

Panel: Las Reformas de Segunda Generación y su impacto sobre el buen gobierno: Experiencias comparadas de Argentina y México en los últimos veinte años

La dinámica político-institucional de la reforma judicial en Argentina

Carlos H. Acuña

Departamento de Humanidades
Universidad de San Andrés

I. Características del Sistema Judicial en América Latina¹

Ineficiente, cuando no corrupto. Dependiente de la voluntad del Ejecutivo, es un poder que no asegura ni la igualdad ante la ley ni facilita el funcionamiento de los mercados. En definitiva, el Poder Judicial en América Latina goza de una imagen deteriorada que ya no encuentra la explicación de sus problemas en su compromiso con las necesidades de los poderosos. Hoy, hasta los poderosos demandan su reforma y modernización.

La aproximación regional se hará en dos pasos. Primero, sintetizaremos las causas históricas de su ineficiencia en América Latina. En segundo lugar, nos centraremos en las razones por las que diversas voces han aunado sus esfuerzos para llevar adelante la reforma judicial.

I.1 El contexto histórico y las características generales del Poder Judicial en América Latina²

Los sistemas legales latinoamericanos, en general se encuentran dentro de la tradición del derecho civil. Los elementos que muestran en común son influencias del sofisticado sistema del Derecho Romano, articulado con las reformas liberal racionalistas de los siglos XVIII y XIX en Europa -que desplegaron su impacto mediadas por la administración colonial española y portuguesa-, así como con cierta reproducción del modelo constitucionalista norteamericano.

La forma que fueron adoptando estos sistemas, mostraron cierta hibridez entre un derecho público basado en la separación de poderes norteamericana y francesa, y un derecho civil adaptado del Código Napoleónico de principios del siglo XIX. La concentración/centralización del poder, propia de las características coloniales, resultaron en una mayor presencia de los aspectos centralistas del sistema francés que los mecanismos de control y equilibrio propios del sistema norteamericano. De esta forma, la separación de poderes latinoamericana, surgió con una preponderancia del Ejecutivo sobre los dos poderes restantes y, entre estos, del Legislativo sobre el Judicial.³ Esta preponderancia del Ejecutivo se vio acentuada por las intervenciones autoritarias y sus secuelas estructurales (las que influyen más allá de la vigencia de los gobiernos autoritarios).

Los procedimientos también mostraron una mayor influencia del derecho civil europeo: los juicios tendieron a desplegarse en forma escrita más que oral, los testimonios, como gran parte de las pruebas

¹ Partes de este capítulo así como de las Conclusiones de este trabajo, coinciden con contenidos incluidos en nuestro trabajo “El Impacto de las *Cumbres Presidenciales* y de la Participación de la Sociedad Civil sobre la Justicia en América Latina”, elaborado dentro del proyecto *La Sociedad Civil y las Cumbres Presidenciales*, Coordinado por FLACSO Argentina y financiado por Fundación Ford, Mayo de 2002.

² Este apartado sigue los argumentos de Joseph R. Thome (1998).

³ La tradición francesa, en contraposición a la norteamericana, no da margen para que el Poder Judicial cree derecho y jurisprudencia sino que reduce su función a que interprete y aplique aquello legislado por el Parlamento.

y la argumentación, se presentaban por medio de documentación escrita, y gran parte de la labor investigativa quedó en manos de los Jueces más que en la de los Fiscales, reproduciendo una lógica de sistema “inquisidor”.

Los resultados de esta lógica institucional, se fueron desplegando cada vez con mayor presencia durante el Siglo XX. Los procedimientos escritos fueron mostrando cada vez mayor lentitud y menor capacidad de respuesta frente a sociedades que avanzaban en complejidad, dimensión y, por ende, en su demanda de acciones judiciales. La provisión de justicia se caracterizó por mayores períodos de extensión de los juicios, lo que llevó no sólo a tornarlos costosos, sin sentido o violatorios de los derechos de los afectados, sino que también resultó en cuellos de botella claramente irresolubles, y jueces que, frente a la imposibilidad de cumplir su función en tiempo y forma, comenzaron a delegar su función en oficiales del juzgado de menor rango, constituyendo una nueva violación de los derechos de los afectados.

Por otra parte, la subordinación político-institucional del Poder Judicial primordialmente frente al Ejecutivo, aunque también frente al Legislativo en los períodos de vigencia constitucional, tuvo una serie de claras consecuencias:

- a) *Politización de los conflictos*. Esta muestra dos manifestaciones: en primer lugar, el “corrimiento” de la resolución de estos conflictos hacia espacios o áreas de resolución fuera del Poder Judicial (usualmente, hacia algún organismo parte del Ejecutivo); en segundo lugar, la presión hacia el Ejecutivo para que este influya ya sea los tiempos, ya sea el contenido de las resoluciones judiciales.
- b) *Desactualización normativa*. La ausencia de prioridad de los intereses/funcionamiento del Poder Judicial en las decisiones y estrategias del Ejecutivo y el Legislativo, resultó en la extendida vigencia de códigos civiles y penales con origen en la segunda mitad del Siglo XIX, cuya desactualización complicó (y complica hasta el presente) la posibilidad de una eficiente y razonable provisión de justicia.
- c) *Insuficientes recursos y capacitación*. La ausencia de prioridad arriba mencionada, también resultó en una insuficiente inversión en recursos humanos con la calificación requerida (esto es, problemas con el número de jueces, juzgados, personal de apoyo, y calificación del conjunto del personal judicial). También tuvo su efecto en una insuficiente inversión en recursos materiales y organizacionales, lo que resultó en bajos ingresos para el conjunto del cuerpo judicial, ausencia de tecnologías apropiadas y de estructuras organizacionales funcionales a los objetivos perseguidos, lo que creó condiciones no sólo de ineficiencia sino también incentivos para la corrupción de las prácticas judiciales.
- d) *Modelo judicial burocrático y excluyente*. La centralización jerárquica de las decisiones judiciales y su dependencia frente a los otros poderes, produjo un sistema judicial dependiente y con un alto poder concentrado en pocas manos, lo que generó tanto el clientelismo dentro del propio Poder Judicial, como una provisión de justicia excluyente hacia aquellos actores sin capacidad de influencia política o sin importantes recursos como para neutralizar las ineficiencias y costos del sistema local. La igualdad ante la ley se constituyó en mera declaración frente a poderosos que encontraban en la posibilidad de “correr” de los tribunales locales sus disputas (ya sea a otros espacios de decisión, como el Ejecutivo, ya sea a otros tribunales, como los extranjeros) o, simplemente, en la posibilidad de influir (por corrupción o por contar con recursos para actuar dentro de un sistema oscuro y lento) las decisiones judiciales. Los cortes sociales propios de

América Latina sólo abonaron y profundizaron una tendencia hacia la exclusión, ya presente en la propia operatoria del Poder Judicial.⁴

Hasta aquí, resulta clara la necesidad de una profunda reforma judicial en América Latina.

I.2 La emergencia de la demanda por la Reforma Judicial en América Latina

Más allá de alguna presencia en la década de los años sesenta,⁵ lo “judicial” comenzó sufrir un profundo replanteo durante las décadas de los años setenta, ochenta y noventa en América Latina. Este replanteo cobró, en primer lugar, la forma de demandas de la efectiva aplicación de la ley y, en un segundo momento, la del reconocimiento de la necesidad de llevar adelante profundas reformas judiciales que apuntasen a asegurar mayor eficiencia y autonomía con respecto a los Ejecutivos nacionales.

La primera etapa (segunda mitad de la década de los años setenta y década de los ochenta), cuyo contexto se encuentra en las violaciones a los derechos humanos y el terrorismo de estado llevados adelante por las dictaduras militares latinoamericanas a partir de la década de los años setenta, estuvo liderada por Organizaciones de la Sociedad Civil o No Gubernamentales (ONGs) cuyo foco se centró en la defensa de los derechos humanos y en la necesidad de evitar la impunidad de los responsables de sus violaciones, en los períodos de transición y consolidación democráticas. Su demanda se centró en el respeto de derechos y la justicia.

