

Desarrollo, neoliberalismo y reformas judiciales en Latinoamérica : un estudio sobre Argentina y Perú	Titulo
Simone, Vanina Inés - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
Reforma judicial; Neoliberalismo; Desarrollo; Argentina; América Latina; Perú;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.org/clacso/becas/20200203030512/simone.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.org>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.org



CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES -CLACSO-
"ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional"
Programa de becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social 2003-2005

Desarrollo, neoliberalismo y reformas judiciales en Latinoamérica. Un estudio sobre Argentina y Perú.

Vanina Inés Simone*

Introducción

Los proyectos de reforma judicial diseñados por organismos multilaterales de crédito, cobran especial interés en el contexto de nuevas políticas de ajuste en Latinoamérica, avanzando no sólo sobre la soberanía en las decisiones de política económica, sino también sobre otras áreas del Estado, como la administración de justicia.

A comienzos de la década del noventa, la relevancia otorgada por los organismos internacionales a los proyectos de reforma judicial en los países periféricos y su relación con las concepciones (neo)liberales ¹ y de desarrollo, abre nuevos interrogantes para el debate y la investigación académica sobre los actores involucrados y los modos de implementación de dichos programas en nuestros países.

Desde el año 1993, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- han otorgado préstamos por una suma de 420 millones de dólares, para llevar adelante veinticuatro proyectos de reforma judicial en países latinoamericanos. Del total de proyectos, quince fueron aprobados en países de América del Sur y los nueve restantes en países de América Central. Algunos países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela fueron destinatarios de más de un proyecto ².

Dichos proyectos implementados o en vías de hacerlo (activos) hacen hincapié en diversos ejes problemáticos como: la independencia judicial, la administración judicial, los códigos procesales, el acceso a la justicia y la educación y capacitación. (Dakolias, 1996)

En este trabajo se vuelcan los resultados de la investigación sobre los proyectos de reforma judicial, promovidos y financiados por organismos multilaterales de crédito y desarrollo para ser aplicados en los países de América Latina y su grado de implementación y/o resistencia en Argentina y Perú ³.

Por un lado, se intentará mostrar el papel que juegan determinados actores globales - principalmente el Banco Mundial y el BID- en el diseño, la promoción y la construcción de sentido de los proyectos de reforma judicial y por el otro, conocer de qué manera y bajo qué condiciones éstos se han implementado en países destinatarios como Argentina y Perú.

Siguiendo este esquema el artículo se estructura en dos partes. La primera analiza los fundamentos teóricos utilizados por los organismos multilaterales de crédito y de desarrollo para impulsar en los países periféricos diversos proyectos de reforma de los sistemas judiciales nacionales. Este marco se basa en las concepciones sobre "desarrollo", en relación a la perspectiva de países centrales y periféricos, e ideas (neo)liberales que se vuelven predominantes en los últimos treinta años. En este sentido, parece 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 a 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 éstos y los actores globales y regionales (expertos y consultores de los organismos), a partir del análisis de proyectos en Argentina y Perú ⁴. Luego de la descripción de los contextos nacionales de reforma, para el caso argentino se analizará especialmente un proyecto financiado con un crédito del Banco Mundial, denominado "Proyecto de Juzgado Modelo" (ProJUM), mientras que para el caso peruano se tratará la experiencia de los "Módulos Corporativos" y el proyecto del "Nuevo modelo de despacho judicial" este último financiado por el Banco Mundial. Finalmente se realizará un análisis comparativo entre los dos casos seleccionados que se orientan a la modernización de los juzgados o despachos judiciales en ambos países.

Por último, las conclusiones se basan en reflexiones finales que no tienen la intención de cerrar el debate sino de remarcar algunos puntos importantes y abrir nuevos interrogantes.

I- Desarrollo, planes de ajuste y reformas judiciales en Latinoamérica

En la década del sesenta, en el contexto de las políticas de asistencia de Estados Unidos al denominado "Tercer Mundo", el patrocinio para la creación y la consolidación de un campo de estudios sobre las condiciones para disminuir la brecha entre los países desarrollados y los no desarrollados, constituyó un fuerte incentivo para los científicos de las regiones "en

vías de desarrollo". Su influencia fue muy importante para economistas, abogados y estudiosos de las ciencias sociales en América Latina (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 en la región ⁵. 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).

Hacia mediados de los años setenta el fracaso de los programas, principalmente referidos a la reforma de los programas de enseñanza jurídica en América Latina de acuerdo con el modelo de liberalismo jurídico estadounidense, se hizo evidente. La noción de desarrollo y el papel que juega el derecho en él, va a sufrir las primeras críticas. Tanto internas a partir de la autocritica dentro de la corriente, como externas con la teoría de la dependencia.

En lugar de una visión de desarrollo "desde arriba" -que dominó los primeros programas- se formuló una perspectiva de base "desde abajo" bajo el nombre de "desarrollo alternativo". Esta concepción tenía otra visión del papel del derecho. Se demostró como al querer transplantar modelos del derecho moderno occidental se tiende a centralizar el poder del Estado y a reducir el potencial autónomo que existe en las prácticas informales de las comunidades locales (Rodríguez, 2000).

Sin embargo, si bien se alzaron posturas críticas a estas primeras concepciones de derecho y desarrollo - tanto internas a la corriente como externas -, éstas continuaban siendo pensadas desde los mismos términos del "desarrollo". Esperaban identificar determinados mecanismos que llevarían a abrir las puertas de un estado superior. Según Escobar, "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 en ciudades y campos, expertos de todo tipo estudiando el "subdesarrollo"". Esta puesta en marcha generó un aparato eficiente para generar conocimiento acerca del Tercer Mundo y ejercer poder sobre él (Escobar, 1999).

A pesar del importante despliegue de expertos, informes y teorías sobre el subdesarrollo y la brecha que separaba a los países de uno y otro estado, 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* ⁶, son dos sellos indelebles que los países latinoamericanos llevan marcados y que se acentuaron durante las últimas tres décadas.

En 1990, bajo el auspicio del Instituto de Economía Internacional en Washington, 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 80 (Burki y Perry, 1998).

Para guiar las deliberaciones del grupo, el economista John Williamson elaboró un documento de referencia con diez puntos de reforma de política económica recomendadas. Las propuestas eran las siguientes:

- Disciplina fiscal (que permitiese reducir el gasto público)
 - Reorientación del gasto público (cambio de prioridades del gasto, re direccionándolo a educación y sanidad)
 - Reforma tributaria (rediseño de los regímenes tributarios con primacía de la equidad horizontal y, en cuanto a los impuestos progresivos, una reducción de sus tasas marginales)
 - Liberalización de las tasas de interés (tasas de interés positivas determinadas por el mercado)
 - Tipos de cambio competitivos (garantizar su mantenimiento para estimular la confianza del sector privado y estimular el crecimiento de las exportaciones)
 - Políticas comerciales liberales (eliminación de todo tipo de restricciones aduaneras, tanto para mercancías, 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, al pasar empresas deficitarias a manos privadas más eficientes)
 - Desregulación (como un modo de fomentar la competencia que estimularía el crecimiento, principalmente orientado a la desregulación del mercado de trabajo)
 - Protección de la propiedad privada (ante la presunta inseguridad de los derechos de propiedad en América Latina, la legislación y las instituciones deben reformarse para garantizar la propiedad privada)
- (Williamson, 2003; Burki y Perry, 1998; Treber, 2000; Duarte, 2002)

Las propuestas habían sido bien acogidas por los participantes, quienes según Williamson acordaban la pertinencia de implementación de las mismas en los países denominados "en desarrollo" (Williamson, 2003). Debido a esta concordancia, el investigador del Instituto de Economía Internacional denominó "Consenso de Washington" a dicho programa con las diez reformas mencionadas.

Como claramente describen dos ex funcionarios del Banco Mundial "las prioridades de la región durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital" (Burki y Perry, 1998).

Es así como hacia 1990 las soluciones recetadas para los países de las regiones periféricas, endeudadas y pobres van a ser los planes de ajuste estructural diseñados bajo los lineamientos del "Consenso de Washington". El FMI y el Banco Mundial adoptaron estos lineamientos y los convirtieron en condicionantes de los acuerdos realizados en la década de los noventa. 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 contención o reducción del gasto con claro repliegue del Estado dentro del marco de la actividad general.

Sin embargo, hacia finales de dicha década, las políticas indicadas habían fracasado en su objetivo de disminuir la pobreza y la inequidad, entonces 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.

Estas reformas deberían ser guiadas por la necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos, promocionar mercados financieros sólidos, fortalecer el entramado legal y normativo (en especial, la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión) y la mejora de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial).

En la fundamentación de estas reformas, se encuentran las crecientes demandas de un sector privado que compite a nivel global y ha advertido que la competitividad se ve afectada por la calidad y la eficiencia de los servicios financieros, de la educación y el sistema judicial.

Las instituciones públicas de los países de la región son 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 el desafío para los países periféricos 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 esta estrategia de desarrollo, propiciada por los organismos multilaterales de crédito, además de los Tratados de Libre Comercio, está incluida la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-. Si se considera que su objetivo no es simplemente asegurar la circulación sin aranceles de bienes y servicios de los países que lo integran, respecto de terceros países, sino también otorgar total seguridad a las inversiones y posibilitar la libre circulación del capital (Arceo, 2001), se comprende claramente la relación de coherencia entre los proyectos de reforma judicial y los objetivos del tratado impulsado por Estados Unidos.

