierto, por lo que las respuestas reactivas frente a las demandas eran la actitud natural de una institución conservadora y tradicional.

Finalmente, el justiciable era tal vez más sujeto que objeto de la justicia, en una sociedad de relaciones más próximas y personalizadas. El juez tenía el tiempo y los medios para conocer a las partes, en el marco de una comunidad más pequeña y abarcable.

Obviamente, estoy exagerando la descripción por motivos estrictamente retóricos. No quisiera con lo dicho hasta aquí negar la existencia de las tensiones que he señalado, a las que atribuyo un carácter permanente. Sólo quiero enfatizar que la resolución de dichas tensiones tendía seguramente a resolverse en el sentido indicado.

¿Qué sucede hoy día? Nuestra sociedad y sus instituciones se hallan en una etapa de transición, causa del desconcierto que sufrimos todos al estar inmersos en ella. La significación de los referentes más sólidos (estado, religión, justicia, familia, trabajo, por nombrar sólo algunos) está en cuestión. La crisis de los valores nos deja inhabilitados frente a la pregunta por el destino de la humanidad y el sentido mismo de nuestra existencia.

La fragmentación de nuestra experiencia, impuesta por el bombardeo de imágenes no elaboradas a que nos someten los medios masivos de comunicación, agrava estas cuestiones. Vemos cada vez más, pero entendemos cada vez menos. Comprendemos la necesidad de soluciones globales e integrales, pero somos cada vez menos capaces tan siquiera de imaginarlas, si no es al costo de groseras simplificaciones.

En este contexto, ¿qué ha sucedido en nuestra región con la justicia?

El orden administrativo reclama por derecho propio su lugar en el gobierno del poder judicial, pero la transición todavía da cuenta de imposiciones arbitrarias del orden jurisdiccional. Ejemplos de ello son:

a) la feudalización de los juzgados, basada en el principio de preservación de la independencia de criterio del juez. Así, erróneamente, se impone la

existencia de juzgados que funcionan como compartimientos estancos, duplicándose medios de manera innecesaria y desconociendo el beneficio de utilizar recursos especializados compartidos por varios jueces.

b) a la manera en que se elabora un fallo, los superiores tribunales toman muchas veces las decisiones administrativas secuencialmente, y no en reunión simultánea de sus miembros como prescribe la racionalidad administrativa para los órganos colegiados. Además, el detallismo con que los jueces analizan sus causas y fundamentan sus fallos, se traslada a las decisiones más triviales. No es extraño ver a los ministros de corte teniendo que decidir acerca del color de los azulejos de un baño ubicado en un remoto juzgado, o concediendo licencias extraordinarias a personal subalterno de alejadas regiones. La concepción de "superintendencia" vigente ignora la tendencia moderna a que existan órganos de gobierno sólo encargados de emitir las políticas globales y tomar las grandes decisiones, delegando la ejecución de las mismas en órganos descentralizados.

c) así como se conservan los expedientes en la actividad jurisdiccional casi "in aeternum" (en la mayoría de los casos no hay normas racionales referidas a su conservación o destrucción), también es posible encontrar en las estructuras administrativas divisiones y departamentos con funciones superpuestas que no tienen aparente explicación y de las que nadie dispone. Un análisis histórico demuestra muchas veces que las nuevas reparticiones se concibieron como solución frente a la manifiesta ineficiencia de otras a las que debían reemplazar, pero que en la realidad nunca desaparecen. Curioso caso de "estructuras arqueológicas" generadas por superposición de unidades creadas al mismo efecto.

d) los tres puntos anteriores motivan una manifiesta ineficiencia en la distribución de los recursos disponibles. Digámoslo de una vez: los recursos con que cuenta el poder judicial tal vez sean escasos, pero además están irracionalmente distribuidos.

e) cada asunto, aún los más nimios, genera un expediente más propio de una causa jurídica que de una cuestión administrativa.