La segunda etapa (década de los años noventa), tuvo como contexto el reconocimiento por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs – Banco Mundial, BID) que las reformas macroeconómicas sólo pueden producir resultados favorables y sustentabilidad a largo plazo, si las reformas estructurales son llevadas a cabo en un ambiente con gobiernos legítimos, regulaciones económicas adecuadas, participación activa de los sectores más afectados por estas políticas, funcionarios idóneos y competentes y un sistema político descentralizado capaz de generar mayor fiscalización sobre el accionar gubernamental. De esta forma, una nueva temática invadió de la agenda de los BMDs. El *buen gobierno* o *good governance* apareció como un importante objetivo o precondition política-institucional, necesario para lograr los resultados que las reformas macroeconómicas y sectoriales no lograron producir *per se*. Y dentro de esta temática, el Poder Judicial, su legitimidad y eficiencia, comenzó a ser reconocido como una pieza clave para el *buen gobierno* en general, y un eficiente funcionamiento de los mercados en particular.

La articulación del accionar de actores domésticos e internacionales que, con distintas motivaciones, ubican en un mejoramiento del funcionamiento judicial un paso prioritario o precondition para alcanzar mayor legitimidad y eficiencia de gobierno democrático, ha generado en América Latina un poderoso “ambiente ideológico” pro-reforma judicial. Sin embargo, ¿dónde nos encontramos efectivamente en estos procesos de reforma? La respuesta a este interrogante demanda, como próximo paso, desagregar el análisis a procesos nacionales.

⁴ Al respecto ver O’Donnell (1998).

⁵ Ver al respecto Frühling (1998).

II. La Reforma Judicial en la Argentina⁶

II.1 Contexto Histórico

El contexto jurídico en el que se da la reapertura democrática de 1983 está, en Argentina, íntimamente ligado a la inestabilidad política que se abre a partir del golpe de 1930. Dos son las características centrales del funcionamiento del Poder Judicial argentino de 1930 a 1983.

En primer lugar, la legitimación y convivencia con una legalidad *de facto*. El 10 de Septiembre de 1930, a días del golpe militar que frustra la estabilidad democrática inaugurada en 1916, la Corte Suprema emite una acordada por la que reconoce la legitimidad del nuevo gobierno. De esta forma, es el propio Poder Judicial el que establece legitimidad jurídica a la apropiación ilegal del poder y a la legalidad que surge de regímenes autoritarios. Como era de esperar, esta justificación fue de uso recurrente en experiencias golpistas posteriores: 1943, 1955, 1966 y 1976. De la mano de este avance autoritario, se extendieron las atribuciones legislativas de los poderes de facto, su capacidad de violar la garantía de inamovilidad de los jueces y, en los dos últimos golpes, se incluyeron facultades constituyentes.

Tres son las consecuencias de esta legitimación de la legalidad y de la extensión de las atribuciones de los gobiernos *de facto*. Por una parte, los golpes militares comenzaron a acompañar su arribo al gobierno con la remoción, a partir de 1930, de jueces y personal judicial y, a partir de 1955, de los propios miembros de la Corte. Por la otra, resultó inevitable (por el dominio abarcado y la extensión temporal de su aplicación efectiva) que la legalidad *de facto* se superpusiese con aquella *de jure* generada en contextos de regímenes democráticos, creando un cuerpo legal poco previsible y con fuertes contradicciones. Finalmente, y dada la poca confiabilidad propia de los miembros de Cortes Supremas y un sistema judicial ya sea legitimadores de los gobiernos *de facto* ya sea nombrados por los mismos, los gobiernos surgidos de las urnas comenzaron, a su vez, a renovar tanto a los miembros de la Corte como a algunos de los jueces una vez en el poder.⁷

En segundo lugar, la inestabilidad e incoherencia de las estructuras judicial y jurídica antes descriptas, se articularon con la subordinación de la Corte al Ejecutivo de turno. En Argentina no han sido pocos los constitucionalistas que han desarrollado doctrina argumentando las bondades y necesidad de esta subordinación para asegurar el “debido” funcionamiento del sistema institucional.⁸

Si bien estas características se disparan de las intervenciones autoritarias, gozan de una inercia que permea los interregnos democráticos, como veremos, hasta el presente.

II.2 Quiebres y Continuidades Recientes: La nueva democracia

La inauguración democrática de 1983 se dio con una fuerte expectativa con respecto al papel del Poder Judicial. El reclamo por la vigencia de los derechos humanos y la sanción a los responsables de sus

⁶ El contenido de los apartados IV.1.1 y IV.1.2 sobre Argentina, se basa en Acuña (1995, 1997 y 2000), Cavagna Martínez et al (1994), FIEL (1994), Oyhanarte (1972), Smulovitz (1995) y Thome (1998).

⁷ Esto se inauguró con el gobierno constitucional de Perón que, frente a la vieja Corte, promovió en 1946 el juicio político de sus miembros por mal desempeño. Removida la casi totalidad de los miembros, el nuevo gobierno estuvo en condiciones de nombrar a sus reemplazantes. El proceso de remover a los miembros de la Corte y a jueces se repitió en las aperturas democráticas de 1973 y 1983, en algunos casos de la mano de la demanda de organismos de derechos humanos (como en 1983 y 1984 durante el gobierno de Alfonsín).

⁸ Se destaca Oyhanarte (1972), citado por Smulovitz (1995, pág. 95).

violaciones durante la previa dictadura militar, signó la transición y el gobierno de Raúl Alfonsín. De esta forma, un Poder Judicial renovado,⁹ se erguía como neutral¹⁰ soberano sobre el poder militar,¹¹ de forma espectacular.¹² Esta imagen escondía frente al ojo público los problemas estructurales que seguían caracterizando al Poder Judicial, así como la tendencia por parte del Poder Ejecutivo, ahora democrático, a considerar riesgosa tanta autonomía judicial.

REFORMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA: LO HECHO HASTA EL PRESENTE

Aunque la primera etapa democrática estuvo signada por la prioridad de rever la situación de los Jueces nombrados durante el régimen militar, también se colocó el foco en la actualización de Códigos: se aprobaron nuevos Códigos de Procedimiento Penal (11 de Enero de 1984); de Justicia Militar (Enero 1984); Penal de Excarcelación (9 de Febrero de 1984); Penal (15 de Marzo de 1984); Régimen Penal y Contravencional (30 de Mayo de 1985); Aduanero (14 de Agosto de 1986).

Durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995) se concretaron una serie de modificaciones, cuya evaluación y diseño había comenzado durante la anterior administración. De esta forma, también fueron modificados el Código Civil, el Electoral y, nuevamente el Penal de Procedimientos (1991), estableciendo este último la oralidad en los juicios penales, aunque sin la incorporación de jurados ni la clara separación entre las funciones de los Fiscales y las del Juez. Además, se crearon los tribunales vecinales (para causas menores); se incorporó la figura del *arrepentido* (aunque restringida a casos de terrorismo y narcotráfico, dejando de lado, llamativamente, la posibilidad de ofrecer información a cambio de reducción de penas en casos de corrupción); se reformó el sistema de condena condicional (1992); se aprobó la autarquía presupuestaria del Poder Judicial (28 de Septiembre de 1990); se estableció el carácter público en el procedimiento de designación de los Jueces (27 de Agosto de 1992);¹³ y se comenzó un lento proceso de informatización de los juzgados.

Finalmente, uno de los grandes cambios institucionales relacionados al Poder Judicial, se dio con la reforma constitucional de 1994. Con la prioridad de obtener su re-elección en 1995, Carlos Menem presionó a la oposición para modificar la Constitución Nacional. Más allá de la dinámica política que dio origen a esta reforma, es la primera vez en la historia argentina que un texto Constitucional es aprobado en base a un acuerdo entre el oficialismo y el principal partido de oposición, y por

⁹ No sólo por el recambio de los miembros de la Corte Suprema, sino también por un trabajoso proceso de revisión, confirmación y reemplazo de una parte sustancial de los jueces, que cubrió el primer año de gobierno (hasta fines de 1984).

¹⁰ La neutralidad, negada apasionadamente por las fuerzas armadas, se presentaba frente a la sociedad civil por la inclusión en los procesamientos de actores violentos no militares (como el ex Ministro de Bienestar Social del gobierno Peronista, José López Rega, o el líderes Montoneros como Eduardo Firmenich).

¹¹ Como respuesta a la decisión del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas de absolver a los miembros de las Juntas militares por las acusaciones de violación a los derechos humanos (Septiembre de 1984), la Cámara Federal de Buenos Aires se hizo cargo de la causa, iniciando los procedimientos que desembocaron en el juicio y condena a los ex Comandantes durante 1985. La imagen también se fortaleció por el juicio, también oral, y condena de los responsables militares de la guerra de Malvinas.

