

Simone, Vanina Inés. **Construcción y promoción de ideas en torno a la “reforma judicial”. Actores globales, proyectos de reforma para Latinoamérica y una experiencia de implementación.** *En publicación: Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas.*
Mato, Daniel; Maldonado Fermín, Alejandro. Abril 2007. ISBN 978-987-1183-66-1

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Simone.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

VANINA INÉS SIMONE*

CONSTRUCCIÓN Y PROMOCIÓN DE IDEAS EN
TORNO A LA “REFORMA JUDICIAL”
ACTORES GLOBALES,
PROYECTOS DE REFORMA PARA LATINOAMÉRICA
Y UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN

EN ESTE TRABAJO se vuelcan avances de la investigación que llevo a cabo actualmente sobre los proyectos de reforma judicial, promovidos y financiados por organismos multilaterales de crédito y desarrollo, para ser aplicados en los países de América Latina¹.

A comienzos de la década del noventa, los proyectos de reforma judicial cobran especial interés en el contexto de nuevas políticas de ajuste en la región. Con la promoción de este tipo de reformas, se pretende avanzar no sólo sobre la soberanía en las decisiones de política

* Licenciada en sociología y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Participante del proyecto I+D de la Universidad Nacional de Quilmes, “Paradigmas en conflicto y producción de subjetividades en espacios de trabajo del ámbito estatal”.

¹ La investigación se está llevando a cabo gracias a la contribución del Programa Regional de Becas de CLACSO, y corresponde a los avances del proyecto “Reformas judiciales proyectadas en Latinoamérica: ¿implementación o resistencia?”, que fue premiado con una beca junior CLACSO-ASDI de promoción de la investigación social en el año 2004. A su vez, este texto corresponde a una segunda versión del trabajo final elaborado en el marco del seminario “Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización: perspectivas latinoamericanas”, dictado por Daniel Mato en el Campus Virtual de CLACSO.

económica, sino también sobre otras áreas del Estado, como la administración de justicia.

En este contexto, me interesa, por un lado, mostrar el papel que juegan determinados actores globales –principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– en el diseño, promoción y construcción de sentido de los proyectos de reforma judicial. Por otra parte, conocer de qué manera y bajo qué condiciones estos se han implementado en los países destinatarios.

Siguiendo este esquema, el presente texto se estructura en dos partes. La primera analiza los fundamentos teóricos utilizados por los organismos multilaterales de crédito y desarrollo para impulsar diversos proyectos de reforma de los sistemas judiciales nacionales en los países periféricos. Este marco se basa en las concepciones sobre “derecho y desarrollo”, en relación con la perspectiva de países centrales y periféricos, e ideas (neo)liberales² que se vuelven predominantes en los últimos treinta años. En este sentido, considero importante analizar estos fundamentos retomando los discursos, explicaciones y teorizaciones de los actores globales más relevantes que participan en la construcción de sentido y difusión de ideas (neo)liberales y de desarrollo, cuando se refieren al rol del Estado y, más específicamente, a la “reforma judicial” y la administración de justicia.

La segunda parte trata de focalizar los proyectos de reforma judicial desde la perspectiva de los actores locales involucrados (funcionarios y empleados judiciales) y las relaciones entre estos y los actores globales (expertos y consultores de los organismos), a partir del análisis de un caso particular. Se tomará la experiencia de uno de estos proyectos en Argentina, denominado Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM)³.

“DERECHO Y DESARROLLO” Y PLANES DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Hacia los años sesenta, en el contexto de las políticas de asistencia de Estados Unidos al denominado “Tercer Mundo”, el patrocinio para la creación y consolidación de un campo de estudios sobre las condiciones para disminuir la brecha entre los países desarrollados y no desarrolla-

2 Al escribir el prefijo *neo* entre paréntesis, adscribo al llamado de atención que sobre este término hacen Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín en sus escritos, cuando respetan y reconocen la propia forma de denominarse de muchos intelectuales y promotores de tales ideas, que no lo hacen como “neoliberales”, sino como “liberales”. Además, muchos de ellos suelen señalar que las políticas denominadas “neoliberales” no son verdaderamente “liberales”, sino el resultado de hibridaciones de las ideas y propuestas de políticas liberales con las provenientes de otros sistemas de ideas, en ciertos contextos específicos (Mato, 2007; Maldonado Fermín, 2007).

3 El trabajo de campo se realizó durante el primer semestre del año 2005, a través de entrevistas a los actores involucrados y visitas a los espacios de trabajo judiciales.

dos constituyó un fuerte incentivo para los científicos de las regiones “en vías de desarrollo” (Rodríguez, 2000).

En el campo jurídico, el resultado fue la formulación de tesis y programas que establecieron un vínculo directo entre el derecho moderno y el desarrollo económico. A esta corriente se la denomina primera generación de programas de derecho y desarrollo.

El modelo de liberalismo jurídico dio contenido a los primeros programas de derecho y desarrollo. La concepción liberal del derecho supone un gobierno que opera a través de reglas abstractas e impersonales. El derecho es un instrumento para controlar la arbitrariedad y el autoritarismo y, por lo tanto, según este enfoque, promueve la libertad individual y la responsabilidad gubernamental (Rodríguez, 2000).

Si bien se alzaron voces críticas –tanto internas como externas– de estas primeras concepciones de derecho y desarrollo, aun estas últimas se hacían en los mismos términos del “desarrollo”. Según Escobar (1999):

Parecía imposible conceptualizar la realidad social en otros términos, gobiernos que diseñaban y ejecutaban ambiciosos planes de desarrollo, instituciones que llevaban a cabo programas de desarrollo [...] expertos de todo tipo estudiando el “subdesarrollo”.