f) como el orden jurisdiccional no incluye la consideración de la racionalidad económica, no hay sensibilidad frente a los costos de transacción que estos modos de administrar motivan. Ello provoca una ineficiencia a nivel de funcionamiento global del sistema judicial, que carga sobre las endeudadas espaldas de nuestras precarias economías.

g) a esto se agrega el atraso en el procesamiento de los expedientes, basado en la primacía de la cultura artesanal que rige lo jurisdiccional, en la irracionalidad apuntada en la distribución de los recursos y en la vigencia de procedimientos judiciales manifiestamente inadecuados. Demás está decir que este atraso, además de incidir negativamente en los costos de transacción de la

economía global, configura en muchos casos una violación al principio de equidad de las partes.

La tensión entre tradición y modernidad presenta en esta etapa de transición las siguientes particularidades:

h) aparecen como promisorias nuevas modalidades de resolución de conflictos que evitan los pesados y farragosos procedimientos jurídicos tradicionales, impulsándose una cultura de la conciliación que procura modificar las prácticas litigiosas habituales.

i) la oralidad en los procesos tiende a sustituir el procedimiento escrito tradicional.

j) se verifican algunas experiencias positivas de gestión de nuevos proyectos mediante equipos interdisciplinarios.

k) frente a estos elementos valiosos, la capacidad de gobierno de los superiores tribunales sigue siendo sumamente restringida y no disponen de sistemas de información gerencial para la toma de decisiones. Desconocen la tendencia de las organizaciones modernas hacia la flexibilización de sus estructuras, la descentralización y la delegación.

l) correlativamente, no existe un concepto moderno de control de gestión. No se han desarrollado sistemas de información adecuados para detectar desvíos en el cumplimiento de las responsabilidades administrativas; en cuanto a los plazos procesales, cuando se dispone de estadísticas adecuadas (las menos de las veces, ya que las mismas se "dibujan" y llevan siempre un considerable retraso) no se toman las medidas correctivas que corresponden. En este marco, el orden disciplinario imperante resulta puramente formal, y no existe ningún mecanismo tendiente a asegurar el cumplimiento de las responsabilidades, ni de magistrados ni de funcionarios.

m) en una organización donde la nómina de personal insume más del 90 % de los recursos presupuestarios, con dotaciones cuantitativamente importantes, no se ha sustituido aún el viejo paradigma de "administrar el personal" por el nuevo de "gestionar los recursos humanos". Los departamentos correspondientes, en la mayoría de los casos siguen liquidando haberes, administrando el escalafón y otorgando licencias. Se incorpora gente con criterios basados en el clientelismo político (y familiar), y no en las capacidades necesarias para el desempeño de la función. La rigidez de los esquemas de la administración pública y los bajos salarios impiden pensar en elevar la motivación del personal.

n) recién ahora (a pesar de alguna que otra reciente licitación), tiende a

desaparecer la máquina de escribir mecánica, verdadera reliquia en otros ámbitos de actividad. Las nuevas tecnologías informáticas asoman tímidamente y no es raro encontrar computadoras en los juzgados que no se utilizan por falta de programas adecuados, o de capacitación del personal. Definitivamente, no existe la noción de plan estratégico de sistemas y las aplicaciones que se desarrollan no responden a políticas, prioridades o programas de acción integral. Más vale, son la consecuencia de impulsos relativamente espontáneos de personas que en un momento determinado logran llevar a cabo sus propias ideas, ya sea porque tienen la capacidad para ello, o porque se encuentran con circunstancias favorables para hacerlo.