Esta relación se observa claramente con el pedido de creación de los juzgados de especialidad comercial en Lima como condición del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Perú. Así se manifiesta en el boletín institucional del Iris Center Perú - ONG que recibe financiamiento de la USAID ⁷-, a través del siguiente párrafo:

"La creación de los juzgados comerciales también obedece al requerimiento que tenemos como país para la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC) ya que es un elemento muy importante a favor de la estabilidad jurídica que cualquier inversionista evalúa antes de tomar la decisión de dirigir su capital en un determinado país" ⁸.

¿Cuáles son las propuestas de Reforma Judicial ante la crisis de la justicia?

Los sistemas judiciales en nuestros países 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 ⁹. Esta situación de crisis institucional, que perdura en el caso de Argentina a pesar de la remoción de varios ministros de la 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 de los países y la necesidad de reformas en esta institución se configura como clave para actores globales ligados al capital financiero y a la regulación de las transacciones comerciales a nivel mundial.

Más allá de las experiencias locales y/o las concepciones alternativas a las propuestas de estos organismos transnacionales ¹⁰, 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 el convencimiento de su necesidad forma parte del imaginario social.

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

¿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 poder ejecutivo? ¿De acceso a la justicia? ¿De cambio cultural? ¿De selección e idoneidad de los jueces? Aunque parezca muy abarcativo y abrumador, todos ó varios de estos temas aparecen cuando entrevistamos a funcionarios, jueces, abogados, secretarios, empleados, gremialistas y docentes ligados al sistema judicial y al derecho.

Desde diversas instituciones, públicas, privadas, gubernamentales 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, hay 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 proyectos y experiencias particulares.

El diagnóstico general brindado en los informes del Banco Mundial ¹¹ es que las instituciones judiciales de la región experimentan problemas que las hacen inapropiadas

para proveer servicios necesarios para promover inversiones, financiamiento y negocios. Por este motivo, el Banco estaría preparado para proveer asistencia técnica dirigida a estos problemas.

Según la postura del Banco, en economías de mercados abiertos, con mayor volumen y complejidad de transacciones, las relaciones comerciales necesitan decisiones imparciales e instituciones formales. A lo que se suma el incremento de la integración económica entre países y regiones, situación que demanda una justicia que se enmarque en estándares internacionales. La integración económica requiere mayor armonización de leyes y la garantía de que las mismas van a ser aplicadas e interpretadas en concordancia con estándares internacionales o regionales. En este sentido los países alrededor del mundo deben modernizar sus sistemas judiciales para adaptarlos a estas demandas y proporcionar un campo de juego a la altura de la arena internacional (Dakolias, 1996).

El buen funcionamiento de la justicia, según los expertos del Banco Mundial, se lograría con un contexto institucional estable y un servicio que proteja los derechos individuales y de propiedad. En este contexto, el ideal de la justicia que aplica e interpreta las leyes de 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 para América Latina y el Caribe, apunta en el reporte del año 1995, que los principales obstáculos para el desarrollo del sector privado en la región -en términos de funcionamiento de los juzgados- incluyen: la ineficiencia y las demoras, la corrupción y la falta de transparencia y previsibilidad en las decisiones (Rowat et al., 1995).

En dicho informe se considera que el "imperio de la ley" ¹² es una pre condición para el desarrollo del sector privado. Al crear certeza y predictibilidad, clarifica y protege los derechos de propiedad, refuerza las obligaciones contractuales, esto lleva a reducir los costos de las transacciones y a mejorar el acceso al capital.

Además, se plantea la necesidad de que tanto el Banco como otras instituciones de desarrollo, dirijan su ayuda hacia las reformas judiciales no sólo para mejorar las condiciones económicas o financieras, sino también por su relación con el buen gobierno o *good governance*. De particular importancia para el buen gobierno es el establecimiento de un entramado legal y regulatorio apropiado y el desarrollo de un servicio civil honesto y competente.

El concepto de "imperio de la ley" es clave en las concepciones teóricas de los organismos financieros internacionales sobre las que se estructuran los diseños de los proyectos de reformas judiciales a lo largo de los países "en desarrollo".

Se presenta a la ley y el orden social en contraposición al caos que imperaría sin el correcto funcionamiento de estos mecanismos. Pero, la ley y orden como parte de la seguridad jurídica y la paz social, corresponde a un modelo de Estado cuya función se limitaría a

garantizar un terreno adecuado y competitivo para el desarrollo del sector privado, que luego redundaría en una reducción de la pobreza.

De esta manera, el ex consejero general del Departamento Legal del Banco, Ibrahim Shihata, explica la envergadura y la potencialidad del imperio de la ley:

"La ley no es simplemente un sirviente del pasado. Es también un vehículo para el futuro. La alternativa de la ley es el caos. (...) La cuestión de cómo la ley puede ser utilizada para alcanzar el crecimiento económico en el corto plazo y desarrollo sustentable en el largo plazo se dirige a los conceptos clave del imperio de la ley." ¹³

En este contexto, define el imperio de la ley como un sistema basado en tres pilares: a) reglas (objetivas), b) procesos (que aseguren que esas reglas no sean arbitrarias, que sean adoptadas en respuesta a necesidades genuinas de la gente y aplicadas para servir a esas necesidades) y c) instituciones (buen funcionamiento de las instituciones que operen de una forma transparente y responsable ante los ciudadanos, que apliquen regulaciones sin arbitrariedades o corrupción). El ejercicio de estas funciones judiciales ayudaría a crear una atmósfera de paz social en donde el desarrollo económico pueda florecer.

Shihata continúa y afirma que el imperio de la ley no es sólo una suma de escritos, legislaciones, regulaciones y decretos. Incluye además la manera en la que esas reglas son implementadas por las agencias gubernamentales y ajustadas por los jueces y árbitros. El imperio de la ley requiere que las reglas sean interpretadas y aplicadas de acuerdo con procedimientos establecidos.

Esta definición que incluye interpretaciones y aplicaciones "ya establecidas" está indicando la aspiración clara a la homogeneización y unificación no sólo de las normas y los códigos procesales sino del modo en que se interpretan y aplican a través de un procedimiento y prácticas de funcionamiento "comunes" y "pre establecidas", es decir, no "libradas" al juicio del juez, funcionarios o agentes de la administración de justicia de los diversos tribunales y ámbitos del derecho de un país. La pretensión de "armonización" no solo se refiere a los sistemas nacionales, sino que también se incentiva su extensión a los sistemas judiciales de los distintos países en un mercado económico integrado.

En este sentido, otro de los expertos del Banco, Marcel Storme 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. Durante muchos años el derecho procesal fue visto como un área del derecho de características específicamente nacionales. Haciendo referencia a las diferencias que existían en la Europa del Este y la del Oeste, en cuanto al derecho, Storme afirma que ese tipo de distinciones está desapareciendo gradualmente. Dado que la naturaleza política del derecho procesal, no justificaría por mucho tiempo más, ninguna divergencia en un sistema legal aplicado en países donde la libertad y la igualdad de los ciudadanos este garantizada (Rowat et al., 1995: 41-47).

Storme traza el desarrollo de procedimientos legales en Europa y otros países y construye un caso de aproximación o unificación mundial (global). El mismo estaría basado en la creciente realización de un procedimiento legal universal que permitiría administrar la justicia en forma rápida, adecuada y a bajo costo. El mundo del comercio internacional requiere un efectivo y transparente sistema de procedimiento legal. Por ese motivo, la unificación del sistema de procedimientos judiciales para construir un cimiento de certeza legal y de confianza institucional facilitaría el desarrollo de los mercados internos e internacionales.

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 los organismos multilaterales de crédito y de desarrollo sobre aspectos de la reforma judicial, como el de la homogeneización de los procedimientos normativos. Se colocan en la agenda de discusión de los especialistas de cada país participante y, éstos a su vez, cumplen luego el rol de difusores al interior de sus propios países.

Los costos económicos de un mal funcionamiento del sistema judicial, es otro aspecto a considerar en la fundamentación teórica brindada por los expertos del Banco Mundial a la hora de justificar las bonanzas de determinadas reformas judiciales en la región.

A pesar de la importancia de las leyes y los procedimientos para el desarrollo del sector privado, Beatrice Weder argumenta que pocas investigaciones han sido orientadas al análisis sistemático de los costos económicos de un mal funcionamiento del sistema legal. En esta dirección sostiene que incluso los estudios existentes han fallado en explicar la performance económica con variables políticas y legales. Para ello, en su investigación, propone identificar los aspectos de un sistema político relevantes para la performance económica y cuantificar estos aspectos en un indicador que pueda ser comparado entre países. Como conclusión, los resultados sugieren que la característica económicamente relevante de un sistema político es su propensión a oscilaciones y efectos arbitrarios. Por lo tanto, este estudio indica que la previsibilidad política es significativa y sustancialmente determinante del crecimiento económico. Una judicatura arbitraria es un factor importante en la predecibilidad política global y tiene costos significativos en términos de performance económica (Rowat et al., 1995: 21-26).

Por su parte, un informe del FMI del año 1997, hace mención a una encuesta realizada entre potenciales inversionistas privados (3.600 empresas de 69 países), en la que se establecen cuatro aspectos prioritarios para evaluar la credibilidad que puede merecer el Estado. Estos aspectos son: 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 Banco Interamericano de Desarrollo, 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 en 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.

Además, otras instituciones internacionales de promoción del "desarrollo" y centros académicos fundamentan la necesidad de un sistema judicial eficiente para promocionar el desarrollo el sector privado. Una de ellas es la Organización de los Estados Americanos (OEA), que en un trabajo de la Secretaría Técnica de mecanismos de Cooperación Jurídica, hace hincapié en la necesidad de las reformas argumentando que 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).

La OEA, crea a partir de 1999, un Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJAS) con el fin de apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma de la justicia. Algunas instituciones de la sociedad civil forman parte del Centro, las mismas que luego participan activamente de los consensos en las reformas judiciales de sus países ¹⁴.