Esta puesta en marcha generó un aparato eficiente para producir conocimiento acerca del Tercer Mundo y ejercer poder sobre él (Escobar, 1999).

A pesar de “semejante despliegue”, el desarrollo con deudas y la apertura sin rumbo, como titula García Canclini a uno de los capítulos de su libro *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo* (2002), son dos sellos indelebles que los países latinoamericanos llevan marcados y que se acentuaron durante las últimas tres décadas.

Hacia la década del noventa, las soluciones recetadas para los países de las regiones periféricas, endeudadas y pobres serán los planes de ajuste estructural diseñados bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”⁴. El FMI y el Banco Mundial adoptaron estos lineamientos

⁴ En 1990, un grupo de representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudios participaron de una conferencia sobre el progreso de los países de las regiones “en desarrollo” en la aplicación de los proyectos de reformas económicas luego de la crisis de la década del ochenta. Para guiar las deliberaciones del grupo, el economista John Williamson elaboró un documento de referencia con diez puntos de reformas de política económica recomendadas. Las propuestas eran: disciplina fiscal (que permitiese reducir el gasto público); reorientación del gasto público; reforma tributaria; liberalización de las tasas de interés; tipos de cambio competitivos (garantizar su mantenimiento para estimular la confianza del sector privado y el crecimiento de las exportaciones); políticas comerciales liberales (eliminación de todo tipo de restricciones aduaneras, tanto para mercancías y servicios como para la entrada y salida de capitales); apertura a la inversión extranjera directa (fomento a través de legislaciones que favorezcan la inversión extranjera directa como forma de atraer capital y tecnología); privatizaciones (para ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno,

y los convirtieron en condicionantes de los acuerdos realizados en dicha década. La fórmula para solucionar los problemas consistió en políticas de “ajuste” en las cuentas fiscales, lo que se traduce en la práctica como incremento de los recursos tributarios y reducción del gasto con claro repliegue del Estado dentro del marco de la actividad general.

Hacia fines de los noventa, las políticas indicadas habían fracasado en su objetivo de disminuir la pobreza e inequidad, por lo que se concluyó necesario emprender reformas adicionales para sostener el crecimiento (Burki y Perry, 1998). Estas “asignaturas pendientes” indicaban la necesidad de importantes reformas “institucionales” en cuatro sectores clave: finanzas, educación, justicia y administración pública.

Las instituciones públicas de los países de la región son entonces consideradas “anticuadas” y no aptas para hacer frente a los desafíos de condicionantes externos, como los nuevos acuerdos de la OMC, las implicancias del NAFTA y la integración del mercado mundial de capitales. Por este motivo, según los expertos del Banco Mundial, el desafío para estos países es confrontar la realidad actual con una nueva estrategia de desarrollo, basada en una orientación hacia el mercado y la apertura, con un fuerte apoyo y resguardo al sector privado (Rowat et al., 1995).

En resumen, las reformas pendientes en los países latinoamericanos que apuntan al desarrollo institucional permitirían a estos resolver los problemas económicos, al volverse más confiables y creíbles para fomentar la actividad del sector privado.

EL PAPEL DE LOS ACTORES GLOBALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CRISIS DE LA JUSTICIA Y LOS PROYECTOS DE REFORMA JUDICIAL EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Los sistemas judiciales en nuestros países, y en Argentina en particular, son acusados por la ciudadanía, los medios masivos de comunicación y las organizaciones no gubernamentales de no cumplir con la función para la que fueron creados, que es la de resolver los conflictos de la sociedad e impartir justicia. Esta situación de crisis institucional –que perdura en Argentina a pesar de la remoción de varios ministros de la

al pasar las empresas deficitarias a manos privadas más eficientes); desregulación (como modo de fomentar la competencia que estimularía el crecimiento, principalmente orientado a la desregulación del mercado de trabajo); y, protección de la propiedad privada (ante la presunta inseguridad de los derechos de propiedad en América Latina, la legislación e instituciones deben reformarse para garantizar la propiedad privada) (Williamson, 2003; Burki y Perry, 1998; Treber, 2000; Duarte, 2002). Los participantes acordaban la pertinencia de implementar estas diez reformas en los países denominados “en desarrollo”. Debido a esta concordancia, Williamson denominó “Consenso de Washington” a dicho programa.

Corte Suprema de Justicia, acusados de corrupción y connivencia con el poder político bajo el gobierno de Carlos Menem— abre un contexto de discusión sobre la administración de justicia.

Sin embargo, esta discusión trasciende las fronteras nacionales, y la necesidad de reformas en esta institución se configura como clave para actores globales ligados al capital financiero y la regulación de las transacciones comerciales a escala mundial.

Más allá de las experiencias locales y/o las concepciones alternativas a las propuestas de estos organismos transnacionales⁵, las discusiones sobre los sistemas judiciales en los países latinoamericanos se desarrollan bajo el término de “reforma judicial”. La necesidad de una reforma judicial aparece como incuestionable en la mayoría de nuestros países, y en el caso argentino este convencimiento forma parte del imaginario social.

Tal fenómeno parece estar en sintonía con el argumento de Escobar, cuando analiza las teorías del desarrollo desde los años cincuenta, donde era posible criticar un determinado enfoque y proponer modificaciones, pero el hecho mismo del desarrollo y su necesidad no podían ponerse en duda (Escobar, 1999).