En cuanto a acciones reactivas y proactivas, constatamos:

o) el poder judicial es botín de las ambiciones hegemónicas del poder ejecutivo y de las transacciones políticas que ocurren en el seno del poder legislativo. Es incapaz de afirmar adecuadamente su rol frente a ellos y desconoce los modos de elevar su imagen frente a los ojos de la comunidad. No posee en nuestra región áreas de relaciones institucionales y en su vinculación con la prensa carece de las competencias necesarias.

p) siendo su gobierno colegiado, el poder se distribuye horizontalmente y no existen liderazgos identificables capaces de imponer una línea clara de autoridad. En un contexto normativo muy rígido y desactualizado, la consecuencia es una organización debilitada para emprender acciones de largo plazo que requieran del sostén de una firme voluntad política.

q) en general no existen en su estructura áreas de investigación social para indagar activamente en su contexto en busca de futuros problemas, por lo que es incapaz de desarrollar una acción preventiva en relación a los mismos.

r) no suelen encontrarse áreas de planificación, y por lo tanto es habitual que se encaren acciones puntuales y dispersas, que no se enmarcan en un plan de desarrollo de la organización. En particular, sus presupuestos casi siempre se elaboran sobre bases históricas, no aplicándose el concepto de presupuestación en base a objetivos.

Finalmente, la tensión en cuanto al rol del justiciable indica lo siguiente:

s) tal como se dijo, los ciudadanos perciben a la justicia como lenta, ineficiente y corrupta.

t) no existen programas para mejorar la calidad de atención al público, ya se trate de partes, testigos o víctimas. No se brinda la información necesaria y los tribunales resultan verdaderos laberintos para quienes no se hallan habituados a circular por ellos. Los procedimientos resultan incomprensibles y los ciudadanos

quedan inermes y a merced de los abogados, sin posibilidad de configurar opciones ni tomar sus propias decisiones. No se utilizan las palabras usuario, o cliente, que indicarían más claramente que la justicia es un servicio público del estado a los ciudadanos.

u) la ciudadanía en general tampoco sabe cómo modificar este estado de situación. En culturas de tradición autocrática, el problema aparece como inmodificable y sólo recientemente, al influjo de las transiciones democráticas que se suceden en los países de la región, aparecen movimientos para la afirmación de los derechos del ciudadano. Las organizaciones no gubernamentales que los sostienen deberán tener una participación activa en la modificación de la situación presente.

#### **4. REPENSAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA: UNA CUESTION DE LOGICA.**

En administración solemos comenzar un replanteo de nuestra organización con la pregunta "en qué negocio estamos?". Cualquier área de actividad tiene alguna lógica que la organiza, explícita o implícitamente planteada, y su correcta enunciación es una condición necesaria para estructurar la organización y planificar el mejoramiento de sus servicios.

La justicia está en el "negocio" de la resolución de conflictos, y para ello debe ganar la confianza del público, mejorar el acceso de los ciudadanos y garantizar la transparencia de sus decisiones, cumpliendo en forma expedita con los plazos procesales.

Cumplir con estos imperativos requiere encarar acciones en cuatro áreas (o componentes de un programa de reforma) principales: **gobierno** (lógica política), **reforma normativa** (lógica política y técnica) , **fortalecimiento administrativo del poder judicial** (lógica técnica) y **participación ciudadana** (lógica cultural).

Desarrollaré a continuación, desde mi punto de vista, los principales lineamientos para emprender acciones en cada una de estas áreas.

##### **(a). GOBIERNO.**

La gobernabilidad de una organización se mide por la relación entre la variables que controla y aquellas que están fuera de su control. Cuanto mayores sean las primeras en relación a las segundas, más gobernable será el sistema. Gobernar es, por lo tanto, actuar en el sentido de incrementar el número de variables sobre las que la organización tiene control.

Control implica poder, y esta es la razón por las que las acciones de

gobierno se inscriben en una lógica política de la organización. Sin ella, la cuestiones culturales y técnicas resultan inabordables. Es desde la consideración de la lógica política que el paradigma actual de los programas de reforma judicial (se hace lo que se puede) puede transformarse en otro más operativo (hagamos lo que es debido).

El fortalecimiento de la capacidad de gobierno del poder judicial es un requisito indispensable para asegurar su independencia. Para que ello suceda, es necesario encarar las siguientes acciones:

**a.1.** Dotar al poder judicial de un órgano de gobierno con capacidad técnica y administrativa para llevar a cabo los cambios que la organización requiere. Asegurar que quienes están al frente de este proceso tengan **vocación** para ello, contando con las **aptitudes** requeridas y la **continuidad** necesaria para emprender acciones de mediano y largo plazo. Capacitar a los magistrados interesados para que puedan erigirse en líderes del cambio, constituyéndose en modelos identificatorios para el resto de los miembros de la organización.