Actualmente, el Foro Económico Mundial y la Universidad de Harvard realizan un informe de competitividad global para los años 2004-2005 ¹⁵. Para este informe, se está llevando a cabo una encuesta sobre un universo de ejecutivos de empresas del mundo entero, sobre la comparación entre países en lo referente a competitividad y crecimiento económico.

En las cuatro primeras preguntas, de las catorce incluidas en la sección IV de dicha encuesta referente al gobierno y al sector público, se observa la importancia que se le atribuye a los ámbitos legales y judiciales para el libre desarrollo de los negocios en un mercado globalizado. Las preguntas se refieren: a la independencia del poder judicial, el marco legal para que los actores privados resuelvan disputas y cuestionen la legalidad de las acciones y /o regulaciones del Estado, en términos de eficiencia, la protección de la propiedad intelectual y el grado de protección de los derechos de propiedad, incluyendo los activos financieros.

A partir de estas posturas, se comprende entonces, la relación e importancia que tiene para 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 de propiedad y el cumplimiento de la seguridad jurídica para las inversiones en distintas partes del mundo.

Esta relación es señalada por Boaventura De Sousa Santos (2005) como parte de lo que él denomina consenso liberal. Cuatro consensos básicos conforman el consenso liberal: el consenso económico neoliberal (conocido como el consenso de Washington), el consenso del Estado débil, el consenso democrático liberal y en concordancia con el modelo de desarrollo promovido por los tres anteriores, el de la primacía del derecho y los Tribunales.

Este último consenso, según Santos, "confiere absoluta prioridad a la propiedad privada, a las relaciones mercantiles y a un sector privado cuya funcionalidad depende de transacciones seguras y previsibles protegidas contra los riesgos de incumplimientos unilaterales. Todo esto exige un nuevo marco jurídico y la atribución a los tribunales de una nueva función, mucho más relevante, como garantes del comercio jurídico e instancias para la resolución de litigios: el marco político de contractualización social debe ir cediendo su sitio al marco jurídico y judicial de la contractualización individual" (De Sousa Santos, 2005: 25)

Como nombra Santos, las innovaciones institucionales de este consenso son las nuevas restricciones a las reglamentaciones nacionales, el nuevo derecho internacional de propiedad para los inversores extranjeros y la subordinación de los Estados a las agencias multilaterales (BM, FMI, OMC).

Por otra parte, dichas propuestas de "innovación institucional" son realizadas 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.

Como los planes de "ajuste estructural", las reformas institucionales pendientes forman parte del camino recomendado por los organismos multilaterales de crédito para solucionar los desajustes de las economías latinoamericanas. Estas recomendaciones se presentan como respuestas técnicas para solucionar 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". 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, en las modalidades de inserción internacional y en la estructura de la propiedad, que es en última instancia, la del poder económico. Definiciones que deberían ser objeto de debate nacional y de resolución democrática (Calcagno; Calcagno, 1995: 322).

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 problematizar y "solucionar" la deslegitimación, lentitud e ineficacia de las instituciones judiciales en nuestros países.

Como plantea Daniel 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 éste 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, 2005: 3).

Este carácter planetario, sin embargo, no implica que asuman la propiedad de "desterritorializados" ¹⁶, 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.

II- Las Reformas Judiciales en Argentina y Perú

El caso de Argentina

Para comenzar con el estudio del caso argentino, en los párrafos siguientes se contextualizarán los planes de reforma, para luego ahondar en un caso de implementación particular.

Después de una crisis hiperinflacionaria y en consonancia con los lineamientos del "Consenso de Washington", a comienzos de los años noventa, se sentaron las bases para la implementación de una reforma global del Estado argentino desmontando las instituciones del esquema desarrollista. Los argumentos para su realización fueron la necesidad de resolver el déficit público, sanear las cuentas fiscales, eliminar gastos en funciones "impropias", privatizar, descentralizar y delegar en los estados provinciales las políticas sociales básicas. Las leyes de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica dieron sustento legal a la profunda transformación del Estado, denominada primera reforma del Estado (García Delgado, 1996).

Hacia la segunda mitad de la década del noventa se avanzó con la segunda reforma del Estado que había comenzado con la desregulación del sistema previsional en 1994. En esta segunda etapa las reformas se focalizaron en la reorganización institucional -en consonancia con las "asignaturas pendientes" de los países "en vías de desarrollo"- en la que el Estado argentino debía *aggiornarse* a los nuevos contextos mundiales. En este marco se inscriben los proyectos de reforma judicial, incentivados con el otorgamiento de créditos externos. Estos proyectos de reforma del sistema judicial desarrollan propuestas de transformación de la gestión y de aplicación de nuevas tecnologías planteando la modificación de la actual organización del trabajo en los Tribunales (Wehle; Simone, 2003).

El Plan Nacional de Reforma Judicial lanzado por el gobierno de Carlos Menem a fines del año 1998 procuraba establecer una "Nueva justicia para el siglo XXI", a partir de un plan de mejoramiento de la calidad, el gerenciamiento de los recursos humanos, flexibilización de la estructura y el marco procesal e incorporación de tecnología. En el diagnóstico no se mencionan los problemas de dotación del personal, ni de recursos financieros, ni se menciona al fuero laboral (Schick, 1999), a pesar de que entre los problemas más

importantes para los actores judiciales se encuentran la falta de independencia del poder político y la deficiencia en infraestructura y medios de trabajo.

Otro punto de conflicto marcado por los actores judiciales es el hecho de que ellos como protagonistas del quehacer judicial no se han sentido partícipes del plan. El plan fue elaborado por consultores locales de los organismos multilaterales de crédito sin consultar a las Asociaciones de Magistrados y funcionarios, a los Colegios de Abogados y a las entidades gremiales de empleados. (Schick, 1999) Estos sectores sólo son convocados para "construir" consenso para su implementación, situación que genera rechazo y desconfianza hacia un plan que se pretende imponer sin instancias de discusión. Aquí se encuentra una de las razones generales de resistencia al plan y puede explicar el lento y casi inexistente avance en su concreción.

Dos años después, el mayor logro fue el de instalar el tema de la reforma en la agenda gubernamental y en la de los sectores ligados a la justicia, aunque no se avanzó en cambios palpables en la actividad diaria de los Tribunales. Con el nuevo gobierno presidido por Fernando De la Rúa, en el año 2000 se lanza el nuevo Programa Integral de Reforma Judicial.

Dicho programa como una nueva iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene como objetivo la coordinación de todos los proyectos de mejora y modernización de la Justicia en Argentina ¹⁷. Los proyectos que integran el Programa son diversos y corresponden a diferentes iniciativas, entre ellos se encuentran los siguientes: Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM) financiado por el Banco Mundial y que será tratado especialmente en este artículo; Proyectos de Calidad Total, que corresponden a experiencias de modernización encaradas por algunos jueces de la justicia nacional en lo civil; Aprobación de fondos para la remodelación de las cuatro secretarías comunes de Ejecución Comercial; Apoyo a la Junta Federal de Cortes para la elaboración de un sistema de comunicación interjurisdiccional vía electrónica entre los jueces provinciales y nacionales; informatización del fuero de la Seguridad Social, con servicio de consulta vía electrónica y elaboración del manual de educación legal popular.

Según el director del Programa, la ejecución concreta del programa de reforma se plasmó especialmente "en programas de capacitación y la construcción de diálogo cívico. Se crea la Red federal de capacitación de la justicia argentina centrada en la mejora de la gestión. (...) Además indica la limitación de impulsar una reforma para el poder judicial desde el ámbito del poder ejecutivo".

La instancia de diálogo cívico se generó a partir de un llamado del gobierno de transición -atendiendo al pedido de la Conferencia Episcopal Argentina- y ante la crisis social, política e institucional de fines del 2001 y comienzos del 2002. El llamado fue para participar de un foro de discusión y construcción de consensos, que se denominó "diálogo argentino".

Dicho foro estaba encargado de sentar las bases para elaborar políticas de Estado y se dividió en diferentes áreas, una de ellas era la del sistema judicial, luego se transformó en una Mesa permanente de Reforma Judicial, con impulso desde la coordinación del Programa Nacional de Reforma judicial e instituciones no gubernamentales especializadas

en la problemáticas judicial. En esta instancia se generaron debates, informes y documentos pero siempre en calidad de diagnósticos y propuestas con escasa participación de los actores judiciales.

Por otro lado, para un dirigente gremial de la Asociación Judicial Bonaerense, estos programas "son intentos del Estado de sistematizar una política de reforma judicial...aunque también hay otras iniciativas desde el Ministerio de Justicia y ONG's que proponen por ejemplo la flexibilización laboral, sin estar sistematizadas a nivel de un plan maestro". Además, para este dirigente, el efecto fundamental que han tenido los proyectos de reforma judicial sobre el colectivo de trabajadores, es la "presión" y "puesta en discusión" de las condiciones de trabajo y derechos adquiridos de los empleados judiciales.

Luego de más de seis años del lanzamiento del primer plan y -más allá de los anuncios, de la instalación del tema en la agenda pública y de iniciativas de modernización en sectores o fueros particulares-, en la justicia nacional de Capital Federal y en la de la provincia de Buenos Aires, la pretendida transformación radical del funcionamiento de la administración de justicia no se ha producido.

El Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM)

Un caso emblemático de los programas de reforma orientados a la modernización de la organización del trabajo en los juzgados en Argentina es el Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM). En las líneas siguientes se sintetizarán sus aspectos generales y la experiencia de su implementación en el caso particular de un juzgado civil argentino.