¿De qué se habla cuando se habla de reforma judicial? ¿De los aspectos organizacionales? ¿De los presupuestarios y de personal? ¿De independencia del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo? ¿De acceso a la justicia? ¿De cambio cultural? Aunque parezca muy abarcativo y abrumador, todos o varios de estos temas aparecen cuando entrevistamos a funcionarios, jueces, abogados, empleados, gremialistas y docentes ligados al sistema judicial y el derecho.

Desde diversas instituciones, públicas, privadas y no gubernamentales, con trascendencia mundial y local, se promueve la formación de expertos, el dictado de conferencias, programas de educación a distancia y cursos referidos al problema de la justicia y la reforma judicial. Algunos de ellos cuentan con más recursos y/o pueden ejercer más presión que otros, es decir, existe desigualdad en el poder de influencia de unos y otros a la hora de construir, en el terreno simbólico, “el diagnóstico” y “las soluciones” a implementar en los países latinoamericanos.

Ahora bien, veamos qué tipo de reforma judicial proponen los expertos del Banco Mundial y otros actores globales, y cómo estos lineamientos se plasman en un proyecto y un caso particular.

5 En Argentina, las visiones alternativas de intelectuales y funcionarios pertenecientes tanto a gremios, asociaciones civiles y universidades como al Poder Judicial y al Consejo de la Magistratura centran la discusión en el terreno político y social, junto con la definición del rol del Estado y de un modelo económico, y no como una cuestión meramente técnica.

El diagnóstico general brindado en los informes del Banco Mundial⁶ consiste en que las instituciones judiciales de la región experimentan problemas, que las hacen inapropiadas para proveer los servicios necesarios para promover inversiones, financiamiento y negocios. Por este motivo, el Banco estaría preparado para proveer asistencia técnica y recursos financieros dirigidos a solucionar tales problemas.

El buen funcionamiento de la justicia, según los expertos del Banco Mundial, se lograría con un contexto institucional estable y un servicio que protegiera los derechos individuales y de propiedad. En este contexto, el ideal de la justicia que aplica e interpreta las leyes en forma igualitaria y eficiente se refleja en un sistema que debería brindar previsibilidad en los resultados de los casos, acceso a la justicia sin importar los niveles de ingresos de la población, y tiempos razonables de disposición (Dakolias, 1996).

Por su parte, Malcolm Rowat, jefe de la unidad de modernización del sector público del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, apunta en su reporte, de mediados de los noventa, que los principales obstáculos para el desarrollo del sector privado en la región –en términos de funcionamiento de los juzgados– son la ineficiencia y las demoras, la corrupción, y la falta de transparencia y previsibilidad en las decisiones (Rowat et al., 1995).

En este sentido, Marcel Storme, otro de los expertos del Banco, indica la importancia de unificar el derecho procesal para que los mercados comunes funcionen. Entiende al derecho procesal en el sentido amplio del término, incluyendo a la organización judicial, jurisdicción y reglas de procedimiento, y declara que fue expresamente excluido del alcance de varios tratados internacionales, al ser visualizado como un área de características específicamente nacionales. Las diferencias entre la Europa del Este y la del Oeste constituían un ejemplo claro para sostener la necesidad de un tratamiento nacional. Sin embargo, para Storme, este tipo de distinciones está desapareciendo gradualmente, y no justificaría por mucho tiempo más ninguna divergencia en un sistema legal aplicado en países donde la libertad e igualdad de los ciudadanos estuviera garantizada (Rowat et al., 1995: 41-47).

Así, Storme traza el desarrollo de procedimientos legales en Europa y otros países y construye un caso de aproximación o unificación mundial. Este estaría basado en la creciente realización de un procedimiento legal universal que permitiría administrar la justicia en forma rápida, adecuada y a bajo costo. Para dicho experto, el mundo del comercio internacional requiere un efectivo y transparente sistema de

⁶ Los informes del Banco Mundial consultados para este trabajo han sido, entre otros, Rowat et al. (1995), Dakolias (1996); y Buscaglia y Dakolias (1996).

procedimiento legal. Por ese motivo, la unificación del sistema de procedimientos judiciales, al construir un cimiento de certeza legal y confianza institucional, facilitaría el desarrollo de los mercados internos e internacionales (Rowat et al., 1995: 41-47).

En el año 2000, la Asociación Internacional de Derecho Procesal, presidida por este mismo especialista, organizó un coloquio internacional donde procesalistas de todo el mundo expusieron sobre las experiencias de armonización o globalización del procedimiento civil. Según los comentarios publicados en Internet por la Asociación de Abogados de Buenos Aires, a partir de la globalización y el funcionamiento de los mercados integrados se impone la necesidad de una uniformidad de las normas procesales. Los factores que obstaculizan la armonización y unificación de las normas procesales radican en las diferentes culturas locales y nacionales (Masciotra, 2000).

A través de ese tipo de eventos de carácter global, se difunden las ideas y concepciones de los organismos multilaterales de crédito y desarrollo sobre aspectos de la reforma judicial, como el referido a la homogeneización de los procedimientos normativos. Así, se colocan en la agenda de discusión de los especialistas de cada país participante, y estos, a su vez, cumplen luego el rol de difusores al interior de sus propios países.

Por su parte, un informe del FMI hace mención a una encuesta realizada entre potenciales inversionistas privados –de más de 3 mil empresas de 69 países–, en la que se establecen cuatro aspectos prioritarios para evaluar la credibilidad del Estado: la vigencia de garantías constitucionales y grado de estabilidad de la legislación general (previsibilidad); el clima de seguridad interna (para las personas y la propiedad); el servicio de justicia independiente y confiable; y el grado de transparencia o corrupción (Treber, 2000: 21).