**a.2.** En las Cortes Supremas y tribunales de distrito, separar la función de gobierno y las labores jurisdiccionales de los magistrados. Introducir la figura del **administrador judicial** (ver más adelante área de administración de cortes).

**a.3.** Configurar claramente a los superiores tribunales, en cuanto a gobierno, en órganos encargados de fijar las **políticas**, tomar las grandes decisiones y controlar la gestión de los organismos ejecutores descentralizados. Enfatizar el concepto de **responsabilidad de los funcionarios públicos** en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones y sancionar el incumplimiento de las mismas.

**a.4.** Gestionar activamente las **relaciones institucionales**, constituyendo un departamento orientado con las siguientes áreas de responsabilidad: relaciones con el poder ejecutivo y el poder legislativo, relaciones con la comunidad (a través de asociaciones intermedias y organizaciones no gubernamentales que la representen), relaciones con la prensa, relaciones con los abogados y otras profesiones auxiliares de la justicia (y las instituciones académicas que los forman).

**a.5.** Asegurar el **nombramiento de jueces idóneos** para la función que deberán desempeñar. Priorizar la capacidad técnica y la probidad moral por encima de consideraciones de tipo político.

**a.6.** Constituir a la planificación de mediano y largo plazo en el eje articulador de los órdenes jurisdiccional y administrativo. Planificar la **potencialidad** (lo que deberíamos hacer desarrollando nuestros recursos y eliminando las restricciones, siempre operando dentro de los límites que hoy definan lo

posible) y la **capabilidad** (lo mejor que podríamos hacer con los recursos existentes, bajo las restricciones presentes, si nos lo propusiéramos seriamente). (Stafford Beer, 1982). Integrar las acciones planificadas en los órdenes jurisdiccional y administrativo en un **plan de gobierno** de mediano y largo plazo que sea la base para la elaboración de los presupuestos económicos y financieros.

**a.7.** Perseguir y sancionar la **corrupción** de magistrados y funcionarios. Garantizar que el interés público prime sobre el interés personal. Dictar los códigos de ética y proveer los recursos necesarios para asegurar su cumplimiento.

**a.8.** Poner coto a las **prácticas abusivas de los abogados**, sancionando el planteo de demandas temerarias y las prácticas dilatorias. Efectivizar los **tribunales de ética** en los colegios profesionales. Replantear la **formación** de los profesionales del derecho en las universidades, modificando las currículas y los procedimientos pedagógicos para provocar un cambio sustancial a nivel de conocimientos y actitudes.

#### **(b). REFORMA NORMATIVA.**

Ya hemos señalado reiteradamente que, en nuestra región, el poder judicial opera en un marco normativo inadecuado y obsoleto. Esto es válido no sólo en lo que respecta a los códigos de fondo y de procedimiento de los distintos fueros, sino que además se hace extensivo a las leyes y reglamentos que determinan su organización.

Modificar esta situación es una cuestión que obedece a dos lógicas, una técnica y otra política. Técnica, porque es necesario investigar y desarrollar los códigos que respondan más adecuadamente a las demandas de este tiempo y en este contexto. Política, porque por mejor formulados que estén los códigos, no serán promulgados a menos que se posea la capacidad política para operar en el marco de las complejas relaciones establecidas entre los tres poderes del estado.

En el marco de estas lógicas, las acciones a ser desarrolladas a este respecto son las siguientes:

**b.1.** Reformar los **códigos de fondo y de procedimiento**, con el objeto de afirmar los principios que deben regir las labores jurisdiccionales (equidad, inmediatez, transparencia, publicidad, competencia, celeridad, probidad, legitimidad, previsibilidad).