En el marco del primer plan de reforma judicial, a finales del año 1998, el gobierno argentino firmó un convenio con el Banco Mundial para recibir un préstamo de cinco millones de dólares (PRESTAMO BIRF 4314-AR), con el fin de llevar adelante el Proyecto de Juzgado Modelo, cuyo objetivo es diseñar y poner en operación en doce juzgados seleccionados un nuevo modelo de organización y gestión interna para mejorar sus niveles de efectividad de acuerdo con indicadores previamente definidos. La intención de realizar esta experiencia piloto, es la de poder replicarla luego a todos los tribunales del país.

Entre las actividades que componen el proyecto se encuentran las de capacitación -para mejorar las habilidades gerenciales del personal-, la incorporación de nuevas tecnologías en equipos, sistemas de trabajo e información y la remodelación física.

Los juzgados seleccionados para esta experiencia piloto, pertenecen a distintas especialidades y departamentos, diez en la ciudad de Buenos Aires y dos en el interior del país. Cuatro corresponden a juzgados civiles de primera instancia de la justicia nacional de la capital federal y tres a la comercial, otros tres pertenecen a la primera 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).

Para los entrevistados de los juzgados civiles, comerciales y de seguridad social, las actividades del proyecto comenzaron en el año 2000 con el dictado de cursos y seminarios

dirigidos sólo a secretarios y jueces, sobre normas de calidad, mejora continua, liderazgo, atención al público y cómo detectar "cuellos de botella" en el proceso.

Los cursos para jueces y secretarios se realizaron durante los primeros dos años (2000-2002) a la par de la etapa de diagnóstico. En esta etapa, "había gente pagada por el Banco Mundial que venía acá y estudiaba un expediente cualquiera, de los que ya teníamos archivados en cuanto a medir los tiempos que había entre un acto y otro acto. Venía gente del Banco Mundial a hacer encuestas a la gente que asistía a las mesas de entradas." "Vinieron y teníamos que poner y detallar diariamente cuántos expedientes se hacían, cuántos confrontes por día (...) eran encuestas" ¹⁸.

Según el secretario de un juzgado civil "todo era bastante lento", hasta que en los últimos tres años (2003-2005) se llamó a licitación y se incorporó una consultora que dictó cursos sobre atención al público, liderazgo, normas ISO 9000 y modelos de gestión. Además de transmitir, a través de los cursos, otras experiencias de modernización en provincias argentinas y en otros países como Colombia y Costa Rica.

Este esfuerzo por transmitir a los funcionarios y empleados judiciales las nuevas pautas de gestión propias del ámbito privado empresarial, ha sido, según el secretario de un juzgado, un camino de cambio cultural. Además dijo que "antes lo hacíamos todo intuitivamente", diferenciándolo del momento actual en el que cuentan con métodos más sistemáticos para poder hacer "mejora continua".

Vemos como para los actores judiciales involucrados, participar del ProJUM, significó un camino de cambio cultural. La modificación de la forma en que se conciben las tareas y sus resultados, habla de nuevas concepciones relacionadas a la idea de eficiencia, propia del mundo de los negocios. La eficiencia va a estar ahora vinculada con la reducción de la duración de los procesos. El cambio cultural está vinculado a concepciones de eficiencia medible en resultados cuantificables. La cuestión del tiempo en la justicia no es un tema menor, "una justicia lenta no es justicia", sin embargo, sólo con más celeridad no se resuelve la crisis y deslegitimación de la justicia. En este tipo de proyectos de reformas, cuestionamientos importantes como el de la *calidad* de las resoluciones judiciales y las posibilidades de *acceso a la justicia* por parte de los sectores más pobres de la población, están ausentes.

A continuación se analizará el grado de implementación de los cambios, la forma en que fueron llevados a cabo y la relación entre los actores judiciales y los consultores del proyecto en el caso de uno de los cuatro juzgados civiles del ProJUM. Según la información de boletines jurídicos y de consultas propias en los juzgados de las otras especialidades de la justicia nacional, el caso de los civiles corresponde a la experiencia más avanzada en cuanto al grado de implementación (luego de la etapa de diagnóstico).

En lo que respecta al universo de tipos de proyectos de reforma judicial, el ProJUM es una experiencia de reforma con eje en la "administración judicial". Este eje, a su vez, abarca dos áreas: la administración del juzgado y la administración de los casos. La administración del juzgado incluye las funciones administrativas de los juzgados, oficinas administrativas, 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 los expertos del Banco Mundial señalan que como los jueces tienen a cargo tanto las decisiones de naturaleza jurisdiccional como las administrativas, esto les impide dedicar más tiempo a lo estrictamente jurisdiccional (Dakolias, 1996; Rowat et al., 1995). Por este motivo, como en el caso del ProJUM en la 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 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, las de información y las manageriales deberían estar separadas y reconfiguradas dentro de las responsabilidades judiciales y administrativas. Los expertos del Banco Mundial, proponen tomar a los Estados Unidos como ejemplo, donde la responsabilidad operacional es delegada en manos de *managers* profesionales (Rowat et al., 1995).

Con respecto a la separación de tareas y la propuesta de la figura de un manager, en el caso del ProJUM en el juzgado civil analizado, no se implementó de esta forma, sino que la cabeza de la estructura sigue siendo el juez seguido por el secretario, -de acuerdo a 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 llama operativa ya que no hubo un cambio formal de cargos, sino que se continua respetando el escalafón del poder judicial. Además, "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"¹⁹.

En este punto, se puede concluir que a pesar de las propuestas de los consultores, éstas 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, hace muy compleja la meta de replicar las experiencias.

En segundo lugar, se constató que cada uno de los cuatro juzgados civiles realizó los cambios según su idiosincrasia, experiencia, costumbres y prácticas. Aunque bajo lineamientos comunes, cada juzgado elaboró 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 de cada juzgado seleccionado. En el caso de este juzgado, según el secretario, los cambios se realizaron intentando crear consenso, consultando incluso a los empleados.

En este sentido, el director del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia y docente de temas vinculados a la administración judicial, al consultarlo 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." En su opinión, las reformas impulsadas por organismos internacionales, principalmente las del Banco Mundial, han fracasado, otorgan el crédito y se retiran, dejando el proyecto "librado a su suerte". Sin embargo, rescata el aspecto positivo del ProJUM en el trabajo de los agentes. Según sus declaraciones, "es mejor brindarles herramientas para que los mismos agentes puedan proponer soluciones y conversar sobre los problemas, que venir desde afuera con grandes planes que se plantean como soluciones mágicas. Eso está condenado a fracasar".

Para lograr algún tipo de homologación en la forma de llevar a cabo el trabajo, un grupo de empleados se reúne una vez por semana para confrontar las distintas maneras de hacer las cosas en sus juzgados, con el fin de poder encontrar aquellas formas de realización que resulten más eficaces para tomarlas como ejemplo. Este trabajo "extra" no es remunerado y depende enteramente de la iniciativa de los juzgados y de dichos empleados.

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 es muy notorio con respecto a los demás juzgados judiciales de la justicia nacional, donde los empleados comparten la computadora y los equipos tienen entre siete y diez años de antigüedad.

En lo que respecta al sistema informático, el cambio es importante, los nuevos equipos cuentan con nuevos programas, además están en red, pero sólo con los cuatro juzgados civiles y la dirección de tecnología del proyecto, el resto del fuero no tiene la capacidad necesaria para soportar el programa. Con este nuevo 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 el expediente.

Sin embargo, como comenta uno de los empleados, el sistema no fue instalado sin hacer modificaciones, desde los juzgados se probaron los módulos propuestos y se discutió su pertinencia para los distintos casos dentro del proyecto ProJUM. Así lo explica, "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 original."

Un componente tan "duro" del proyecto de reforma como el sistema informático, también fue evaluado, discutido y adaptado a las necesidades específicas de los propios trabajadores judiciales, otra vez, se puede observar que la relación con los consultores -esta vez 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 hablo de trabajo, retomo la noción de Maurice como "construida 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; Proietti, 1992).

Según el secretario del juzgado, los beneficios de la implementación de estos cambios, pueden notarse en la agilidad del trabajo más rutinario, en sus palabras: "ahora estamos reduciendo mucho el plazo entre despacho y despacho"²⁰, aunque las cosas complicadas siguen estando como antes. Pero en casi el 80 % o más de los escritos dejados se sacan en el día o a más tardar el día siguiente"²¹.

Del caso del ProJUM se pueden concluir entonces, varios puntos que incentiven la discusión y el debate.

En la etapa de implementación, el juez y el personal de los juzgados del proyecto tuvieron participación con grados reales de autonomía. Este hecho, que puede observarse del análisis de las entrevistas y visitas, indica que la realización de este tipo de proyecto no necesariamente implica una adopción lineal y completa de lo propuesto por los expertos que lo diseñan, sino más bien experiencias de intercambio, discusión y negociación. En el caso de este proyecto en la justicia Argentina, la independencia de los jueces, que tienen libertad en cuanto a sus decisiones jurídicas y a sus funciones de gestión administrativa en su ámbito, le otorga características particulares a las formas de implementación. El orden jurídico dictado por la Constitución "se caracteriza por la inexistencia de una relación de subordinación de un tribunal a otro en materia jurisdiccional"²². Los magistrados del proyecto, a partir de la discusión con los expertos, con sus pares, con los secretarios y empleados, decidieron los lineamientos con los cuales encarar el proyecto de reforma, sin recibir órdenes de instancias superiores como la Secretaría administrativa de la Corte Suprema.

La tendencia de los programas de reforma a separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas, no ha tenido consenso en los magistrados y funcionarios de la justicia argentina. El juez sigue estando a la cabeza del juzgado o despacho judicial, con la responsabilidad de dirigir y controlar cómo se lleva a cabo el trabajo. Conserva criterios autónomos para dicha conducción tanto en lo jurisdiccional como en lo administrativo. Cada una de las dichas áreas incide en la otra, de manera de componer un proceso de trabajo integrado.