El BID también promueve el estado de derecho, ya que considera que no es posible avanzar en el crecimiento sostenible y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. El desarrollo de la inversión y la capacidad de asumir riesgos constituyen la base para el desarrollo de la economía de mercado, y son incompatibles con la incertidumbre o lentitud que se observa en la región sobre la protección de derechos y obligaciones (BID, 2006).

Además, otras instituciones globales de promoción del “desarrollo” y centros académicos fundamentan la necesidad de un sistema judicial eficiente para promocionar el desarrollo del sector privado. Una de ellas es la Organización de los Estados Americanos (OEA), que en un trabajo de la secretaría técnica hace hincapié en la necesidad de las reformas, argumentando que los sistemas judiciales ineficaces obstaculizan el crecimiento debido a la inseguridad para la inversión y la contratación; de manera que los agentes privados sólo harán inversiones a largo plazo

si están seguros de que el cumplimiento de los contratos que apoyan sus actividades está adecuadamente garantizado (Pinheiro Castelar, 2001).

En 1999, la OEA crea el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJAS), con el fin de apoyar a los estados de la región en sus procesos de reformar la justicia. Algunas instituciones de la sociedad civil forman parte de dicho Centro, y son las mismas que luego participan activamente de los consensos en las reformas judiciales en sus países⁷.

A partir de estas posturas, se comprende entonces la relación e importancia que tiene para los actores globales ligados a la globalización del mundo de los negocios contar con marcos legales favorables y estables para el desarrollo de sus actividades a nivel mundial. Para estos sectores, la eficiencia del sistema judicial está dada por la efectividad en salvaguardar el derecho a la propiedad y el cumplimiento de la seguridad jurídica para las inversiones en distintas partes del mundo. Por otra parte, dichas propuestas se realizan desde la *expertise* técnica en administración y negocios, y no hacen mención al componente político-social en el que se estructura el ideal de justicia y su funcionamiento en los sistemas democráticos.

Los actores globales mencionados a lo largo de esta primera parte (Banco Mundial, FMI, BID, OEA) promueven ideas (neo)liberales del derecho, del rol del Estado y la administración de justicia a nivel mundial. De este modo, producen y difunden ideas de “desarrollo” y (neo)liberales, que se vuelven predominantes a la hora de problematizar y “solucionar” la deslegitimación, lentitud e ineficacia de las instituciones judiciales en nuestros países. Como plantea Mato cuando analiza las redes transnacionales de actores sociales que promueven las ideas (neo)liberales, los procesos de producción de representaciones y formas de sentido común (neo)liberales son marcadamente globales y “han logrado proyectar el sentido común (neo)liberal a un punto tal que si este no es el sentido común hegemónico de nuestra época, cuanto menos es el predominante; no sólo respecto de asuntos económicos, sino más en general políticos y sociales” (Mato, 2007).

Este carácter planetario, sin embargo, no implica que adopten la cualidad de “desterritorializados”⁸; por el contrario, son producidos por grupos, instituciones y personas con anclajes territoriales concretos, aunque sus prácticas se extiendan más allá de las fronteras nacionales o regionales. En relación con esta afirmación, un ejemplo relevante lo constituye el caso del Banco Mundial. Si bien este organismo despliega

7 Se trata del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Consorcio Argentina-Justicia (ARGENJUS), el Instituto Mexicano para la Justicia (IMEJ) y Unidos por la Justicia (ver <www.cejamercias.org>).

8 Para una noción pormenorizada del concepto de desterritorialización, ver Mato (2007).

sus actividades financieras en casi dos centenares de países alrededor del globo, los cinco países con acciones mayoritarias controlan las decisiones y delimitan sus actividades.

El poder de voto de un país refleja el tamaño de su participación en el capital del Banco (Lins Ribeiro, 2001). Estos cinco países preponderantes, ordenados según la mayor cantidad de acciones, son EE.UU., Japón, Alemania, Francia y Reino Unido. Dentro de este grupo minoritario (que concentra el 38% de los votos), el liderazgo aún es retenido por EE.UU., que conserva el 17% del poder de voto y utiliza la práctica del veto.

Desde su puesta en funcionamiento a mediados de la década del cuarenta, todos los presidentes del Banco fueron de nacionalidad estadounidense –con la excepción del que precediera al actual, de origen australiano y nacionalizado estadounidense. A la vez, resulta significativo que la presidencia recaiga generalmente sobre grandes banqueros o ex funcionarios de Defensa del gobierno estadounidense, como es el caso del actual presidente, quien fue subsecretario de Defensa de EE.UU y partidario de la invasión a Irak.

Por otra parte, en la sede central del Banco en la ciudad de Washington se concentran las decisiones ejecutivas y operativas, como la realización de informes y la programación de políticas y proyectos, en función de los lineamientos con los que opera el Banco para otorgar préstamos a los países subdesarrollados. En concordancia con esta centralización, es notorio señalar que el 80% del total de funcionarios y empleados con los que cuenta la institución se desempeña en Washington.