¹² Literalmente “de forma espectacular” dado que este juicio fue uno de los primeros juicios orales a nivel de Cámaras Federales, lo que constituyó la imagen e intercambios orales entre acusados otrora poderosos, testigos y víctimas en un espectáculo que mostraba a los miembros del tribunal como los portadores de una justicia de legitimidad, contundencia y eficiencia, en Argentina sólo observados hasta ese momento en cines más que en ámbitos judiciales. Esta espectacularidad fue aprovechada, y potenciada, por los medios de comunicación, que encontraron en los procesos judiciales una fuente de atracción de lectores y alto *rating* para dramas apasionantes y de resolución temporalmente acotada.

¹³ El procedimiento anterior se basaba en reuniones a puerta cerrada del Senado. El carácter público del debate y nombramiento fue demandado por la oposición Radical y contó con el apoyo del Ministro de Justicia, León Arslanián, aunque con la oposición de otros miembros del Ejecutivo. Ver Smulovitz (1995, pág. 102, particularmente notas 62 a 65).

unanimidad de los presentes en la Convención Constituyente.¹⁴ El nuevo orden constitucional no sólo modifica los períodos presidenciales y la posibilidad de re-elección, sino que abarca muy diversos aspectos del orden político-institucional del país.

En lo referido al poder judicial y a los derechos de los ciudadanos, la nueva Constitución muestra importantes cambios.¹⁵ Le otorga al Poder Judicial autonomía funcional y autarquía financiera. Crea el Consejo de la Magistratura,¹⁶ órgano que queda a cargo del nombramiento de los Jueces de los tribunales menores a la Corte Suprema, así como también a cargo de la administración de los recursos del Poder Judicial. Quedó modificado el proceso de selección de Jueces, estableciéndose concursos públicos a partir de los cuales el Consejo de la Magistratura eleva ternas al Ejecutivo, poder que remite uno de los nombres como propuesta al Senado de la Nación, el que, a su vez, en audiencia pública y por decisión de dos tercios de los Senadores presentes, otorga o niega el acuerdo a la designación. Por último, la nueva Constitución crea los jurados de enjuiciamiento para la remoción de Jueces inferiores.

“En cuanto a los nuevos derechos (...) el otorgamiento de un estatus constitucional, superior a las leyes, a una serie de tratados internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, la Convención de los Derechos del Niño. Por otra parte, el capítulo sobre nuevos derechos consagra el derecho a la resistencia a la opresión contra autoridades *de facto*, la iniciativa popular para el tratamiento de leyes, la consulta popular para decidir la aprobación de leyes, el derecho a la preservación del medio ambiente, el derecho del consumidor y el usuario, el derecho a interponer acciones de amparo frente a acciones que lesionen derechos y garantías constitucionales, el derecho al *habeas data* y el *habeas corpus*”¹⁷

A pesar de este proceso de cambios y reformas, las líneas de continuidad en términos de su mala imagen por ineficiencia, corrupción, burocratismo y exclusión, todavía son los ejes de los diagnósticos sobre las características presentes del Poder Judicial argentino. De hecho, la falta de legitimidad del Poder Judicial y, particularmente, de su máximo órgano, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, alcanza en el año 2002 un pico histórico. Veamos el proceso que resultó en tal intensidad de crisis. Proceso que liga la violación de derechos con la autonomía judicial.

LA CUESTION DE LA AUTONOMIA JUDICIAL DESDE 1983

Fue a poco de culminar el juicio a los ex Comandantes (1985), y en el contexto de crecientes tensiones militares por las sanciones a las violaciones de derechos humanos, que el Ejecutivo comenzó a desarrollar una serie de estrategias para limitar la autonomía del accionar judicial. Esta autonomía complicaba la estrategia gubernamental de limitar la sanción y amenaza a los militares, consideradas precondiciones para la subordinación militar a la autoridad constitucional. La limitación se hizo por diversos carriles, que abarcaron desde fallidas instrucciones a los fiscales militares y leyes como las de *Punto Final* y *Obediencia Debida*, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los indultos presidenciales de 1989 y 1990, durante la presidencia de Carlos Menem. Cumplidos estos pasos, el Poder Judicial

¹⁴ Todas las anteriores reformas habían sido resultado de ausencias de consensos resueltas por medio de enfrentamientos militares, o de la imposición de la voluntad mayoritaria sobre la de las minorías o de la de las minorías sobre la de las mayorías.

¹⁵ Para una explicación de la lógica política que caracterizó al proceso de reforma ver Acuña (1995). Por otra parte, la síntesis del contenido de la reforma se basa en Acuña (1995), Smulovitz (1995) y Thome (1998).

¹⁶ Constituido por 20 miembros, con representantes del Congreso, el Poder Judicial, el Ejecutivo, la Asociación de Magistrados y Facultades de Derecho.

¹⁷ Smulovitz (1995, pág. 83).

quedó, en gran medida, desplazado del papel de acusador y juez de los responsables militares de violaciones a los derechos humanos.¹⁸

La autonomía judicial sufrió nuevos golpes durante el gobierno de Carlos Menem. Enmarcado en una dramática crisis hiperinflacionaria y decidido a llevar adelante profundas reformas estructurales socio-económicas, el gobierno de Carlos Menem consideró la potencial injerencia judicial un riesgo para las acciones que consideraba ineludibles para enfrentar la situación (particularmente para la vigencia de las leyes de “Emergencia Económica” y de “Reforma del Estado”, piezas claves de la estrategia presidencial). Por ello, se profundiza el avance del Ejecutivo sobre los espacios y decisiones judiciales. Smulovitz (1995, pág. 99) es clara al describir la tendencia de avance sobre el Poder Judicial por parte del Ejecutivo durante la actual etapa democrática (incluyendo tanto la presidencia de Alfonsín como las de Menem):

“Esta tendencia se ha expresado a través de leyes y decretos de necesidad y urgencia tendientes a revertir decisiones judiciales o a limitar el Poder Judicial (...). Ejemplos de este tipo de medidas son el decreto de necesidad y urgencia N° 2196/86 declarando la emergencia previsional y suspendiendo los juicios previsionales en contra del Estado, la ley de Obediencia Debida y los indultos, la ley de Convertibilidad que en su artículo 13 declara que en tanto la norma es de orden público ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos, el aumento y designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia, la remoción del Procurador General de la Nación, la remoción de los miembros del Tribunal de Cuentas, los ‘ascensos’ de jueces a cargo de causas controvertidas así como el nombramiento de los jueces de la recientemente creada Cámara de Casación Penal.”¹⁹

La legitimación de este tipo de avance y del objetivo de adecuar el comportamiento judicial a las necesidades del Ejecutivo se inscribieron dentro de la vieja doctrina “Oyhanarte”²⁰ y la implementación de la estrategia no estuvo exenta de tensiones: frente al proyecto del Ejecutivo de ampliar el número de miembros de la Corte, la “vieja” Corte emitió una acordada (n° 44 de fecha 22 de Septiembre de 1989) afirmando que se comprometía la independencia y estabilidad Judicial y, una vez aprobada en Abril de 1990 la ampliación de los miembros, renuncia como protesta el Juez de la Corte Julio Bacqué; ante la amenaza de ser removido de su cargo, el Procurador General de la Nación, Andrés D’Alessio, renunció el 8 de Agosto de 1989; en desacuerdo con el escandaloso proceso de nombramiento de los miembros del Tribunal de Casación, renuncia en Octubre de 1992 el Ministro de Justicia, León Arslanian; denunciando la connivencia de miembros del Ejecutivo con grupos mafiosos y el control por parte del Ministro del Interior de varios jueces federales, renuncia en 1997 el Ministro de Economía, Domingo Cavallo.

El gobierno de Fernando de la Rúa, que asumió como resultado de una exitosa *Alianza* entre el Radicalismo y el FREPASO para enfrentar al Justicialismo en las elecciones presidenciales de 1999,

¹⁸ Para reconstrucciones detalladas de esta etapa ver Acuña y Smulovitz (1995) y Acuña (1997 y 2000). En Acuña (2000) se da cuenta del proceso por el que a partir de 1998, ex jerarcas militares son procesados por el secuestro y apropiación de niños, lo que reintroduce el papel judicial ligado a las violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura, aunque con menor repercusión que una década y media antes.