La situación del ProJUM en los demás fueros o materias involucradas a mediados del año 2005 y luego de más de seis años de duración, no ha arrojado los resultados esperados. Aún teniendo en cuenta los cambios y logros en los juzgados civiles²³, la necesidad de un crédito de cinco millones de dólares para llevarlo a cabo parece más que cuestionable. Parte del dinero fue destinado al pago de consultores externos y locales, cuando el trabajo de

análisis fue realizado por jueces, secretarios y empleados sin ningún tipo de paga extra. La compra de los equipos podría programarse para que sea con financiamiento propio y extendida al resto de los juzgados del fuero.

El caso de Perú

Como en el apartado para el caso argentino, en primer lugar se contextualizarán los programas e iniciativas de reformas judiciales en Perú, a la luz de los acontecimientos políticos de las últimas décadas. En segundo lugar, se profundizará en el análisis de los proyectos orientados a la modernización de los despachos judiciales, como el caso de los "Módulos Corporativos" y el más reciente sobre el "Nuevo modelo de despacho judicial".

Durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) en el poder judicial peruano funcionó una estructura paralela controlada por el gobierno a través de Vladimiro Montesinos. Como jefe no oficial de los servicios de información con poderes ilimitados en el gobierno, controlaba una red interna de jueces y fiscales complacientes, lo que se denominó un poder judicial paralelo a través del cual se aseguraba que se tomaran decisiones a favor del gobierno, además de hacer posible su propio enriquecimiento ilícito (Hammergren, 2004).

Como describe un abogado -ex secretario de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)-, se trataba de una especie de "autocracia moderna, en la que cuidas formas democráticas, pero que en el fondo no lo son".

A su vez el uso de nombramientos de jueces provisionales y sustitutos facilitaba los procesos de corrupción, ya que un juez podía obtener a cambio de una resolución una promoción provisional a un cargo más alto con mejor salario y, por otro lado, los suplentes podían perder su trabajo si se rehusaban a acatar las directivas de Montesinos.

En el contexto de un poder judicial cooptado, a mediados de la década de los años noventa, el gobierno creó una nueva organización, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. En principio de carácter transitorio, pero que perduró hasta la destitución del fujimorato. El objetivo de su creación era dirigir un programa de reformas judiciales con recursos propios y de organismos multilaterales de crédito.

En sintonía con los proyectos de reforma en la región, hacia 1997 se aprobó un crédito con el Banco Mundial por veintidós millones de dólares para mejorar la eficiencia de la justicia. Fueron convocadas organizaciones no gubernamentales especializadas en temas judiciales para elaborar propuestas en los distintos componentes del proyecto, pero el proyecto tuvo que cerrar "porque no había voluntad política de hacer nada", según manifiesta un abogado miembro de una de dichas ONG's. Dicho proyecto de reforma judicial fue formalmente cancelado por el Banco en septiembre de 1998 antes que comience su implementación ²⁴.

En esta etapa, se lanzaron varios proyectos de reforma, entre ellos algunos vinculados con cambios en la organización del trabajo, como el de los Módulos Corporativos y otros ligados al problema del acceso a la justicia como los Módulos Básicos de Justicia en zonas pobres y rurales. Este último con el fin de descentralizar el sistema judicial por fuera de centros urbanos y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

La creación de los Módulos Corporativos estuvo orientada a cambiar el funcionamiento de los despachos judiciales. Estos nuevos juzgados están reunidos en torno a un mismo equipo de auxiliares de justicia que realizan las tareas administrativas para todos ellos, se trata de una administración general. Esta experiencia será analizada en el próximo sub apartado.

Otra de las reformas introducidas bajo el fujimorato fue la creación de Módulos Básicos de Justicia, producto de un préstamo de veinte millones de dólares proveído por el BID, se construyeron edificios en áreas pobres y rurales en los cuales se reunieron representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, policía, servicio social, para darle un servicio coordinado a dichas comunidades. Dentro de cada Módulo Básico de Justicia, trabajan dos o tres jueces bajo la organización del módulo corporativo.

En dicho proyecto del BID se plantea la realización de ochenta y tres Módulos Básicos, pero en el momento de ejecución ese número se redujo a cuarenta y tres. Según el gerente general, en el momento de comenzar a operar, el Poder Judicial no tenía presupuesto para contratar a las personas que debían de trabajar en estos sitios. La solución fue trasladar allí a una o dos personas de cada juzgado existente. Según el abogado -ex secretario técnico de la CERIAJUS-, esta experiencia funciona con problemas por la falta de articulación entre el Poder Judicial y las demás instituciones de la justicia. Comenta que el BID no quedó muy conforme con los resultados, esperaban que el proyecto sea sostenible en el tiempo gracias a la tarea de todos los sectores implicados. El BID negoció con el Poder Judicial, pero como en los módulos básicos, además del personal del poder judicial, también estaban incluidos por ejemplo fiscales, el Ministerio Público no estaba al tanto y no contaba con recursos para poner fiscales en dichos módulos. Esta situación obstaculizó su puesta en marcha.

En esta experiencia, si bien aparentemente hubo acuerdo entre los actores del poder judicial y los expertos de los organismos de la cooperación internacional en cuanto al contenido del proyecto, en la forma de implementación se manifestaron problemas de coordinación y presupuesto.

Queda claro, entonces, que en la segunda mitad de la década de los años noventa, bajo el gobierno de Fujimori y paralelamente a la profundización de la red de corrupción, la introducción de estas reformas parecía transitar por otra dimensión. Una dimensión superficial, que sin el otorgamiento de apoyatura real, quedaron a mitad de camino y con problemas en la rendición del dinero en los casos de créditos externos.

En noviembre del año 2000, se instaura un gobierno transitorio, dentro de cuyas prioridades se encuentra la devolución de las competencias a los órganos de la Justicia para que vuelvan las autoridades naturales a gobernar las instituciones.

En esta etapa, se llevaron adelante investigaciones y enjuiciamientos por corrupción a funcionarios del gobierno fujimorista, incluso dentro del poder judicial. En palabras del abogado peruano consultado, "lo que pasó en el Perú fue impresionante. Ministros, Presidentes de conjunto de las Fuerzas Armadas, Generales del Ejército, de la Policía, miembros del Tribunal constitucional han terminado presos. Y han terminado presos por

órdenes no del gobierno, sino presos por orden de Jueces". A pesar de estos logros y luego de los primeros años, este proceso se detuvo y muchos detenidos quedaron sin sentencia al cumplirse los plazos máximos de detención sin resolución.

Se inicia una etapa de estabilización en los procesos anticorrupción y de freno a los cambios en el funcionamiento de la justicia y modificaciones en sus prácticas. Dos años después, bajo el mandato de Hugo Sivina (2002-2004) como presidente de la Corte Suprema, se comienza a revisar el trabajo hecho por las reformas anteriores para develar irregularidades y determinar que tipo de innovaciones deberían ser mantenidas, modificadas o desmanteladas (Hammergren, 2004). También se vuelve a poner en funcionamiento el proceso anticorrupción y se organiza un concurso nacional para ocupar los dos mil cargos de jueces y fiscales provisionales y suplentes.

Entre las reformas que deben ser mantenidas se incluyen: los Módulos Básicos de Justicia, los juzgados corporativos -aunque con algunas modificaciones-, jurisdicciones más especializadas como las comerciales, la revisión de códigos y mejoras presupuestarias (Hammergren, 2004).

Este presidente de la Corte Suprema plantea un Acuerdo Nacional de la Justicia, continuando con la línea del Acuerdo Nacional que funciona en la presidencia y el gabinete de ministros como un pacto o acuerdo político sobre determinados puntos básicos. Para ello convoca a una comisión de magistrados para que elaboren un informe que luego será discutido en audiencias públicas en diferentes zonas del país con los sectores gremiales, sociales, empresariales y eclesiásticos. Sivina propiciaba un Poder Judicial más abierto a la comunidad y una de las políticas del acuerdo fue la mejora del acceso a la justicia. A través de las audiencias públicas en las distintas zonas se pretendió obtener un panorama de cómo funciona el poder judicial y las medidas que se pueden tomar en función de ello.

Hacia fines del año 2003, en el mes de octubre, se crea por ley la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) con la finalidad de elaborar un plan nacional que contenga una propuesta global y concertada de reforma del sistema de justicia ²⁵. Pretende ser un instrumento útil para la generación de políticas en materia de justicia.

La Comisión fue presidida por el Presidente de la Corte Suprema y el Pleno compuesto por los miembros de las máximas autoridades de las instituciones de la justicia y representantes del congreso, de las asociaciones de la sociedad civil, colegios de abogados y universidades públicas. Además se creó una Secretaría Técnica ²⁶ y grupos de trabajo por áreas en los que participaron alrededor de un centenar de personas, el trabajo de éstos últimos sirvió de insumo para elaborar el plan. Las áreas fueron las siguientes: acceso a la justicia, políticas anticorrupción, modernización de los despachos judicial y fiscal, recursos humanos, gobierno y presupuesto, predictibilidad y jurisprudencia, reforma penal y adecuación normativa.

Para el abogado que fue secretario técnico de la comisión, el trabajo realizado demandó un esfuerzo muy importante para terminar el informe en plazo establecido de ciento ochenta días. Uno de los mayores logros fue aprobar un plan de reforma consensuado. Sin embargo

como crítica al plan señala que "su talón de Aquiles es que no establece el procedimiento de cómo llevar a cabo la reforma".