**b.2.** Introducir formas voluntarias y mandatorias de **resolución alternativa de conflictos**, en instancias judiciales y extrajudiciales. Capacitar a los abogados y a los jueces para operar en el marco de una nueva cultura de

conciliación.

**b.3.** Descongestionar los tribunales creando vías expeditas para la gestión de casos repetitivos de sencilla resolución en cuanto a los jurisdiccional (liquidaciones de seguros por accidentes de tránsito, emisión de cheques sin fondo, robo de pasaportes, etc.). Analizar para estos casos la posibilidad de utilizar **sistemas expertos** como apoyo para la tarea del juez.

**b.4.** Desarrollar procedimientos que garanticen la **actualización permanente de los jueces**, basados en las más modernas técnicas pedagógicas que se utilizan para la educación de adultos. Evitar la "escolarización" de la capacitación judicial.

**b.5. Sancionar nuevas leyes orgánicas** para los distintos órganos de la justicia (poder judicial, ministerio público, defensoría pública). Simplificar, mediante estas leyes, la maraña normativa en la que debe operar la administración de justicia. Compatibilizar la sanción de estas leyes con los reglamentos internos y acordadas emitidas por los superiores tribunales en ejercicio de sus facultades de superintendencia.

### **(c). FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL.**

Recordemos aquí lo dicho respecto a las burocracias profesionales: son organizaciones gobernadas por practicantes de una determinada disciplina, en este caso el derecho, a quienes, en este tiempo, se les imponen específicas cuestiones administrativas como consecuencia del crecimiento y de la complejidad de su organización.

La lógica que predomina es estrictamente técnica; se trata de implementar una serie de medidas sustentadas en una racionalidad administrativa, orientada a la mejora de la eficiencia y la productividad. Ello no implica desconocer que juegan también en este componente cuestiones de poder, relacionadas con la lógica política; pero su resolución pertenece al componente de gobierno.

La variedad de situaciones concurrentes, la calidad y cantidad de los recursos administrados, la conveniencia de introducir innovaciones tecnológicas, unidas a la necesidad de preservar el tiempo de los jueces para las labores jurisdiccionales, aconsejan el siguiente programa de acciones para este componente de la reforma judicial:

**c.1.** Implementar el rol de **administrador judicial**, quien por delegación del órgano de gobierno y en coordinación con el mismo debe asumir la gestión de las cuestiones administrativas del poder judicial. Ello implica, entre otras funciones, las de:

\* asegurar la **calidad del servicio de justicia** dentro de los estándares de atención a los ciudadanos definidos por el órgano de gobierno.

\* elaborar el **presupuesto** (derivado de la planificación aludida en el componente de gobierno).

\* proveer los medios para la **gestión del personal**, principal recurso de la organización, de modo de favorecer la motivación y el espíritu de servicio que deben caracterizar al poder judicial.

\* administrar los **recursos materiales** puestos a su disposición y controlar la efectiva aplicación de los mismos. Desarrollar un sistema de información gerencial que permita tomar las decisiones adecuadas en el momento oportuno (ver más adelante).

\* reasignar dinámicamente los recursos humanos y materiales en función de las cargas de trabajo que se verifiquen en los distintos distritos y juzgados.

\* formular premisas metodológicas de orden administrativo y difundirlas para su aplicación homogénea en las distintas jurisdicciones y reparticiones.

\* gestionar los **cambios tecnológicos** tendientes a mejorar la eficacia de los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.

**c.2.** Superar la cultura tradicional de administración de personal, sustituyéndola por el nuevo paradigma de gestión de recursos humanos, creando a tal fin un departamento con las siguientes áreas de responsabilidad:

\* selección e inducción de nuevos empleados.

\* capacitación y desarrollo de los mismos, dotándolos de los conocimientos y habilidades necesarias para la gestión de sus funciones.

\* promoción del personal, basada en la evaluación del desempeño, y no en meras cuestiones de antigüedad y escalafón.

\* administración de remuneraciones y beneficios, implementando sistemas de reconocimiento del mérito en el ejercicio de la función.