¹⁹ La propuesta de ampliación de la Corte fue de 5 a 9 miembros. Al renunciar al Dr. J. Bacqué, el Ejecutivo, con apoyo mayoritario en el Senado, estuvo en condiciones de asegurar el nombramiento a partir de Abril de 1990 de una mayoría adicta.

²⁰ El entonces Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Raúl Granillo Ocampo, haciendo referencia a la “justicia alfonsinista” supuestamente vigente en la Corte Suprema, aclaró que su intención no era nombrar “hombres que se identifiquen con la política concreta del gobierno sino con sus grandes objetivos” (citado por Smulovitz, 1995, pág. 103).

mostró algo de originalidad en este proceso: la discusión que se planteó a principios de su mandato con relación a la necesidad de reemplazar a Jueces de la Corte Suprema para evitar, de nuevo, el riesgo de enfrentar una justicia “menemista”, fue resuelta ratificando la estabilidad de la totalidad de los miembros de la Corte. Esta originalidad se desplegó con signos de continuidad: hasta la caída de De la Rúa en Diciembre de 2001 por la crisis socio-económica en la que resultó la recesión, no hubo mayores conflictos entre la Corte y el Ejecutivo, mostrando los miembros de la Corte una clara disposición a responder a las necesidades del Ejecutivo (por ejemplo, y en el contexto del fuerte ajuste económico iniciado en Mayo de 2000, la Corte comenzó a fallar a favor del gobierno en casos de reducciones salariales en la administración pública que pueden estar afectando derechos adquiridos). Por otra parte, el entonces Ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, y el Presidente de la Corte Suprema, iniciaron (a mediados de Agosto de 2000) reuniones para diseñar de común acuerdo una reforma organizativa de los juzgados federales (que arrastran estructuras cuya génesis se encuentra en la década de los años veinte).

En la segunda mitad del año 2000 la temática de la reforma judicial se mantuvo, en primer lugar, en boca del empresariado: el Instituto para el Desarrollo Empresarial (IDEA), importante foro empresarial, dedicó su Seminario del 29 de Septiembre de 2000 a “La importancia de la justicia en el desarrollo económico”. El Seminario contó con la participación del Ministro del área y del Presidente de la Nación, quienes respectivamente afirmaron en relación al avance de la reforma judicial, y quizás acentuando el papel que le cabe a la Corte en la factibilidad de la reforma, “la reforma del estado todavía no llegó a la justicia” y “La justicia necesita una depuración, que estamos esperando” (La Nación, Sección 2, 30/09/00, pág. 2). En segundo lugar, se mantuvo como foco de interés de los medios, en particular bajo la forma de editoriales en diarios nacionales (destacándose los de mayor tirada, La Nación y Clarín, que mantienen una columna semanal dedicada a la Justicia).

A la entonces relativa ausencia de voces de la sociedad civil (algo que, como veremos, cambió radicalmente en el contexto de la crisis que se desató a partir de Diciembre de 2001), en el período que se abrió en Octubre de 2000, se agregaron tres hechos de preocupante relevancia para la reforma judicial. El primero fue el reemplazo del Ministro Gil Lavedra por el Dr. Jorge De la Rúa a principios de Octubre, evento cuya falta de claridad sobre las razones para remover a alguien de la estatura ética y confiabilidad de Ricardo Gil Lavedra, sumó la particularidad de la relación de hermandad entre el nóvel Ministro y el Presidente.

El segundo hecho se disparó cuando en Marzo de 2001 el juzgado a cargo de la investigación de los envíos ilegales de armas a Croacia y Ecuador realizados a principios de la gestión del Presidente Menem, derivó tanto en la detención y acusación por asociación ilícita del ex Interventor de Fabricaciones Militares (Luis Sarlenga) y Emir Yoma (ex cuñado de Menem), como en la convocatoria a testificar a los ex Ministros de Defensa (Erman González) y de Relaciones Exteriores (Guido Di Tella) así como al propio Menem. La reacción de la oposición menemista fue acusar al gobierno de persecución política, amenazando tanto con frustrar la aprobación de leyes necesarias para el plan económico del gobierno, como con intentar involucrar al que fuera Ministro de Relaciones Exteriores y después Ministro de Economía de Carlos Menem, Domingo Cavallo, quien cumplió la función de Ministro de Economía en la última etapa del gobierno de De la Rúa. La respuesta del gobierno no se hizo esperar: más allá de las aclaraciones de forma en el sentido que el Ejecutivo respetaba la división de poderes y no se encontraba detrás de la decisión judicial, fueron varias las voces de funcionarios gubernamentales estrechamente ligados al Presidente (como Nicolás Gallo, Secretario General de la Presidencia) que atacaron la decisión judicial como improcedente y amenazante para todos aquellos que cumplen responsabilidades de gobierno. Así, oficialismo y oposición identificaron, en llamativa causa común, al evento de forma similar: como amenazante de la capacidad de gobernar y atentatorio

contra la construcción de acuerdos entre el oficialismo y la oposición. La decisión judicial quedó, de esta forma, sospechada por una importante porción de la “clase política” como atentatoria contra la gobernabilidad en un momento de particular tensión dada la necesidad oficialista del apoyo de sectores de oposición para aprobar leyes encaminadas a responder una difícil crisis económica...El evento encontró resolución cuando la Corte Suprema, después de la derrota electoral oficialista y el consecuente avance del Peronismo en Octubre de 2001, resolvió que la causa por el contrabando de armas estaba mal formulada por no poder constituir una “asociación ilícita” lo llevado a cabo por miembros de un gobierno. La liberación de todos los detenidos (incluyendo al ex Presidente Menem) aunque distendió las relaciones oficialismo-oposición, golpeó nuevamente la imagen de la Corte dejando la sensación de que por sobre el cumplimiento de la ley, guiaba a la mayoría de sus miembros un oportunismo político que se plasmaba en asegurar buenas relaciones con presentes y, de ser posible, potenciales futuros ocupantes del Ejecutivo.

El tercer hecho afectó (y afecta dramáticamente al momento de escribir estas líneas), en forma paradójica, la percepción pública de la legitimidad de la autonomía judicial. La economía Argentina ingresó en el 2001 en su tercer año de recesión continuada y, como consecuencia, en una fase de alta incertidumbre con respecto a su capacidad de afrontar las obligaciones de la deuda externa. El entonces riesgo de un *default* y la potencial crisis resultante del mismo, mostraron cambios de Ministros de Economía, febriles negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, así como muy duras medidas de ajuste con el objetivo de reducir, vía recorte de gastos, el déficit fiscal. Estas medidas de ajuste incluyeron tanto al conjunto de empleados públicos (implicando reducciones salariales de 13% al personal de planta y de hasta el 30% al personal contratado) como a los jubilados dependientes del sistema estatal (con reducciones del 13% para todos aquellos con pensiones/jubilaciones superiores a los \$ 500). Las medidas también incluyeron cláusulas que abrieron la posibilidad de nuevas reducciones salariales en función de los ingresos fiscales. En un contexto donde la economía no daba signos de variar su tendencia recesiva, si bien el gobierno logró en Julio la aprobación parlamentaria de esta primera parte de su paquete de ajuste, se preveía alta conflictividad político-social frente al mismo, un alto costo político gubernamental en las elecciones parlamentarias de Octubre de 2001 (que efectivamente tuvo), así como la permanencia de alta incertidumbre con respecto al futuro. Frente al sacrificio socio-económico y político que este proceso conllevó, el Poder Judicial hizo presente su autonomía ratificando la auto-impuesta eximición del pago del impuesto a las ganancias por parte de los jueces y decidiendo que los recortes salariales no serían aplicables a los empleados de la Justicia. De esta forma, el privilegio impositivo de los jueces encontró una causa común con los empleados judiciales para resguardarse de compartir los costos del ajuste. Con una clara lógica corporativa y desafiante falta de solidaridad frente al esfuerzo común, la imagen de la Justicia volvió a sufrir un nuevo golpe: desplegó, en general, poca autonomía en los asuntos ligados a los intereses del Ejecutivo y alta autonomía cuando lo que estuvo en juego fue su interés sectorial frente a los del conjunto social.²¹ Este comportamiento comenzó a amenazar y debilitar la legitimidad, y por tanto la demanda, de necesidad de mayor autonomía por parte de este Poder.