Por otro lado, el actual gerente general del poder judicial, reconociendo su coincidencia con muchas de las propuestas del plan, manifiesta su oposición a dos cuestiones, la primera referida a la alusión de un sistema nacional de justicia y la segunda a la legitimidad del consenso logrado en lo concerniente a todas las propuestas del plan.

El funcionario del poder judicial manifestó que "una de nuestras primeras oposiciones, es el concepto sobre el Sistema Nacional de Justicia. Nosotros decimos, no existe, no puede existir un Sistema Nacional de Justicia. Cuando hablamos de un sistema estamos metiendo en un mismo bolso a todos. Y nosotros somos un Poder del Estado. No somos una institución más, de un conglomerado de instituciones."

La segunda postura crítica hacia el trabajo de la Comisión, proveniente del funcionario se refiere a uno de los primeros acuerdos que "todas las conclusiones, todos los acuerdos iban a ser tomados por unanimidad.(...) Entonces, en las conclusiones se han plasmado muchos acuerdos que sí fueron tomados en base a esa primera regla de juego, sin embargo, hay muchos otros que no fueron tomados por unanimidad, y que a pesar de ello han sido plasmados en la conclusión." Cabe aclarar que en el informe final de actividades aquellas propuestas en las que no hubo acuerdo por unanimidad estaban explicitadas a pie de página, sin embargo en la difusión del plan el factor "consenso global" es mostrado sin fisuras.

Por otra parte, para el gerente general del poder judicial, los anuncios de reforma judicial satisfacen intereses políticos, al "vender" un producto a los ciudadanos, pero los problemas de fondo que son para él la independencia y el tema presupuestario no son atendidos por el gobierno. En este sentido, comenta que "por más que nos sigan criticando, si no actuamos con capacidad económica, pues tampoco podemos hacer mucho".

El tema de la reforma judicial sigue en la agenda peruana y con nuevos proyectos en marcha para el año en curso, uno de ellos es el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú, financiado con una donación de diez millones de euros por parte de la Comunidad Europea y dos millones de contrapartida local. Si bien no se trata de un préstamo, en este tipo de proyectos también imponen condiciones acerca de la implementación, además de contratar a expertos y consultores de los países europeos. Es decir que parte de dichos fondos (alrededor de un 10%) vuelve a los países de origen al ser destinada a financiar a su propio personal.

Experiencias de modernización de los despachos judiciales. Módulos corporativos. Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia: Nuevo modelo de despacho judicial

En lo que respecta a las propuestas de modernización de la organización de los despachos judiciales o juzgados en el caso peruano, se han encontrado principalmente dos iniciativas. La primera es la de los denominados Módulos Corporativos, llevada a cabo desde mediados de los noventa y la otra es el incipiente proyecto de crear un nuevo modelo de despacho judicial. Ambas propuestas van en la misma dirección que la experiencia descrita con el Proyecto de Juzgado Modelo en el caso argentino.

El modelo corporativo sienta sus bases en tres principios: a) separación de funciones jurisdiccionales y administrativas; b) especialización de funciones y c) trabajo en equipo. Está constituido por dos grandes equipos de trabajo: el equipo de apoyo jurisdiccional supervisado por el juez y el equipo de apoyo administrativo supervisado por el administrador. El equipo de apoyo jurisdiccional está constituido por los asistentes del juez, especialistas legales y asistentes judiciales de apoyo jurisdiccional, mientras que el equipo de apoyo administrativo está integrado por personal que trabaja en el Centro de Distribución del Módulo, como son los asistentes judiciales de atención al público, administrativo de archivo, y el administrativo de notificaciones.

De la misma manera que en el caso de la estructura del juzgado modelo para el caso argentino, la estructura del modelo corporativo tiene diferencias con el esquema normado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que corresponde a la modalidad del juzgado tradicional.

Este modelo convive con el modelo denominado tradicional y otro semi corporativo. En este último se incorporaron al juzgado tradicional algunos elementos que optimicen los recursos como una mesa única de partes, archivo de expedientes y salas de lectura común.

Los módulos corporativos se llevaron a cabo en los juzgados civiles, laborales y de familia de primera instancia de tres distritos judiciales (Lima, Cono Norte y Lambayeque). Según uno de los funcionarios entrevistados, quien ocupara el cargo de presidente de la Corte Suprema de Lima, la implementación de los despachos corporativos se hizo con el objeto de reducir y estandarizar la carga procesal de los despachos judiciales, sobre todo en Lima, donde se concentra el 75% de la carga procesal a nivel nacional.

Se trató de organizar el trabajo de los juzgados bajo un módulo común de personal con un equipo de administrativos y otro de especialistas legales, compartido por varios jueces (en el caso visitado había siete jueces en el piso bajo un módulo). Diferente de los juzgados tradicionales en los que cada juez cuenta con su propio equipo de trabajo (con personal de apoyo jurídico, administrativo y de notificaciones).

En palabras del gerente general del poder judicial, "lo que hizo el Modelo Corporativo es: todo aquello que es común debería tener un tratamiento común. Entonces creó un Módulo en el cual ponía un Juez en cada uno de los sitios y había una sola Mesa de Partes y una de Notificaciones y un solo Archivo."

A pesar de la imposición del modelo a mediados de los años noventa, hoy en día funcionan distintas variaciones de los juzgados corporativos. Estas variaciones no responden a ningún estudio técnico, sino a las decisiones de las diferentes autoridades a cargo del funcionamiento de cada corte superior de justicia. Esto quiere decir que, a partir de lineamientos comunes, los jueces de más alto rango jerárquico realizaron "adaptaciones" según sus propios criterios e idiosincrasia.

Este modo de organización, que puede pensarse como correcto desde un punto de vista ingenieril, ya que propone potencializar los recursos existentes, no toma en cuenta las

particularidades del trabajo judicial que no puede tratarse de la misma forma que la producción de bienes.

Cada juez tiene criterios y formas de encarar las demandas y éstas a su vez no son "estándar". Cada expediente es único y puede tener una inmensa cantidad de variantes. Los jueces tienen lineamientos personales y posturas doctrinarias que se pueden visualizar a lo largo del tratamiento de los casos que llegan a sus manos y el personal de apoyo legal y administrativo tiene que conocerlos para brindar la apoyatura adecuada a las modalidades de cada uno de los magistrados.

Por esta razón, en la visita realizada a un juzgado con módulo corporativo se pudo constatar que, si bien originalmente el modelo indicaría que los jueces se dirigen a cualquier empleado, en la práctica cada juez tiene un grupo de empleados dedicados a asistirlo. Es decir, sigue funcionando como los juzgados tradicionales. Además el espacio es reducido y se observan pilas de expedientes en el piso y sobre los escritorios, la sobrecarga se puede observar directamente.

Un cambio importante es la figura de un jefe administrativo, quien como soporte en esa área, coordina las cuestiones del personal de todo el módulo. Aquí puede observarse una separación de funciones entre las jurisdiccionales y las administrativas, como proponen los expertos del Banco Mundial para reformar y modernizar los despachos judiciales.

Esta experiencia con diferencias en cuanto a la propuesta original, no ha colmado las expectativas de lograr mayor eficiencia y celeridad. El propio gerente general cuenta que "a decir de muchos magistrados, esto ha fracasado. Porque no ven los resultados que esperaban, rapidez, celeridad (...) Yo digo que no ha fracasado el modelo (...) lo que no se pensó en ese momento es como darle sostenibilidad. No le diste recursos y no le diste sostenibilidad en el tiempo, entonces esto está condenado al fracaso de nacimiento".

En esta misma línea, el ex presidente de la Corte Superior de Lima y presidente de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura de Lima, comentó que el modelo corporativo colapsó entre otras causas, por la falta de sostenimiento permanente y por no estar normado orgánicamente.

En resumen, a partir de la experiencia de implementación de los Módulos Corporativos, se pudo observar que dichos módulos han sufrido modificaciones con respecto al planteamiento original, en el que se prioriza la estricta separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales, a la vez que un determinado uso del personal al compartir entre varios jueces un mismo equipo de auxiliares legales y de notificaciones. En los distritos judiciales donde se han implementado funcionan "muchas versiones" del modelo. Además, existe consenso en la consideración de que no cumplieron el objetivo de aumentar la eficiencia y reducir la carga de trabajo en dichos juzgados.

Sin embargo, en los nuevos juzgados que se crearon a partir de mediados de la década del noventa se ha implementado la forma corporativa de administración de los despachos, como fue el caso de los correspondientes a la subespecialidad comercial en abril de 2005. Para este objetivo el poder judicial remodeló un edificio y recibió apoyo técnico y

financiero del Iris Center Perú y la USAID. En los juzgados comerciales visitados se pudo observar esta modalidad de "pool" de especialistas legales con nuevos equipos de computación y lectoras de código de barras financiadas por la USAID.

En la misma dirección de los proyectos que apuntan a la modernización de los despachos judiciales y al trabajo operativo diario de los mismos, como el de Módulos Corporativos, el Poder Judicial peruano se convirtió en unidad ejecutora de un Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial por doce millones de dólares y fue aprobado en marzo de 2004. Este proyecto se divide en cuatro componentes principales: fortalecimiento de los recursos humanos, desempeño organizacional, acceso a la justicia y administración judicial.

A más de un año de su aprobación, no se puso en marcha y según declaró el gerente general del poder judicial, a mediados del año 2005 se estaba terminando con los aspectos administrativos para la operatividad del crédito.

El componente de desempeño organizacional se refiere a una evaluación de un modelo piloto de servicio de justicia desarrollado por el poder judicial, con resultados mensurables, cuya demostración efectiva permitirá luego extenderla a todo el sector.

El gerente del poder judicial menciona que con el financiamiento de este componente se va a trabajar en la definición de un nuevo Modelo de Despacho Judicial. Bajo su iniciativa, se viene trabajando en esta línea desde el área de racionalización de la gerencia.