Otro aspecto importante para remarcar el anclaje territorial de este organismo mundial es la nacionalidad de sus empleados, que se dividen en los ciudadanos norteamericanos, los que cuentan con residencia permanente y los expatriados. Estos últimos constituyen la mayoría de su fuerza de trabajo; sin embargo, el organismo no hace uso de dicha diversidad cultural interna, sino que tiende a imponer las prácticas culturales norteamericanas, por lo que se observa la tendencia a la *americanización* de los expatriados. Además, hacia mediados de los años noventa, los funcionarios estadounidenses ocupaban el 26% de la fuerza del trabajo total, es decir que dicho país estaba sobre-representado, ya que su poder de voto era del 17% (Lins Ribeiro, 2001).

Según el estudio de Lins Ribeiro, existen varias líneas de segmentación de la fuerza de trabajo del Banco, que reflejan las diferencias de poder político y económico internas del sistema mundial. Una de ellas es la que divide a los empleados en personal de la “Parte 1” y de la “Parte 2”. La Parte 1 estaría formada por “países donadores” –EE.UU., Reino Unido, Japón, Francia, Alemania, Canadá e Italia– y la Parte 2 por solicitantes de préstamos y deudores del resto del mundo. Cuanto más se avanza en los puestos jerárquicos, se observa una menor participación de funcionarios de países de la Parte 2. Es así como los

niveles más altos del personal administrativo de la institución –más del 50%– están en manos de norteamericanos y europeos occidentales (Lins Ribeiro, 2001).

Este organismo global, cuyas actividades financieras se concretan con la concesión de préstamos para la financiación de determinados proyectos, es una herramienta política utilizada por los países más poderosos del mundo, encabezados por EE.UU., para influir, controlar y negociar con los gobiernos de los demás países. Al analizar varios aspectos de la estructura y funcionamiento del Banco Mundial, más que visualizar características de desterritorialización, se evidencia que esta parece responder a los intereses de un grupo identificable de naciones, liderado por EE.UU. Sus funcionarios de alto rango provienen de dichos países, con formación en universidades y escuelas de administración estadounidenses y prácticas organizacionales en concordancia con la cultura norteamericana.

EL PROYECTO DE JUZGADO MODELO EN ARGENTINA: UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN

Desde el año 1993 hasta la fecha, el Banco Mundial y el BID han otorgado préstamos para llevar adelante veintitrés proyectos de reforma judicial en países de América Latina⁹. Dichos proyectos, implementados o en vías de hacerlo (activos), hacen hincapié en diversos ejes problemáticos, tales como la independencia judicial, la administración judicial, el acceso a la justicia, y la educación y capacitación (Dakolias, 1996).

Uno de estos proyectos, que comenzó a fines de 1998 en Argentina y es financiado por el Banco Mundial (PRESTAMO BIRF 4314-AR de 5 millones de dólares), es el denominado Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM), cuyo objetivo es diseñar y poner en operación en juzgados seleccionados un nuevo modelo de organización y gestión interna para mejorar sus niveles de efectividad. La intención al realizar esta experiencia piloto es poder replicarla luego a todos los tribunales del país.

Entre las actividades que componen el proyecto se encuentran la capacitación, la incorporación de nuevas tecnologías en equipos y sistemas de trabajo e información, y la remodelación física.

Los juzgados seleccionados para la experiencia piloto pertenecen a distintos fueros y suman un total de doce en todo el país¹⁰. El ejem-

9 De acuerdo a un relevamiento propio realizado sobre datos del Banco Mundial y el BID, del total de proyectos (veintitrés), quince fueron aprobados en países de América del Sur y los ocho restantes en países de América Central. Algunos de ellos, como Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela, fueron destinatarios de más de un proyecto (<www.bancomundial.org.mx>).

10 Cuatro corresponden a la justicia nacional civil de primera instancia y tres a la comercial, también de la justicia nacional de la Capital Federal. Tres pertenecen a la primera

plo que examinaremos corresponde a uno de los cuatro juzgados de la justicia civil. Según la información de boletines jurídicos, visitas y consultas propias, de los juzgados ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, el caso de los civiles parece corresponder a una de las experiencias más avanzadas en cuanto al grado de implementación.

El caso del ProJUM se enmarca en el eje de la administración judicial, que abarca dos áreas: la administración del juzgado y la de los casos. La administración del juzgado incluye las funciones administrativas, oficinas de administración, personal, presupuesto, sistema de información, estadísticas, planificación y mantenimiento de los juzgados. La administración de los casos está referida a los procedimientos con los que se manejan los casos.

Los informes de diagnóstico señalan que, como los jueces tienen a cargo tanto las decisiones de naturaleza jurisdiccional como las administrativas, no les resulta posible dedicar más tiempo a lo estrictamente jurisdiccional (Dakolias, 1996; Rowat et al., 1995). Por este motivo, como en el caso del ProJUM en Argentina, la propuesta de este tipo de proyectos es separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

El movimiento de modernización de la administración de justicia en América Latina, apoyado por organismos como el BID, el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ha promocionado estudios y organizado conferencias con el fin de investigar soluciones apropiadas para mejorar el funcionamiento de la administración de justicia. Como parte de esta corriente de modernización, un eje importante es la separación de las funciones administrativas de las estrictamente jurisdiccionales dentro del juzgado. Las tareas organizacionales, de información y *manageriales* deberían estar separadas y reconfiguradas dentro de las responsabilidades judiciales y administrativas. Los expertos del Banco Mundial proponen tomar a EE.UU. como ejemplo; allí, la responsabilidad operacional es delegada en manos de *managers* profesionales (Rowat et al., 1995).