La crisis político-institucional que se inició en Diciembre de 2001 terminó, también por primera vez en la historia argentina, colocando como uno de los puntos importantes de las demandas y movilizaciones populares a la remoción de los miembros de la Corte Suprema. Frente a la ineficacia de las políticas económicas, el retiro sistemático de depósitos y la profundización de la recesión, el gobierno de Fernando De la Rúa intentó evitar la debacle socio-económica, el *default* y el mantenimiento de la

²¹ Reflejando el ánimo social, el 12 de Agosto de 2001 en su primera página, el diario *Página 12* incluyó una sugerente nota de humor que muestra un dibujo de un Periodista que entrevista a un Juez con el siguiente diálogo: “P: ¿La justicia no se va a rebajar los sueldos? J: ¿Bajarnos los sueldos a nosotros mismos? P: Sí... J: Oiga...ya nos ven como corruptos. ¿Quiere que además nos vean como idiotas?”

Convertibilidad uno a uno entre Peso y Dólar estableciendo lo que popularmente se denominó el “corralito”. El 3 de Diciembre el Ministerio de Economía “congeló” los depósitos bancarios (evitando su retiro) y reguló la posibilidad de retirar fondos de las cuentas “salario”. Frente a esta clara violación de derechos de propiedad, la Corte respondió que las medidas no constituían una violación a los derechos constitucionales. El enojo de depositantes y trabajadores que se veían imposibilitados de acceder a sus salarios fue en aumento y se articuló con sectores populares que comenzaron a sufrir los efectos de la esperable profundización de la recesión. Luego de varios días de tensión, saqueos y violencia entre manifestantes y fuerzas policiales y de Gendarmería (que resultaron en, al menos, una treintena de muertos), el Jueves 20 de Diciembre, y frente a un generalizado enfrentamiento social y político, el Presidente De la Rúa presentó su renuncia y abandonó el gobierno. Argentina tuvo en un breve periodo 5 Presidentes. Dada la ausencia de Vicepresidente (Carlos Alvarez había renunciado en el año 2000 como protesta por sobornos que habría llevado adelante el entonces Ministro de Trabajo en el Senado para asegurar la aprobación de una ley de reforma laboral) el Presidente del Senado se hizo cargo de la Presidencia, convocó a la Asamblea Legislativa y esta, ahora con mayoría Peronista, nombró como Presidente interino al Gobernador de la pequeña Provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá. Rodríguez Saá asumió con particular alegría la responsabilidad, declaró el *default* de los pagos de la deuda externa y, a los pocos días, renunció por la falta de apoyo que le brindaban los Gobernadores de las provincias de mayor peso (particularmente Buenos Aires y Córdoba, conducidas por hombres del propio Peronismo). El Presidente del Senado se negó a volver a asumir la responsabilidad presidencial, por lo que el Presidente de la Cámara de Diputados fue nombrado Presidente de la Nación con el principal objetivo de volver a convocar a la Asamblea Legislativa, la que, esta vez, nombró a Eduardo Duhalde, ex candidato a Presidente por el Peronismo en las elecciones de 1999 y principal opositor de Carlos Menem dentro del Peronismo.²²

Duhalde conformó un gobierno con apoyo del Radicalismo (y participación en el Gabinete de Radicales, incluyendo a Jorge Vanossi, reconocido constitucionalista como Ministro de Justicia). Desde ese momento, las nuevas políticas económicas mostraron marchas y contramarchas, abandonaron la convertibilidad, devaluaron el Peso y mantuvieron el “corralito”. La Corte Suprema recibió durante Enero, y a pesar de la presión popular y críticas de actores políticos, reaseguro por parte del Ministro de Justicia que su autonomía e integridad sería respetada. A pesar de ello, en Febrero, por un lado, se llevaron a cabo movilizaciones, “escraches” y cacerolazos en los domicilios particulares de los miembros de la Corte (especialmente de aquellos claramente ligados al ex Presidente Menem) y, por otro lado, diputados de diversas líneas políticas comenzaron a reunir antecedentes con la explícita intención de iniciar juicios políticos a los miembros de la Corte. La mayoría menemista en la Corte, incrédula frente a la espontaneidad popular y a la autonomía del Legislativo, y por ende convencida de que era una operación del Ejecutivo, primero advirtió (con tono amenazante) al Ejecutivo sobre las peligrosas consecuencias de esta dirección y, por fin, en un abierto conflicto con el Ejecutivo, declaró la inconstitucionalidad del “corralito” en el mismo mes de Febrero de 2002.²³ Este brutal golpe a la endeble situación económica puso en jaque a la integridad del sistema financiero. La declaración de inconstitucionalidad fue correcta (casi de sentido común). Sin embargo, lo que quedaba claro era que la mayoría de la Corte sólo hacía aplicar la ley como declaración de guerra a un gobierno que percibía como amenaza y frente al peligro de que se hiciesen públicos (y sancionables) actos repudiables que

²² Vale la pena recordar que como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, fue Eduardo Duhalde el actor central en la frustración de la estrategia de re-re-elección que durante 1998 llevó adelante Carlos Menem hacia el final de su periodo presidencial.

²³ En el caso “Smith”, y en base a consideraciones sobre la violación de derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior y la irrazonabilidad de los medios establecidos para conjurar la emergencia atravesada por el Estado, la Corte Suprema declaró inconstitucional el decreto 1570/01 por el que el Poder Ejecutivo inmovilizó los depósitos bancarios de los ahorristas.

habían llevado adelante particularmente los miembros que fueron nombrados al ampliarse el número de jueces en el periodo menemista. “Ninguna Corte produjo un ataque frontal y abierto a una política económica y social del Gobierno como el que produjo esta Corte”.²⁴

Hacia fines de Junio de 2002 el conflicto seguía abierto, los jueces supremos no habían renunciado y la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados había iniciado el procesamiento acusando a los nueve Jueces por distintas causales.²⁵ En un extremadamente incierto contexto en términos políticos, sociales y económicos, voces de ONGs como las del Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación por los Derechos Civiles o Poder Ciudadano coinciden con Editoriales de diarios como La Nación en sugerir pautas para aprovechar la oportunidad que se abre con la crisis de la Corte Suprema, y reconstruir el Poder Judicial a partir de su cabeza...²⁶ La Corte, por otra parte, parece apostar a que el tiempo juegue a su favor: la propia dinámica de la crisis podría resultar en un debilitamiento del Ejecutivo y de la alianza interpartidaria que lo sostiene, forzando a estos actores a redefinir sus prioridades y derivando, consecuentemente, en una pérdida de impulso popular y gubernamental en sus embates a la Corte. Hasta ese momento, la clara consecuencia de este proceso había sido la acumulación de más de 200.000 acciones de amparo por parte de los ahorristas afectados, que pone al borde del colapso el fuero en lo contencioso administrativo federal y, por otra parte, una Corte paralizada en fallos de trascendencia (ya sea profundizando ya sea desactivando su enfrentamiento con el Ejecutivo) esperablemente hasta que se resuelva (en una u otra dirección) el juicio político a sus miembros.

El dinámico proceso argentino mostraba en Julio de 2002 dos hechos centrales. Por un lado, la fusión del Ministerio de Justicia con la Secretaría de Seguridad, lo que indicaba las prioridades gubernamentales y conllevó el relevo del Ministro de Justicia, Jorge Vanossi, por el ex Secretario de Seguridad, Juan José Álvarez. En segundo lugar, y frente al mantenimiento de la incertidumbre con respecto a la amenazante posición de la Corte sobre los amparos y la consecuente liberación de fondos congelados en los bancos, el Ejecutivo decidió distanciarse de los intentos del parlamento de concretar el juicio político a los miembros de la Corte. “Voy a hacer lo posible para que el juicio político a la Corte se concluya cuanto antes. Para bien o para mal. Pero una República no puede tener a su máximo tribunal bajo ataque permanente” afirmó el nóvel Ministro de Justicia al reunirse con los miembros de la Corte Suprema.²⁷ La Corte parecía haber ganado la pulseada política con un gobierno crecientemente débil.

De esta forma, la crisis política argentina ubicó por primera vez a la Corte Suprema como uno de los focos de movilizaciones y demandas populares y derivó en una crisis de poderes gubernamentales que colocó al Ejecutivo y al Legislativo, de un lado, y al Judicial, del otro.