A través de un estudio estadístico sobre las temáticas más recurrentes en cada materia o especialidad (familia, civil, penal, laboral), el funcionario comenta que, han podido identificar seis procesos judiciales clave para cada materia. Esta metodología fue provista por una ONG argentina -FORES- a través de su material escrito y el contacto con sus expertos. Una vez identificados, el próximo paso consistirá en analizar estos procesos clave para obtener procesos mejorados teniendo en cuenta dos aspectos, el práctico y el normativo. Se trata de reducir tiempos a través de conocer en profundidad cómo se llevan a cabo los procesos y estudiar las normativas correspondientes (plazos establecidos, obligatoriedad de pasos procesales y firmas y responsabilidades). El gerente lo ejemplifica de la siguiente forma: "si analizamos el proceso de divorcio, que hoy día tarda tres años, y luego del análisis proponemos un proceso mejorado que nos lleve a que ocurra en doce meses; tenemos un efecto inmediato sobre el 45% de la población que recurre al tema divorcio en el Poder Judicial".

Al preguntarle a este funcionario sobre la participación de jueces, secretarios y empleados judiciales en estos análisis, respondió que después de tomar la estadística se han hecho "focus group" con magistrados de Lima de las distintas especialidades para conocer cuáles eran sus principales problemas. Los resultados en la especialidad de familia corroboraron que "en efecto, es la materia divorcios lo más complicado, lo más recurrente, lo que más les quita el tiempo".

Para llevar a cabo el trabajo de análisis de los procesos clave en los juzgados, es necesario, según el gerente, una cantidad importante de personas, que van a tomar tiempos, a

preguntar y a escribir los diagramas. Por esta razón menciona que se están realizando convenios con Universidades para que sus alumnos como practicantes puedan hacer estas tareas. En una segunda etapa se necesitaran profesionales "senior" para, a partir de dichos relevamientos, trabajar en las propuestas de mejoramiento.

Una vez que se analizan y se confeccionan los procesos mejorados, se aprobarán por el Consejo Ejecutivo y se implementarán los cambios en algunos juzgados piloto. En caso de corroborar su buen funcionamiento el objetivo es hacerlo en todo el Perú.

Este proyecto aún no se encuentra en la etapa de implementación, sin embargo, se pueden plantear algunas cuestiones que podrían crear resistencia y conflictos en su puesta en marcha.

En primer lugar, la realización de los procesos mejorados queda solamente en manos de profesionales externos al trabajo judicial. Hasta el momento es casi inexistente la participación de los jueces, ayudantes legales y personal judicial quienes son los agentes principales para la implementación de los cambios. Su experiencia y conocimiento no es reconocido a la hora de proponer modificaciones y mejoras. Esta situación es factible que conlleve rechazo por parte de los empleados y ayudantes legales cuando se les quiere imponer cambios "desde arriba", sin tenerse en cuenta su experiencia, sus prácticas, idiosincrasia y condiciones de trabajo.

En segundo lugar, si cada juzgado organiza su trabajo de forma diferente, es decir, en lo que respecta a la división de tareas, funciones, condiciones de trabajo, como reconoce el gerente general y, sobre todo entre las distintas especialidades, entonces cuando se realice el relevamiento, se van a encontrar con varias formas operativas de llevar a cabo la misma tarea judicial. Esta situación abre preguntas como: ¿Sobre cuál de las diferentes formas harán las mejoras? ¿Utilizarán alguna de ellas como parámetro de comparación? ¿Con qué criterios evaluarán las distintas formas operativas de llevar adelante un determinado proceso?

A modo de conclusión

A modo de conclusión parece importante remarcar y abrir algunas reflexiones finales sobre los contextos nacionales de reforma, la cooperación internacional y las ideas de reforma propiciadas por los expertos de los organismos de crédito, además de las formas concretas de su adopción en nuestros países.

Con respecto a los contextos de reformas judiciales en Argentina y Perú se pueden marcar ciertos rasgos comunes. Durante la década de los años noventa, los poderes judiciales de ambos países y sobre todo sus órganos más altos actuaron, en connivencia con el poder político, más que como instancia constitucional de contrapoder, propia del Estado de Derecho. En el caso peruano esta situación parece haber sido más grave al haberse "filtrado" esta conducta a toda la estructura judicial.

Luego de la crisis de deslegitimación de la justicia -que perdura hasta hoy- en ambos países se crearon espacios de "diálogo" o "acuerdo" con pretendido carácter nacional y multisectorial, para brindar canales de participación y consenso a las demandas de los diversos sectores y de la ciudadanía en general. Los resultados -planes, informes, documentos- de estos encuentros quedaron en la etapa propositiva, aunque paralelamente a estos espacios se realizaron acciones de destitución y enjuiciamiento.

En el diagnóstico sobre los problemas que padecen los poderes judiciales argentino y peruano, las posturas de algunas ONG's especializadas en temas judiciales difieren de aquellas sostenidas por funcionarios y agentes judiciales de ambos países. Estos últimos coinciden en que los problemas de fondo del poder judicial son la falta de independencia y la escasez de presupuesto y recursos.

Al comparar los dos proyectos peruanos de modernización del despacho judicial con el proyecto de juzgado modelo que se analizó en el caso argentino, se pueden encontrar similitudes y diferencias.

En ambos casos, los proyectos tienen como objetivo común crear e implementar modelos organizativos similares a los del sector privado diseñados para la producción industrial de bienes masivos. En el caso argentino las técnicas de medición y los lineamientos del management se han transmitido mediante cursos, para que con ellas los propios funcionarios y trabajadores del juzgado elaboren sus modificaciones. El grado de autonomía de cada juzgado fue importante -dentro de los límites de las metas del proyecto- y la última palabra quedaba en manos de cada uno de los jueces. En cambio en el caso peruano, tanto el diseño, el análisis y la decisión de los cambios a implementar quedan en manos de profesionales dirigidos por la gerencia general del poder judicial y los magistrados de alto rango. Los magistrados de primera instancia, auxiliares legales y demás personal administrativo de los juzgados no tiene participación ni capacidad de decisión. Esta modalidad de llevar a cabo las reformas en el Perú, parece coincidir con una historia de magistrados con poca independencia de los mandos jerárquicos y con escasa experiencia en desarrollar prácticas autónomas.

Ahora bien, otro tema interesante para reflexionar, está constituido por las concepciones de los actores locales sobre la relación que se establece entre ellos y las propuestas y pedidos de la cooperación internacional. De acuerdo a las posturas volcadas en las entrevistas, los propios actores involucrados en los proyectos, muestran una actitud de precaución ante las iniciativas externas, como una postura de "tomar distancia" de las propuestas de la cooperación internacional. Esta actitud forma parte del bagaje de años de experiencia en materia de manejar proyectos y relacionarse con los organismos de cooperación, como se ha podido observar en las declaraciones de informantes argentinos y peruanos.

En algunos casos, esta manera precavida de actuar, estuvo acompañada de concepciones críticas hacia el papel que juegan los organismos de cooperación en imponer lineamientos sobre qué reformar y de qué manera. Es el caso de un alto funcionario peruano del poder judicial, quien compartió su visión acerca de los entes de cooperación de esta forma: "Tengo la impresión de que aquí nos dan recetas que tratan de aplicarlas a todos los países" (...) "como si todos fuéramos exactamente igual."(...) "Yo lo vi, apenas llegué me encontré

con una misión del Banco Mundial que estaban preparando su proyecto, y me di cuenta de que estaban vendiéndonos un nuevo modelo de Despacho, que lo llamaban el Modelo de Despacho del Juez Gerente". (...) "Ahora... lo interesante es que si bien es cierto, nos dan el dinero creo que tenemos que tener la suficiente capacidad para decirles: "Un momentito. Sabes tú me vas a ayudar pero déjame que yo te diga, en qué me vas a ayudar. No me digas tú cómo me vas a ayudar" ¿no? Que es un poco lo que tratamos de hacer aquí".

De esta forma, el ex presidente de la Corte Superior de Lima, si bien reconoce que cada vez más se advierte un agresivo programa de cooperación internacional en los países de la región para temas de justicia "... en el caso de Perú, esta oferta no parte de la ejecución y desarrollo de la política institucional propia del Poder Judicial. Por el contrario se trata de la oferta de modelos propios de estas entidades (...) En el Perú no se pueden aplicar modelos únicos en el sistema judicial, porque las realidades de cada zona dependen de factores nacionales que no se repiten en cualquier otro país de la región."

Estudiar el tipo de relación que se establece entre actores e instituciones locales (o destinatarias) y la cooperación internacional conforma un tema de investigación, que desde una perspectiva histórica, podría arrojar conclusiones interesantes sobre la existencia de cambios en las posturas y concepciones por parte de las contrapartes locales, situación que modificaría, a su vez, las posiciones e ideas de los organismos de cooperación internacional.

El papel que juegan organismos globales y regionales en la difusión de ideas y recetas técnicas sobre el desarrollo, planes de ajuste y reforma judicial, no significa necesariamente 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.

Como explica Mato "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).

El último tema de reflexión podría pensarse a partir de la siguiente pregunta: ¿Cuál es el argumento principal que los organismos globales esgrimen a la hora de promocionar proyectos de reforma judicial en los países "en desarrollo"?

A lo largo de la primera parte del artículo se intentó responder a esta pregunta a través del análisis de documentos e informes de varios organismos globales de crédito y desarrollo. Como resumen de todo ello, se puede concluir que, el argumento principal es el fortalecimiento de un tipo de sistema judicial, que garantice la seguridad jurídica, la propiedad privada y los marcos regulatorios para las inversiones y los negocios, como base para el desarrollo de una economía de mercado.