En el caso del ProJUM en el juzgado analizado, esta propuesta de separación de tareas y la figura de un *manager* no se implementó de esa manera, sino que la cabeza de la estructura continúa siendo el juez, seguido por el secretario –de acuerdo con la estructura tradicional del sistema judicial–, para luego sí bifurcarse en un prosecretario letrado jurisdiccional y otro prosecretario gestor administrativo, cada uno con personal a cargo. A esta estructura se la denomina operativa, ya que no hubo un cambio formal de cargos, sino que se sigue respetando el escalafón del Poder Judicial. Además, según la información presentada como “Nueva estructura operativa del Juzgado”, que se colgó en la cartelera del juzgado:

instancia de la justicia federal de seguridad social y los dos restantes a juzgados federales del interior con competencia múltiple (Mar del Plata y Resistencia, Chaco).

Esta estructura se diseñó para funciones de organización o asignación de tareas, pero no de mando ni control jerárquico. La actividad jurisdiccional y administrativa se realiza en grupos de trabajo, pero manteniendo la decisión última del Juez y una fuerte comunicación con los dependientes.

En este punto se puede concluir que, a pesar de las propuestas de los consultores, estas no han sido implementadas totalmente. Si bien se observan cambios, no llegan a modificar la organización tradicional en profundidad.

Además, la pretensión de alcanzar un “modelo” de aplicación general a partir de una experiencia “piloto”, para luego replicarla a los demás juzgados y a toda la administración de justicia, no tiene en cuenta las especificidades y complejidad del trabajo y la estructura judicial del país. En primer lugar, la heterogeneidad de fueros, tipos de causas y procesos, sistemas informáticos (cada fuero se maneja con distintos programas informáticos, licencias y nivel de modernización de los equipos), cantidad de personal, carga de trabajo e infraestructura hacen muy compleja la meta de replicar las experiencias.

En segundo lugar, he podido constatar que cada uno de los cuatro juzgados civiles realizó los cambios según su idiosincrasia, experiencia, costumbres y prácticas; es decir que, bajo los mismos lineamientos, hicieron sus adaptaciones y transformaciones. La aplicación de los cambios concretos, desde el diseño, la forma y la manera en que se llevaron a cabo, estuvo en manos de los jueces y secretarios. En el caso de este juzgado, según el secretario, los cambios se realizaron intentando crear consenso y consultando también a los empleados.

En este sentido, el director del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia, al ser consultado sobre su opinión acerca de la experiencia del ProJUM, mencionó: “Del ProJUM lo que se hizo, se hizo por el protagonismo de los jueces; lo que se puede rescatar es el trabajo de la gente”.

Por otra parte, se observa en el juzgado una importante inversión en infraestructura, redistribución del espacio, compra de mobiliario y equipos informáticos para todos los puestos de trabajo. El cambio resulta muy notorio con respecto a los demás juzgados de la justicia nacional, donde los empleados comparten la computadora y los equipos tienen entre siete y diez años de antigüedad.

En relación con el sistema informático, el cambio es importante. Los nuevos equipos cuentan con programas más recientes; además están en red, pero sólo con los cuatro juzgados civiles y la dirección de tecnología del proyecto, ya que el resto del fuero no tiene la capacidad necesaria para soportar el programa. Con este soporte informático, el abogado puede levantar más información desde Internet o desde las

terminales de consulta, de manera que necesitaría concurrir al juzgado con menos frecuencia para consultar los expedientes.

Sin embargo, según comenta uno de los empleados, los nuevos programas no fueron instalados sin hacer modificaciones. Desde los juzgados se probaron los módulos propuestos y se discutió su pertinencia para los distintos casos dentro del proyecto ProJUM. En sus palabras:

Ahora lo que estamos tratando es de pelearnos con la empresa, por decirlo así, para diseñar la utilidad [...] Ellos nos dicen: “queremos que utilicen este módulo”, nosotros decimos: “este módulo no nos sirve para nada. Tiene que tener estas modificaciones, esto, lo otro... para que nos sea útil”. El módulo que nos están presentando no nos gusta. Vemos que tenemos que hacer más pasos, entonces no. Nos pasó lo mismo con Despacho. Para Seguridad Social, ese módulo era perfecto, porque en general Seguridad Social actúa mucho por lotes. Nosotros actuamos más individualmente. Le hicimos tres modificaciones más y tenemos uno nuevo, distinto al original¹¹.

Un componente tan “duro” del proyecto de reforma como es el sistema informático también fue evaluado, discutido y adaptado a las necesidades específicas de los propios trabajadores judiciales. Una vez más, puede observarse que la relación con los consultores –en este caso, en informática–, más que ligada a la imposición, está enmarcada en la negociación y la discusión cuando se trata de instalar modificaciones en la forma de trabajo del juzgado. Cuando utilizo el término “trabajo”, retomo la noción de Maurice: “construido a partir del conjunto de los procesos (socialización, organización, relaciones sociales) que contribuyen a definir y a estructurar los espacios de trabajo y de organización en los que se desarrolla la actividad productora” (Rojas y Proietti, 1992).

Según el secretario del juzgado, los beneficios de la implementación de estos cambios pueden notarse en la agilidad del trabajo más rutinario: “Ahora estamos reduciendo mucho el plazo entre despacho y despacho¹² [...] También es cierto que las cosas complicadas siguen estando como antes. Pero en casi el 80% o más, los escritos dejados se sacan en el día o a más tardar al día siguiente”¹³.

11 Entrevista realizada en mayo de 2005 a un oficial mayor del juzgado, encargado a su vez del sistema informático y representante del juzgado en el grupo que se reúne una vez por semana para “igualar” criterios de procedimiento.