Sin embargo, y más allá de la aparente victoria política de la Corte frente al embate conjunto de movilizaciones populares, el Ejecutivo y el Legislativo, la Justicia, en este contexto, goza, comprensiblemente, de una imagen de corrupción, oportunismo y politización que resultan no ya en una baja legitimidad o credibilidad, sino en la indignación ciudadana. En palabras del ex Ministro de Justicia Jorge Vanossi, “La erosión de la seguridad jurídica en la Argentina es un proceso que lleva décadas, durante las cuales se destruyó todo el edificio institucional, ladrillo por ladrillo.”²⁸ Por ello es

²⁴ Declarado por el Ministro de Justicia, Jorge Vanossi, La Nación, 17/03/02, pág. 11.

²⁵ Para el detalle de la acusación a cada uno de los Jueces, La Nación, 12/03/02, pág. 10.

²⁶ Ver el documento “Una Corte para la Democracia” (CELS y otros) así como el Editorial de La Nación “Propuesta Superadora para la Corte”, 24/03/02, pág. 22.

²⁷ Cf. La Nación, 20/07/02, pág. 9.

²⁸ Jorge Vanossi en La Nación, 17/03/02, pág. 11.

que en sus rasgos esenciales, la reforma judicial en la Argentina muestra al presente un claro retroceso, siendo su futuro previsible una preocupante incógnita.

III. Conclusiones

III.1 Contenido y evolución de las agendas de Reforma Judicial

La reforma de los sistemas de justicia comparte caracteres comunes en los países del área. Es lenta, complicada y conflictiva. Sufre dificultades para manejar la multitud de problemas y de opciones que surgen, para incorporar a los actores que exigen participación, para sortear debates fundamentales acerca de su papel como poder, para definir los valores que debieran sustentar sus acciones.

Existen además interrogantes cuantitativos sin resolver: cuánto gastar, cómo medir el resultado del gasto, quién debe pagarlo. Los poderes judiciales nunca han sido pioneros en la adopción de novedades gerenciales o tecnológicas; por el contrario, habitualmente se encuentran atrasados respecto de otros sectores públicos en este aspecto. Las políticas de ingreso y promoción de personal, los métodos modernos de comunicación y registro de personal y otros complementos innovadores deben sufrir considerables disputas acerca de su legalidad y por lo general se adoptan tardíamente.

Los magistrados coinciden en un enfoque independiente y artesanal de su trabajo, que impide la incorporación de técnicas tan básicas como la estandarización de procedimientos, los métodos de supervisión de desempeño administrativo o el establecimiento de metas y la cuantificación de la producción. Llevados por esta filosofía, tradicionalmente rechazan delegar oficialmente las decisiones logísticas a gerentes profesionales o la de compartir personal de apoyo.

El paralelismo en las dificultades de la reforma tiene su correlato en la identidad de las medidas propuestas como solución. En este sentido, se detecta la presencia de dos objetivos estratégicos que recurrentemente componen los proyectos de modernización de la administración de Justicia, a saber:

- La búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia
- La búsqueda de una mayor autonomía

Estos objetivos se desgranán, a su vez, en una serie de propuestas concretas que se repiten en la región:

- Aumentos presupuestario y salarial;
- Creación de instituciones propias orientadas al manejo administrativo de la función judicial (Consejo de la Magistratura, Judicatura, etc.);
- Incorporación de equipos informáticos;
- Reformulación de leyes sustantivas, procedimentales y organizacionales;
- Racionalización de las jurisdicciones;
- Capacitación del personal judicial y administrativo;
- Adopción de prácticas y técnicas modernas de administración;
- Introducción de nuevas categorías de personal judicial y administrativo;
- Revisión de los sistemas de nombramiento y calificación de candidatos;
- Introducción de sistemas alternativos de resolución de disputas (ADR)
- Introducción de criterios de desempeño y de supervisión

III.2 Los actores participantes en las Reformas Judiciales (o los microfundamentos de las Reformas Judiciales)

El caso Argentino nos muestra cuatro conjuntos de actores participantes en los procesos de reforma judicial. Los criterios de definición de estos actores a veces muestran intersecciones y, otras, nos remiten a actores que se organizan y trabajan en áreas que constituyen subconjuntos del área de interés cubierta por otros actores. De allí que las superposiciones de funciones y de prioridades temáticas son ineludibles en la clasificación.

III.2.1 Actores sociales no corporativos

- 1) ONGs de defensa de derechos humanos (“principistas”)
- 2) ONGs de “víctimas”
- 3) ONGs “ciudadanas” (defensa de derechos más amplios que los humanos)

En estos tres primeros actores, la reforma judicial tiende a aparecer como marginal o contextual a sus ejes de acción prioritaria.

- 4) ONGs “temáticas” (centradas en lo judicial, usualmente de abogados), en las que la temática de la reforma judicial se mezcla con ciertos intereses corporativos.
- 5) ONGs-Centros de Estudios (universidades, centros de investigaciones –como el Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, en Argentina), tienden a ser actores con posición más clara y consistente en relación a la reforma judicial.

Para estos actores sociales no corporativos, entonces, aspectos como el mejoramiento del funcionamiento y autonomía del Poder Judicial, o bien aparece como marginal a sus prioridades o bien van acompañados por riesgos difíciles de resolver (como por ejemplo, que una mayor autonomía redunde en una maximización de intereses corporativos más que en una postura de mayor ética y eficiencia).

III.2.2 Actores sociales corporativos

- 6) Organizaciones de abogados/jueces, muestran compromiso e interés en aspectos de la reforma como la autonomía con respecto a los otros poderes, pero claras limitaciones en aquellos aspectos de una reforma que puedan amenazar intereses corporativos (estabilidad laboral, ingresos, privilegios, etc.).
- 7) Organizaciones corporativas empresariales, como se dijo, tienden a demandar del Ejecutivo medidas de mejoramiento del Poder Judicial como precondition de un buen funcionamiento de los mercados, aunque sus estrategias usualmente evitan los costos de enfrentar resistencias dentro de la propia judicatura.
- 8) Organizaciones corporativas sindicales, participan como demandante del respeto de derechos laborales adquiridos más que sostenedoras del compromiso político ligado a los procesos de reforma judicial.

En síntesis, para los actores sociales corporativos, o bien la demanda de reforma no se termina de constituir en presión para evitar conflictos y por contemplar otras prioridades (como es el caso del empresariado) o bien el ideal de un “buen funcionamiento” queda articulado con una dinámica difícil de neutralizar: la utilización de la autonomía no para controlar a los otros poderes o asegurar un acceso mayor y más equitativo a la justicia, sino para maximizar beneficios apropiándose de rentas (como es el

caso de los jueces o el personal judicial).

III.2.3 Actores gubernamentales/paragubernamentales

- 9) Actores paragubernamentales (Partidos Políticos), en general no muestran mayor compromiso o motivación con una real reforma judicial (más allá del plano declarativo), probablemente porque cuando son oficialistas priorizan los objetivos del Ejecutivo y cuando son oposición vislumbran el escenario futuro de constituirse en oficialismo, por lo que una verdadera reforma judicial acotaría su margen de acción. Son de destacar partidos con un carácter más “principista”, los que si bien tienden a mostrar posiciones más definidas, no cuentan con el caudal de votos o poder político como para superar un papel de denunciante marginal en el proceso de formación de política pública.
- 10) Actores gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), al Ejecutivo haremos referencia en el próximo apartado. Los Legislativos no han mostrado mayor iniciativa con respecto a las reformas judiciales, más allá de situaciones de confrontación con los Ejecutivos. La excepción la constituye, como vimos, el caso argentino en el que hay que destacar una lógica de grupos del Legislativo que se “monta” en la movilización espontánea de la sociedad y trata de tomar distancia de las causas de descrédito generalizado que sufre la clase política y, en particular, la Corte Suprema. El propio Poder Judicial sí ha mostrado mayor empuje, aunque con las limitaciones propias del equilibrio entre la mejora que necesita la sociedad con respecto a este poder, y los intereses y privilegios corporativos que sus miembros apuntan a mantener.
- 11) Actores público-estatales exógenos (judiciales –internacionales y extranjeros-, gubernamentales – como AID- y Organismos Multilaterales de Desarrollo –BM, BID y FMI), han mostrado mayor consistencia en su intento de influir las reformas judiciales. El interés en las Reformas Judiciales se dispara a partir de 1993 en el Banco Mundial (BM), y de 1994 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuando comienzan a modificar sus mandatos en una dirección que acentúa la necesidad de participación de la sociedad civil, transparencia y fiscalización en sus operaciones y en la gestión pública. Estos nuevos mandatos fueron consecuencia de la baja *performance* que mostraban las carteras de préstamos. El mejoramiento que se buscó en la implementación y resultados de los préstamos se enmarcaba en el proceso de reformas estructurales pro-mercado que se había generalizado a partir de la década de los años ochenta y profundizado durante el principio de los noventa. Los problemas enfrentados por gran parte de la primera ola de reformas macroeconómicas, llevó a los BMDs a diversificar el carácter de sus préstamos implementando programas denominados de “segunda generación” con el objetivo de asegurar condiciones político-institucionales y sociales funcionales a la sustentabilidad de las reformas macroeconómicas. La segunda ola de reformas se dirigió a modificar cuestiones como los servicios de salud, la flexibilización del mercado laboral, el mejoramiento del transporte y de la gestión pública, así como a fortalecer y mejorar la capacidad institucional de gobierno (*good governance*), rubro dentro del que se encuentra la necesidad de mejorar el funcionamiento de la Justicia en estas sociedades. La “segunda generación” de reformas se articuló, de esta forma, con los mandatos de participación y reforma político-institucional que rompían con tradiciones históricas del comportamiento y estrategias de los BMDs, sirviendo de contexto al interés de los BMDs en las reformas judiciales.