\* aplicación de sanciones para el incumplimiento de los deberes del funcionario público.

**c.3.** Introducir el concepto de **oficina judicial** a nivel de distrito, para dar

servicio administrativo a distintos juzgados. Gestionar allí los registros de entrada, el reparto de asuntos, los mandamientos y notificaciones, la caja judicial, el depósito de efectos, las estadísticas judiciales, los servicios de recursos humanos, financieros e informáticos, el mantenimiento edilicio, la provisión de insumos y el archivo general.

**c.4.** Utilizar la **tecnología informática** para facilitar la gestión y el monitoreo de causas en tiempo real. En particular, producir mediante estas técnicas las carátulas de los expedientes, la identificación de los mismos, su asignación y seguimiento procesal, agenda de audiencias, mandamientos, notificaciones y sentencias.

**c.5.** Asignar las causas mediante un sistema que permita una **carga de trabajo pareja** para los distintos juzgados, en base a la ponderación de factores cuantitativos y cualitativos.

**c.6.** Elaborar **estadísticas judiciales**, resultantes del desarrollo del punto anterior, que sirvan como efectivas herramientas con dos objetivos principales: información para la reasignación dinámica de recursos de acuerdo a las cargas de trabajo de cada distrito o juzgado, y control de gestión.

**c.7.** Reelaborar el **mapa judicial**, distribuyendo los órganos jurisdiccionales en base a las cargas de trabajo presentes y futuras de los distintos distritos judiciales.

**c.8.** Como consecuencia de lo anterior, implementar programas para **reducir los atrasos** en la tramitación de las causas, simplificando los procedimientos, regulando las sobrecargas y optimizando el flujo de recursos.

**c.9.** Introducir el concepto de **gestión por proyectos**, constituyendo comisiones para la elaboración e implementación de proyectos de cambio, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional.

**c.10.** Utilizar la tecnología informática para favorecer las **comunicaciones** entre los distintos órganos jurisdiccionales y administrativos.

**c.11.** A través de la **informática documental**, desarrollar bases de datos jurídicas para facilitar el acceso a la jurisprudencia y doctrina. Utilizar estas técnicas para la gestión de archivos de expedientes, tanto los que se encuentren abiertos como los que hayan tenido sentencia.

**c.12.** Proceder activamente a la **reducción de costos** de tramitación de los expedientes, identificando las causas que generan un encarecimiento injustificado del servicio. Complementar esta acción con una racionalización de las estructuras administrativas centralizadas. En este contexto, **extender los**

**horarios de trabajo del personal**, que en nuestra región son arbitrariamente cortos en relación a otras áreas de actividad.

**c.13.** Optimizar el uso de los **recursos financieros**, en particular de aquellos que sean percibidos directamente por el poder judicial.

**c.14.** Racionalizar la **infraestructura edilicia**, adaptando, construyendo y manteniendo locales adecuados a los requerimientos de funcionamiento.

#### **(d). PARTICIPACION CIUDADANA.**

La infraestructura cívica de una nación o región está constituida por las redes informales de compromiso que ligan a los ciudadanos con la resolución de sus asuntos. "Las ciudades y los estados con infraestructuras cívicas saludables son aquellos en los que los ciudadanos, las organizaciones de la comunidad, las empresas y los medios de comunicación están comprometidos con el bienestar público. Los gobiernos que disfrutan de este compromiso tienen mucha más facilidad para hacer cambios fundamentales". (D. Osborne y T. Gaebler, 1992)

En nuestra región, producto de años gobierno por parte de regímenes autoritarios, los ciudadanos se han abstenido a la fuerza de participar en la resolución de sus problemas cotidianos. En particular, la justicia, a través de una cultura corporativa impuesta por los profesionales del derecho, los ha relegado a la condición de profanos, legos, espectadores incapaces de hacerse cargo de la resolución de sus propios conflictos.

El justiciable es el único que no parece estar recibiendo recompensas por este estado de cosas, y, en la medida en que ello sucede, se aleja y se retrae. Es imprescindible desarrollar programas para que manifieste su voluntad y desarrolle la capacidad de transformación que esta situación requiere.