12 Los despachos son las contestaciones o resoluciones del juzgado a las peticiones que hacen las partes en litigio, a través de los escritos que se presentan en los expedientes.

13 El secretario es el funcionario que ocupa el cargo inmediato posterior al juez, en orden jerárquico descendiente. La entrevista fue realizada en el mismo juzgado, en mayo de 2005.

En el discurso de los funcionarios y empleados consultados, se observa un importante compromiso con la transformación del espacio de trabajo, sin embargo, este nivel de compromiso no se observa en lo concerniente al seguimiento de los lineamientos del proyecto de reforma. Cada propuesta de cambio fue evaluada por el juez y el secretario y luego también por los empleados, incluso muchas de ellas fueron diseñadas por los mismos actores siendo protagonistas de los cambios.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El papel que juegan los organismos globales en la difusión de ideas y recetas técnicas sobre el desarrollo, planes de ajuste y reforma judicial no necesariamente provoca una adopción lineal por parte de los actores locales involucrados en los cambios propuestos, sino que también implica resistencias, diferencias, concesiones limitadas, negociaciones e influencia mutua.

Las representaciones que orientan las acciones de numerosos actores locales que juegan papeles significativos en la orientación de las transformaciones sociales en curso se relacionan de manera significativa, pero de formas diversas, con las de los actores globales. Si bien en algunos casos esto supone la adopción de ciertas representaciones y de las orientaciones de acción asociadas a ellas, en otros implica rechazo o resistencia, negociación o apropiación creativa. El estudio de casos verifica que si bien las relaciones son ineludibles, se establecen distintos tipos de relaciones entre las representaciones y orientaciones de acción de unos y otros actores (Mato, 2003: 25).

En el caso de los juzgados civiles argentinos que fueron parte del proyecto, en la etapa de implementación, los jueces y el personal tuvieron participación con grados reales de autonomía. Este hecho, que puede observarse al analizar las entrevistas y visitas, indica que la realización de este tipo de proyectos no necesariamente supone una adopción lineal y completa de lo propuesto por los expertos que lo diseñan, sino más bien, experiencias de intercambio, discusión y negociación.

Un tema interesante para aportar a la reflexión son las concepciones de los actores locales sobre la relación que se establece entre ellos y las propuestas de actores globales como los organismos multilaterales de crédito, a la hora de llevar a cabo reformas institucionales. De acuerdo con las posturas volcadas en las entrevistas, los propios actores involucrados en los proyectos muestran una actitud de precaución ante las iniciativas externas, una especie de “tomar distancia”, con el fin de evaluarlas según sus concepciones, contexto y factibilidad.

El ProJUM constituye un ejemplo del tipo de reformas que respaldan y propician organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial. Dentro de los instrumentos de financiamiento del Banco, los préstamos para fines de “ajuste” proporcionan financiamiento externo de rápido desembolso, utilizados para respaldar reformas institucionales y de políticas. Así, procuran promover estructuras de mercado competitivas (por ejemplo, reformas jurídicas y normativas), crear condiciones propicias a la inversión privada (reforma judicial, adopción de un código de inversiones moderno), fomentar la iniciativa privada (privatizaciones y asociaciones entre el sector público y privado), promover una buena gestión de gobierno (reforma de la administración pública) y atenuar los efectos adversos inmediatos del ajuste (establecimiento de fondos de protección social)¹⁴.

Los lineamientos y las reformas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito y desarrollo responden a las concepciones (neo)liberales que hegemonizan el pensamiento económico de los últimos treinta años. Según estas ideas, “los estados deben limitarse a fijar el marco que permita el libre juego de las fuerzas del mercado, pues sólo este puede repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo” (Rapoport, 2002).

A través de las declaraciones y posturas sobre la reforma judicial de los actores globales mencionados a lo largo de este trabajo, se puede concluir que su argumento principal para llevarla a cabo consiste en el fortalecimiento de un tipo de sistema judicial que garantice la seguridad jurídica y los marcos regulatorios para las inversiones y negocios, como base para el desarrollo de una economía de mercado.

Este es el sentido y el propósito que estos actores globales le imprimen a los proyectos de reforma judicial en nuestros países. Repensar la relación entre Estado y mercado bajo las concepciones que orientan los ejes de la reforma judicial y se erigen en determinadas formas jurídicas y judiciales se torna imprescindible para vislumbrar el tipo de Estado que se está imponiendo en las últimas décadas. Según Santos, presenciamos la tendencia hacia un tipo de Estado cuya fuerza se basa en una articulación más directa entre el principio del Estado y el mercado. Su poder se manifiesta en la capacidad de transformar todas las interdependencias a la lógica mercantil, algo que el mercado no podría hacer por sí solo sin poner en riesgo la gobernabilidad (Santos, 2005).

14 De acuerdo con los requisitos del Banco, para obtener un préstamo de ajuste se requiere un acuerdo sobre las medidas a implementar y la coordinación del FMI para la preparación. Además, los reembolsos se liberan una vez que el prestatario ha cumplido con las estipulaciones acordadas, plasmadas en promulgación de leyes de reforma y/o indicadores de políticas (<www.bancomundial.org.mx>).