Por otra parte, como es de esperar, la influencia de los BMDs tiende a desplegarse a través de incentivos como aportes económicos más que a través de conflictos o confrontaciones con Ejecutivos díscolos en este sentido (pudiéndose observar pocos casos de no respeto a los tiempos políticos de los Ejecutivos domésticos o de conflicto abierto –como el que se dio entre el BM y el gobierno de Fujimori en el período 1997/1998-). Por ello, y más allá de que estos actores tienden a mostrar mayor consistencia en su influencia/apoyo a las reformas judiciales, sus prioridades siguen

siendo la sustentabilidad de las reformas macroeconómicas de “primera generación” y las reformas de mercados (como el laboral, el de salud o el de otros servicios), por lo que el impacto efectivo sobre sus prioridades estratégicas, y por tanto sobre su influencia en los procesos de reforma judicial, es bastante menor al que se podría suponer a partir de sus discursos y documentos.

III.2.4 Actores privados con funciones parapublicas

12) Medios de comunicación masiva, son actores con una función ambivalente. Usualmente con claros intereses como grupo económico, cumplen una función para-pública central en la formación de agenda y control de los actos de gobierno. Sin embargo, en América Latina tienden a mostrar gran concentración y poco control público (estatal y no estatal). Han jugado (y juegan) un importante papel de presión pro reforma judicial (en el estilo editorial) y jaquean el papel de la justicia cuando por medio del estilo “de noticia” aprovechan casos de denuncia (a veces no muy fundadas y otras sí) para acompañar conflictos, lo que constituye como riesgo el debilitamiento de las instituciones judiciales al dar la imagen de su reemplazo por una “justicia virtual”.

III.3 La autonomía judicial como riesgo para los Poderes Ejecutivos

En general, las reformas judiciales nos muestran una tensión entre los Ejecutivos y las Cortes que no responden a las necesidades políticas de los primeros. Esto es esperable en situaciones de equilibrio inestable como las ligadas a las cuestiones militares, de derechos humanos o a estrategias socio-económicas que apuntan a resolver problemas de urgencia.

En este sentido, los gobernantes tienen razón en ser cuidadosos con los riesgos que les plantea un Poder Judicial autónomo. El error de los gobernantes no radica en ser cuidadosos con respecto a estos riesgos, sino en asumir que el problema se encuentra en el Poder Judicial cuando, de hecho, el problema es inherente a la democracia como régimen de gobierno y resolución de conflictos. Como Przeworski argumenta, la estabilidad de las reglas necesariamente implica incertidumbre con respecto a los contenidos y resultados de las políticas, una propiedad estricta de las democracias. Priorizar el alcance de un resultado sobre la estabilidad y cumplimiento de las reglas, y sobre la libertad de acción del Poder Judicial, es atentar contra la naturaleza democrática del régimen. Si la democracia es un régimen donde los ciudadanos son iguales ante la ley, los que violan las reglas deben sufrir juicio y sanción, y todos aquellos comprometidos con el bienestar general de la sociedad deberían estar dispuestos a correr los riesgos inevitables del gobierno de la ley.

Lo observado en los casos analizados, nos muestra gobernantes que comparten, más allá de las fronteras y posiciones partidario-ideológicas, cierto malestar frente a Poderes Judiciales autónomos. Esto también es comprensible: por siglos el orden político se ha constituido a partir de procesos que ocurren dentro de las fronteras nacionales controladas por un Estado cuya cabeza está en el Ejecutivo. Y las decisiones judiciales pueden contradecir acuerdos políticos y generar desestabilización de políticas al menos en el corto plazo. Por lo que el Poder Judicial constituye, de hecho, un desafío potencial a lo que los Ejecutivos consideran necesario para resolver problemas de orden público.

El resquemor de los gobernantes con respecto a la autonomía judicial radica en que la perciben como un recorte de su poder, lo que efectivamente es. Lo que se encuentra detrás de la “división de poderes” es un mutuo recorte de poder en función de un equilibrio que se considera más eficiente y legítimo que otras alternativas. En síntesis, gran parte de lo que hay en juego en las reformas judiciales de América Latina, tiene que ver no con uno de los tres poderes de gobierno sino con la construcción de una lógica democrática de gobierno. Y la experiencia nos muestra que los gobernantes a cargo del Ejecutivo, más

allá de su condición más o menos democrática, tienden a desconfiar de esta autonomía, por lo que debemos esperar escenarios en los que los gobiernos promueven reformas judiciales cosméticas y otros actores, como organismos multilaterales de desarrollo, gobiernos extranjeros, a veces los medios de comunicación y, sobre todo, las sociedades civiles, más allá de sus limitaciones (apuntadas en el apartado anterior) resultan las encargadas de volver estas reformas profundas y con consecuencias de largo plazo para la eficiencia y legitimidad democráticas.

III.4 En síntesis: Argentina en el contexto de las Reformas Judiciales en América Latina, sus causas, enseñanzas y consecuentes recomendaciones

Argentina, como otros casos latinoamericanos, muestra procesos de reforma judicial no sólo lentos, sino también estancados o, inclusive, en retroceso. Una primera mirada sugeriría la presencia de una contradicción, supuestamente insostenible en el tiempo, al tomar en cuenta la incorporación de las demandas de actores empresarios y de actores exógenos como AID y las de los BMDs, a las demandas históricas de las ONGs con respecto a la necesidad de una reforma judicial. El futuro “debería” ser mejor.²⁹

Sin embargo, al analizar los diversos conjuntos de actores participantes en los procesos de reforma judicial y la estructura político-institucional en la que se ven inmersos en nuestras sociedades, esto es al analizar los microfundamentos de estos procesos, se debe concluir que no surge un actor o alianza de actores con suficientes incentivos y recursos como para destrabar el fuerte equilibrio que frena las reformas judiciales.

Por ello, el mejoramiento significativo del poder judicial en términos de su transparencia y *accountability*, eficiencia, eficacia, accesibilidad y autonomía, no debería considerarse una dirección tarde o temprano ineludible y propia de la dinámica de maduración de las democracias latinoamericanas. La clave desarrollista, en este sentido, confunde: de no mediar contingencias hasta ahora ausentes en la región, la dirección esperable en los procesos analizados es la de la consolidación de democracias con sistemas judiciales ineficientes, ineficaces, excluyentes y subordinados al Ejecutivo. Esto es, democracias de menor calidad pero estables. Y aquí no hay nada nuevo. Las agendas de muchos de los actores intervinientes (particularmente la empresarial y las de los BMDs), muestran un peso desproporcionado del modelo institucional anglosajón, desestimándose la importancia de las lecciones de casos como, a) el italiano (hasta hace poco un ejemplo estabilidad democrática conjugada con un exitoso modelo macroeconómico, a pesar la pobreza y corrupción institucional que permeaba su estructura judicial y partidaria) o, b) de estructuras socio-políticas exitosas macroeconómicamente que poco tienen que ver ya sea con la democracia ya sea con haber cumplido exitosamente la “segunda generación” de reformas (como China).