La modificación de estas pautas de conducta opera dentro de una lógica cultural; apunta a sustituir un modo de pensar, sentir y hacer las cosas que podría caracterizarse como pasivo y dependiente, propio de las culturas paternalistas, por otro más activo e independiente, correspondiente a una cultura autónoma.

Las acciones para hacer más saludables nuestras infraestructuras cívicas implican:

**d.1.** Fortalecer a las **asociaciones intermedias y las organizaciones no gubernamentales** para que, a través de ellas, los ciudadanos encuentren vías efectivas para convertirse en protagonistas de la reforma judicial.

**d.2.** Desarrollar, con participación ciudadana, programas de **mejora de la calidad de servicio**. En particular, favorecer el cuidado de víctimas y testigos, como un modo de incentivar conductas solidarias en la comunidad.

**d.3.** Incluir la representación ciudadana, a través de sus entidades representativas, en la **designación y evaluación de los jueces**.

**d.4.** Encarar campañas de difusión pública para favorecer el **acceso a la justicia** de todos los ciudadanos sin discriminación alguna. Eliminar las barreras geográficas, económicas, culturales, cognitivas y de procedimiento.

**d.5.** Capacitar a la ciudadanía, a través de las instituciones educativas y de las organizaciones comunitarias, en la utilización de **métodos alternativos de resolución de conflictos**.

**d.6.** Favorecer la conducción de **investigaciones multisectoriales e interdisciplinarias** acerca de la operación del poder judicial, coordinando para las mismas la acción de todos los interesados y habilitados para tal fin.

## **5. CONCLUSIONES.**

Las acciones sugeridas en el punto anterior constituyen el punto de partida para un programa de reforma integral de la administración de justicia en nuestra región. Exigen la superación de ciertos obstáculos de orden interno y externo respecto del poder judicial.

En lo interno, es necesario superar una situación en la que la inercia se ha convertido en inmovilidad y la prudencia en ceguera. Cuando entré por primera vez a la sala de reuniones de un superior tribunal, me dijeron: "Joven (ya que entonces lo era), en la justicia los cambios son lentos". Sabía por mi experiencia que esto es cierto para la mayor parte de las organizaciones, pero aún no podía comprender la exacerbación de esta sentencia en el poder judicial.

Es cierto que el campo de la justicia no se presta a las aventuras revolucionarias. Su inercia lo protege contra las modas y los experimentos, pero a la vez sirve para preservar la estructura de poder. En lo interno, es necesario superar una situación en la que la inercia se ha convertido en inmovilidad y la prudencia en ceguera. Cuando entré por primera vez a la sala de reuniones de un superior tribunal, me dijeron: "Joven (ya que entonces lo era), en la justicia los cambios son lentos". Sabía por mi experiencia que esto es cierto para la mayor parte de las organizaciones, pero aún no podía comprender la exacerbación de esta sentencia en el poder judicial.

Es cierto que el campo de la justicia no se presta a las aventuras revolucionarias. Su inercia lo protege contra las modas y los experimentos, pero

a la vez sirve para preservar la estructura de poder instituida. Las prácticas sociales en un campo determinado pueden ser analizadas considerando las estrategias de los distintos actores en defensa de sus intereses, y en este marco, el actor que claramente pierde es el justiciable.

La justicia atrasa. Su dimensión temporal se pierde entre un presente desbordado de problemas y un futuro para el cual es imposible imaginar ni siquiera soluciones utópicas. La profundidad de visión de una organización puede medirse por las metas del futuro más distante que es capaz de construir y llevar a cabo. La justicia es, en este sentido, miope.

En cuanto a los factores de orden externo respecto del poder judicial, estamos acostumbrados a aceptar con resignación que

- \* **no se pueden** cambiar los códigos de fondo y de procedimiento, las leyes ni los reglamentos, ya que los vericuetos del poder legislativo son infranqueables.