Más allá de los objetivos explícitos de los proyectos de reforma judicial, y el interés de los actores globales en imprimirle un determinado lineamiento teórico, podemos pensar en implicancias políticas y económicas implícitas que la participación e influencia de los actores globales mencionados deposita en este tipo de reformas. Se podría concluir que una de ellas ha llevado a la despolitización de los problemas y a sentar las bases de discusión desde una perspectiva “técnica” como único saber válido. Desde este lugar de primacía, los expertos, consultores y asesores de los organismos y personal contratado por la dirección ejecutiva del proyecto influyen en las reformas, brindando soluciones y formas de organización propias de las escuelas norteamericanas orientadas al gerenciamiento privado. Como indica Babb, esta situación no es nueva, y desde el siglo pasado los gobiernos del denominado Tercer Mundo han sido asesorados por expertos en economía provenientes de países industrializados (Babb, 2005). De la misma forma, pero en materia de derecho y administración judicial, los gobiernos de países latinoamericanos han sido asesorados por expertos extranjeros, funcionarios de organismos multilaterales de crédito y desarrollo y profesores de universidades estadounidenses.

Así, en la misma línea de los planes de ajuste estructural, las reformas institucionales forman parte del camino recomendado por los organismos multilaterales de crédito para solucionar los desajustes de las economías latinoamericanas.

Los ajustes se presentan como respuestas técnicas para curar los males que padecen los países subdesarrollados. Sin embargo, como sostienen los economistas Calcagno, “el discurso del ajuste disfraza de necesidad ‘técnica’ las decisiones políticas” (Calcagno y Calcagno, 1995: 322). Los contenidos de los planes de ajuste no son “remedios técnicos”, sino que limitan y definen los estilos de desarrollo de los países, ya que inciden directamente en los patrones de distribución del ingreso, las modalidades de inserción internacional y la estructura de la propiedad, que es, en última instancia, la del poder económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Babb, Sarah 2005 “Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos *Money Doctors* en México” en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2006 “Estado de Derecho”. En <www.iadb.org/sds/SCS/site_2776_s.htm> 17 de enero.

- Burki, Shahid y Perry, Guillermo 1998 *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional* (Washington DC: Banco Mundial).
- Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María 1996 *Judicial reform in Latin American courts. The experience in Argentina and Ecuador* (Washington DC: World Bank) Technical Paper N° 350.
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Alfredo Fernando 1995 *El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes* (Buenos Aires: Alianza).
- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal 2001 *ProJUM. Proyecto de Juzgado Modelo* (Buenos Aires: Colegio Público de Abogados de la Capital Federal) Fascículo N° 14.
- Dakolias, María 1996 *The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform* (Washington DC: World Bank) Technical Paper N° 319.
- Duarte, Marisa 2002 “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización” en Schorr, Martín et al. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Escobar, Arturo 1999 *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea* (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología).
- García Canclini, Néstor 2002 *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo* (Buenos Aires: Paidós).
- Lins Ribeiro, Gustavo 2001 “Planeta Banco: diversidad étnica en el Banco Mundial” en Mato, Daniel (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2* (Caracas/Buenos Aires: UNESCO/CLACSO).
- Maldonado Fermín, Alejandro 2007 “Instituciones clave, producción y circulación de ideas (neo)liberales y programas de ajuste estructural en Venezuela, 1989-1998” en Grimson, Alejandro (coord.) *Cultura y neoliberalismo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Masciotra, Mario 2000 “Armonización o globalización del procedimiento civil” en *Plenario* (Buenos Aires: Asociación de Abogados de Buenos Aires) 15 de septiembre. En <www.aaba.org.ar/ple00904.htm>.
- Mato, Daniel 2003 “Para des-fetichizar la globalización: una aproximación político-cultural a las prácticas de los actores sociales en los procesos de globalización contemporáneos” en Puyo Tamayo, Gustavo (ed.) *Mitos y realidades de la globalización* (Bogotá: Universidad Nacional).
- Mato, Daniel 2005 “Esboço de uma linha de investigação em cultura e transformações sociais em tempos de globalização” en Costa, Marisa Vorraber y Bujes, Maria Isabel (orgs.) *Caminhos*

investigativos III. Riscos e posibilidades de pesquisar nas fronteiras (Río de Janeiro: DP&A).

- Mato, Daniel 2007 “*Think tanks*, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina” en Grimson, Alejandro (coord.) *Cultura y neoliberalismo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Pinheiro Castelar, Armando 2001 *Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil* (OEA). En <www.oas.org/Jurídico/spanish/adjusti3.htm>.
- Rapoport, Mario 2002 “Orígenes y actualidad del ‘pensamiento único’” en Gambina, Julio (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rodríguez, César 2000 “Globalización, reforma judicial y estado de derecho en América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo” en *El otro derecho* (Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos) N° 25.
- Rojas, Eduardo y Proietti, Ana María (comps.) 1992 “La sociología del trabajo: los dilemas de superar la ilusión y acceder a la crítica” en *La sociología del trabajo* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Rowat, Malcolm; Malik, Waleed y Dakolias, María 1995 *Judicial reform in Latin America and the Caribbean* (Washington DC: World Bank) Technical Paper N° 280.
- Santos, Boaventura de Sousa 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el estado* (Buenos Aires: CLACSO).
- Treber, Salvador 2000 “El sector público: tendencias y problemas” en *Enoikos* (Buenos Aires) Año 8, N° 16, junio.
- Wehle, Beatriz y Simone, Vanina 2003 “Los cambios en la organización del trabajo en la administración de la justicia en la Argentina”. IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, La Habana, Cuba [CD-Rom ALAST ISBN 959-270-032].
- Williamson, John 2003 “No hay consenso en el significado” en *Finance and Development* (IMF) Vol. 40, N° 3, septiembre.