El mundo nos muestra posibles puntos de equilibrio más diversos de los que se suelen plantear en los debates sobre la factibilidad y necesidad de las reformas judiciales y, como muestra el análisis de la situación latinoamericana, muchos de estos puntos de equilibrio son claramente subóptimos, lo que no significa que por ello, los actores intervinientes enfrentarán suficientes incentivos o contarán con suficientes recursos como para abandonar la magra situación...

El análisis de los casos nacionales también nos permite reconocer la complejidad que enfrentan los actores una vez que el proceso de reforma abandona el pizarrón o su viñeta en la “receta” diseñada por

²⁹ De hecho, en excelentes análisis como el de Frühling encontramos afirmaciones del estilo “For the first time in decades, Latin America is experiencing the emergence of a relatively strong movement towards judicial reform” (1998, 254).

los técnicos: principios tan caros como el de la autonomía judicial para el fortalecimiento y profundización democráticas se pueden tornar en poderosos recursos de estrategias oligárquicas o rentísticas con demasiada facilidad (como en Argentina o Brasil); por otra parte, reformas puntuales sin encarar el problema en forma integral, no son neutras sino muchas veces negativas (como la promoción de un mayor acceso a las cortes sin mejorar su eficiencia, lo que resulta en inundaciones de casos y crisis del sistema, como se dio en Brasil a principios de los años noventa –cf. Prillaman, 2000 y Buchanan, 2001); finalmente, la integralidad de la reforma debe contemplar piezas claves del sistema “contextual” a la provisión de justicia pues, así como mayor autonomía judicial es impensable sin importantes cambios en el propio Ejecutivo, tampoco la provisión de justicia variará demasiado si las fuerzas policiales no sufren modificaciones importantes en su organización y lógica de funcionamiento, en una dirección acorde a la reforma judicial (Frühling, 1998).

Algunas de las enseñanzas del análisis comparativo son esperables:

- a) Se deberían diseñar mecanismos para fortalecer el papel de las ONGs y los medios de comunicación para forzar *accountability* por parte del Poder Judicial y facilitar/apoyar el acceso a la justicia por parte de los excluidos;
- b) Se deberían fortalecer mecanismos de resolución de disputas alternativos a las cortes;
- c) Los OMDs y agencias internacionales deberían coordinar en mayor medida su accionar tanto en términos de contenidos y prioridades recomendados como en relación a su “división de trabajo” con respecto a temáticas y uso/inversión de sus recursos (humanos y materiales).

Por otra parte, las enseñanzas de nuestro análisis comparativo también acentúan otros aspectos no tan obvios como los primeros y, sin embargo, de igual o mayor relevancia para la factibilidad de las reformas judiciales:

- d) Una complejidad político-institucional de la temática que no encuentra suficiente reconocimiento en la mayor parte de la literatura, en las “recetas” técnicas o en el diseño de estrategias que apuntan a las reformas judiciales;
- e) Menor participación de actores de la sociedad civil (en términos de asignación de prioridad e inversión de recursos tanto en los ámbitos domésticos como en los internacionales) en la demanda e implementación de reformas judiciales, de aquella participación “esperable” en función de la relación que caracteriza a una mejor provisión de justicia con los intereses colectivos de la ciudadanía;
- f) Por lo antedicho, un papel mayor al esperado de contingencias³⁰ como factores desequilibrantes de la estabilidad subóptima que caracteriza la provisión de justicia en América Latina.

Sería equivocado asignar a estas últimas conclusiones un carácter escéptico. Por el contrario, en primer lugar, confirman viejos conocimientos sobre problemas de acción colectiva o sobre cómo actores racionales pueden terminar, por su racionalidad, en situaciones socio-políticas magras. En segundo lugar, las mueve el convencimiento de que las reformas judiciales exitosas sólo se alcanzarán abandonando simplismos y mitos, y reconociendo la complejidad y limitaciones que enfrentan, así como también reconociendo el gran valor que muestran las oportunidades históricas (que, muchas veces, surgen de la mano de asombrosos escándalos resultantes de lo peor del sistema que se busca modificar).

³⁰ Entiendo por “contingencia” un evento inesperado, no previsto, por los actores intervinientes, como la explosión de demandas populares que incluyeron al Poder Judicial como uno de sus focos de presión en un contexto de crisis y desinstitucionalización como el observado en Argentina.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H., 1995: "Sobre los Juegos, las Gallinas y la Lógica Política de los Pactos Constitucionales", en La Nueva Matriz Política Argentina, Carlos H. Acuña (comp.), Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 115-150.
- Acuña, Carlos H., 1997: "Guarding the Guardians in Argentina: Some Lessons about the Risks and Benefits of Empowering the Courts", en James McAdams (comp.), Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- Acuña, Carlos H., 2000: "Transitional Justice in Chile and Argentina: A never ending story?", en Jon Elster (comp.), Transitional Justice (título tentativo), Cambridge University Press, Cambridge (fecha de publicación, 2002).
- Acuña, Carlos H. y Catalina Smulovitz, 1995: "Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Constitucional", en La Nueva Matriz Política Argentina, Carlos H. Acuña (comp.), Nueva Visión, Buenos Aires (versión abreviada) y en Juicio, Castigos y Memorias. Los Derechos Humanos y la Justicia en la Política Argentina, Carlos H. Acuña et al, Nueva Visión, Buenos Aires (versión extensa).
- Banco Mundial, 2000: "Sistema Judicial Argentino", Diagnóstico presentado en el Foro Nacional de discusión sobre la *Estrategia con el País (Country Assistance Strategy)* para el año 2000, Buenos Aires, 13 de Marzo de 2000.
- Buchanan, James, 2001: "Judicial Reform in the Americas", Series of Policy Papers, FOCAL, Canada.
- Cavagna Martínez, M. A.; R. Bielsa y E. R. Graña, 1994: "El Poder Judicial de la Nación. Una propuesta de reconversión", en *La Ley*, Buenos Aires.
- Centro de Estrudios Legales y Sociales (CELS) y otros, 2002: "Una Corte para la Democracia", Buenos Aires, Marzo.
- Frühling, Hugo, 1998: "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (comps.) Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, North-South Center Press, University of Miami, Miami.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), 1994: "La Reforma del Poder Judicial en la Argentina", mimeo, Buenos Aires.
- Garretón, Manuel A., 1996: "Human Rights in Democratization Processes", en E. Jelin & E. Herschberg (comps.), Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America, Westview, Boulder, Colorado.
- O'Donnell, Guillermo, 1998: "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America" en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, University of Notre Dame Press.
- Oyhanarte, Julio, 1972: "Historia del Poder Judicial", en *Todo es Historia*, 61, Buenos Aires, Mayo.
- Prillaman, William C., 2000: "Judicial Reform".
- Smulovitz, Catalina, 1995: "Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La Experiencia de las Instituciones" en Carlos H. Acuña (comp.), La Nueva Matriz Política Argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Thome, Joseph R., 1998: "Searching for Democracy: The Rule of Law and the Process of Legal Reform in Latin America", trabajo preparado para el Taller sobre *Reforma Judicial, Motivaciones, Proyectos, Caminos Recorridos, Caminos por Recorrer*, Instituto de Sociología Jurídica, Oñati, Gipuzkoa, España, 6 y 7 de Abril.
- Tussie, Diana (comp.), 2000: Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil, FLACSO-Temas, Buenos Aires.

Reseña Biográfica

Carlos H. Acuña es Ph.D. en Ciencia Política y cuenta con un *Master's* en Metodología de la Investigación. Director del Departamento de Humanidades, de la Maestría en Administración y Políticas Públicas y Profesor de materias de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés, es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina), fue Profesor de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Torcuato Di Tella y Profesor Invitado en la University of Chicago y la University of Notre Dame. Cuenta con numerosos artículos en el exterior y en el país, y sus libros son: “Juicio, Castigos y Memorias. Los Derechos Humanos y la Justicia en la Política Argentina” (con coautores); “La Nueva Matriz Política Argentina”; “Latin American Political Economy: Theoretical Perspectives in the Age of Neoliberal Reforms” y “Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico” (los dos últimos compilados con W. Smith y E. Gamarra).

e-mail: chacu@udesa.edu.ar
tel.: (54 11) 4725-7001
dirección: Departamento de Humanidades
Universidad de San Andrés
Vito Dumas 284
1644 Victoria
Provincia de Buenos Aires, Argentina