- \* **no se puede** aumentar el presupuesto, ya que el poder ejecutivo siempre relega a la justicia en la asignación de los recursos.

- \* **no se puede** motivar al personal porque sus salarios son bajos y operan con escasos recursos.

- \* **no se puede** cambiar el comportamiento de los abogados, que no vacilan en congestionar los tribunales en aras de la satisfacción de sus intereses personales y los de sus clientes.

Tantas y tan importantes restricciones conducen las más de las veces a adoptar una de dos posiciones extremas: la de la **comprensión enferma**, que a todo se resigna, o la de la **impaciencia destructiva**, que se tienta con el emprendimiento de una reforma radical que arrase con las estructuras existentes.

Organizar significa procurar estabilidad y previsibilidad; se asignan roles y se diseñan procedimientos para homogeneizar la conducta de las personas en aras de la satisfacción de los objetivos de la organización. Todos los esfuerzos se dirigen en este sentido y, desde esta perspectiva, la idea de cambio es ajena al proceso de organizar. Irrumpe, las más de las veces, desde afuera, generada por nuevas demandas sociales, nuevas tecnologías o situaciones imprevisibles y contingentes. El cambio es en la organizaciones, generalmente, de origen exógeno.

Pero una vez que irrumpe, una vez que se impone, requiere de ciertas condiciones internas que, de no verificarse, pueden llevar al colapso.

La primera de estas condiciones es la de poseer una visión sistémica del proceso de cambio, que permite construir una estrategia y una táctica adecuadas para el logro de las finalidades perseguidas.

Los procesos de reforma de la administración de justicia en nuestra región han adolecido en general de esta perspectiva integradora, y ello en cierto modo se explica por la inconmensurabilidad del cambio requerido, en vista de las restricciones existentes.

Estamos en un momento donde aparentemente debemos optar entre la ineficacia de las soluciones parciales y la imposibilidad de las soluciones globales. Se puede configurar así una situación paradójica donde nada de lo que pensemos hacer resulte satisfactorio y la consecuencia sea la parálisis.

Es aquí donde entra en consideración la segunda condición necesaria para llevar adelante los cambios requeridos por una organización: la existencia de una firme voluntad política por parte de la conducción, un liderazgo firme que guíe a los actores a través de un proceso que, apuntalado en las invariancias que identifican y nutren a la organización, emprenda las transformaciones necesarias.

Esta voluntad política debe ser férrea, continua, impenitente. Debe sostenerse en las condiciones más desfavorables si pretendemos que suceda lo que hoy aparece como más improbable: la reforma de justicia. La más fuerte expresión de esta voluntad reconocería como propio el consejo de J. L. Borges en su cuento El jardín de los senderos que se bifurcan, cuando dice: "El ejecutor de una empresa atroz debe imaginar que ya la ha cumplido, debe imponerse un porvenir que sea irrevocable con el pasado."

Así sea para la reforma judicial si queremos consolidar nuestras democracias.

## **6. BIBLIOGRAFIA.**

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Elementos para la modernización del Estado. Elaboración grupal coordinada por Nestor Humberto Martínez (1994).
2. T. RENOUX Y A. ROUX. L'administration de Justice en France. Presses Universitaires Françaises. (1994)
3. FEDERAL REPORT STUDY COMMITTEE. USA. Informe de abril de 1990.

4. H. MINTZBERG. Structure et dynamique des organisations. Les Editions d'Organisations. París (1982)
5. COMMISSION TO STUDY THE FUTURE OF MAINE'S COURTS. New dimensions for Justice. Maine. USA. (1993)
6. INSTITUTO GALLUP. Estudio de opinión pública de la justicia en Argentina. Publicado por CEJURA, Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina. (1994)
7. S. BEER. Brain of the firm. Ed. John Wiley. 2º edición (1982)
8. D. OSBORNE y T. GAEBLER. La reinención del gobierno. Ed. Paidós (1994)
9. J.L. BORGES. El jardín de los senderos que se bifurcan. En Ficciones. Ed.