Como lo define uno de los entrevistados de una ONG peruana de juristas, la creación de la sub especialidad comercial es una muestra de "la especialización de la justicia en esta perspectiva de libre mercado".

En este sentido, uno de los ejes de la reforma judicial se orienta a propiciar la "modernización" de la justicia, bajo una gestión eficiente que va de la mano de la estandarización y uniformidad de los procedimientos operativos judiciales en los países de la región. Si a esto le sumamos la modificación en materia legislativa y procesal ²⁷, se observa una estrategia destinada a reforzar un determinado tipo de institución judicial que funcione como un buen respaldo estatal de los mecanismos del mercado.

Esta estrategia se hace explícita cuando un alto funcionario del poder judicial peruano, menciona que, meses antes de la creación en Perú de la sub especialidad comercial en abril de 2005, tocan a su puerta un par de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. Sorprendido, el funcionario los hace pasar y comenta que "estaban interesados en saber cómo iba el proyecto de la Justicia Comercial...O sea hay mucho interés de estos grandes agentes económicos por saber cuál es el estado de la Justicia Comercial en el Perú."

Cuando se le preguntó al funcionario por qué pensaba que estaban interesados en la sub especialidad comercial, contesta "porque es probablemente la materia en la que los fondos... donde se mueven grandes intereses o agentes económicos"(...) "Y porque es importante que el agente económico pueda apreciar de que la justicia camina rápido y bien... y es predecible" El funcionario aclara también que "ahí me quedó absolutamente claro, lo que también era una hipótesis... hay agentes externos que les interesa saber cómo se manejan los temas comerciales en la justicia".

Esta visita muestra un claro interés por parte de los organismos multilaterales de crédito en promover un determinado tipo de poder judicial, haciendo hincapié en las materias civiles y comerciales que manejan los asuntos patrimoniales, comerciales y financieros.

El proyecto de implementación de la justicia comercial en el Perú, es un claro ejemplo de los intereses que persiguen los organismos multilaterales de crédito y desarrollo y su relación con los tratados de libre comercio. El ex presidente de la Corte Superior de Lima indica que, la puesta en ejecución de los juzgados comerciales "obedece a una iniciativa de política de Estado en el rubro de relaciones bilaterales con los Estados Unidos en el tema de justicia, para facilitar la aplicación del Tratado de Libre Comercio. (...) para la correcta vigencia de los objetivos de dicho Tratado, se requiere que la organización judicial peruana, esté a la altura que las exigencias de inversión requieren y por tanto el gobierno norteamericano ha facilitado un crédito financiero para dotar al sistema judicial peruano, de las herramientas organizativas y formativas que requiere esta especialidad".

Este es el sentido y el propósito que estos actores globales le imprimen a los proyectos de reforma judicial en nuestros países. Re pensar la relación entre Estado y mercado bajo las concepciones que orientan los ejes de la "reforma judicial" y que 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 De Sousa Santos (2005), presenciamos la

tendencia de un tipo de Estado cuya fuerza se basa en una articulación más directa entre el principio del Estado y el mercado. Su fuerza 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.

Bibliografía

- Arceo, E. (2001) *AlCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Secretaría de Relaciones Internacionales/Instituto de Estudios y Formación, Central de Trabajadores Argentinos -CTA, Buenos Aires, Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, disponible en <www.iadb.org/sds/SCS/site_2776_s.htm>, con acceso en marzo 2005.
- Bielsa, R. y Graña, E. (1999) *Manual de la Justicia Nacional*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Bozzo, López, Rubins, Zapata, "La segunda reforma del Estado: Balance", cuaderno CEPAS N° 5, Asociación de Administradores Gubernamentales, disponible en Internet, www.ag.org.ar/cepas.
- Burki, S. y Perry, G. (1998) *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Estudios de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington.
- Buscaglia, E y Dakolias, M. (1996) *Judicial Reform in Latin American Courts*. The experience in Argentina and Ecuador, World Bank Technical Paper Number 350, Washington.
- Calcagno, A. E.; Calcagno, A. F. (1995) *El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (2001) *ProJUM-Proyecto de Juzgado Modelo* Cuaderno de doctrina (Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal) Fascículo N° 14.
- Comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia (2004), Secretaría Técnica, Informe final de actividades, Lima, Perú.
- Comisión de Juzgados Comerciales (2004), Perfil, Proyecto de fortalecimiento, mejora y ampliación de los servicios del poder judicial en la sub especialidad comercial en el Distrito Judicial de Lima, Perú. (mimeo)
- Dakolias, M. (1996) *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*. Elements of Reform, World Bank Technical Paper Number 319, Washington.
- De Sousa Santos, B. (2005) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, CLACSO, Buenos Aires.
- Duarte, M. (2002) "El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización", en *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*

- ,Schorr, M.; Castellani, A.G.; Duarte, M; Sánchez Debrott, D., CLACSO, Buenos Aires.
- Escobar, A. (1999) *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología. (capítulos 2, 3 y 4)
 - García Canclini, N (2002) *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
 - García Delgado, D. (1996) "La Reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, Brasil.
 - Grupo del Banco Mundial. Dirección Subregional para Colombia y México. Instrumentos de financiamiento del Banco Mundial. Disponible en: www.bancomundial.org.mx.
 - Hammergren, L. (2004) "La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras". En Luis Pásara (comp.) *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, Perú.
 - Maldonado Fermín, A. (2005) "Instituciones clave, producción y circulación de ideas (neo) liberales, y programas de ajuste estructural en Venezuela: 1989-1998". En: Alejandro Grimson, Coord. *Cultura y neoliberalismo*, Buenos Aires: CLACSO. En prensa.
 - Masciotra, M. (2000) "Armonización o globalización del procedimiento civil" en *Plenario edición electrónica* (Buenos Aires: Publicación de la Asociación de Abogados de Buenos Aires) 15 de septiembre de 2000.
 - Mato, D. (2005) "Redes de "think tanks", fundaciones privadas, empresarios, dirigentes políticos, economistas, periodistas y otros profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina". En: Alejandro Grimson, Coord. *Cultura y neoliberalismo*, CLACSO, Buenos Aires. En prensa.
 - Mato, D. (2004) *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización: Lineamientos generales y categorías clave de mi línea de investigación*. Texto original en español, traducido al portugués por María I. Bujes y publicado en: "Esboco para uma linha de investigacao em cultura e transformacoes sociais em tempos de globalizacao", Costa, M. Vorraber y María I. Bujes (orgs.) *Caminhos Investigativos -riscos e possibilidades de pesquisar nas fronteiras*. Rio de Janeiro: Dp&A (en prensa).
 - Mato, D. (2003) *Para des-fechitizar la globalización: Una aproximación político-cultural a las prácticas de los actores sociales en los procesos de globalización contemporáneos*. En: Gustavo A. Puyo Tamayo (editor), *Mitos y realidades de la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional.
 - Pinheiro Castelar, A. (2001) "Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil", Secretaría técnica de mecanismos de cooperación jurídica, Subsecretaría de asuntos jurídicos, Organización de los Estados Americanos. Disponible en <www.oas.org/Jurídico/spanish/adjusti3.htm>.
 - Porter, M.; Schwab, K (2004) Encuesta Ejecutiva "Informe de Competitividad global 2004-2005 del World Economic Forum y Harvard University.

- Putriano Villavicencio, F. (2004) "Una justicia especial: Los juzgados comerciales", en el Boletín institucional de IRIS CENTER PERU, Lima, Perú.
- Rapoport, M. (2002) "Orígenes y actualidad del "pensamiento único"", en Julio Gambina (Comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Rodríguez, C. (2000) "Globalización, Reforma judicial y estado de derecho en América Latina: El regreso de los programas de derecho y desarrollo", en *El Otro Derecho*, 25, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, Colombia.
- Rojas, E. y Proietti, A. (1992) "La sociología del trabajo: los dilemas de superar la ilusión y acceder a la crítica" en *La sociología del trabajo*, J. Goldthorpe, A. Touraine, S. Marglin, P. Rosanvallon, P. Bianchi, L. Cillario; Estudio preliminar y selección de textos Eduardo Rojas y Ana Proietti. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Rowat, M.; Malik, W.; Dakolias, M. (1995) *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Proceedings of a World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280, Washington D.C.
- Schick, H. (1999) "Apuntes preliminares sobre el Plan Nacional de Reforma Judicial - Nueva Justicia siglo XXI- del Ministerio de Justicia de la Nación, con especial referencia a la justicia del trabajo.", Asociación de Abogados Laboralistas. Disponible en: < www.aal.org.ar >
- Treber, S. (2000) "El sector público: tendencias y problemas", en *Enoikos* (Buenos Aires) Año 8, N° 16, junio de 2000.
- Wehle, B. y Simone, V. (2003) "Los cambios en la organización del Trabajo en la Administración de la Justicia en la Argentina". Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, La Habana Cuba. Publicada en CD-Rom ALAST ISBN 959-270-032.
- Williamson, J. (2003) "No hay consenso en el significado", en Finance and development, IMF.

Notas

* Licenciada en Sociología e investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becaria CLACSO. Maestranda en Ciencias Sociales del Trabajo -UBA-. Miembro del equipo de investigación del proyecto I+D de la Universidad Nacional de Quilmes: "Paradigmas en conflicto y producción de subjetividades en espacios de trabajo del ámbito estatal". vsimone@campus.clacso.edu.ar vanisimone@sion.com

¹ Al escribir "neo" entre paréntesis adscribo al llamado de atención que sobre éste término hacen Daniel Mato y Alejandro Maldonado en sus escritos, cuando respetan y reconocen la propia forma de denominarse de muchos intelectuales y promotores de éstas ideas, que lo hacen no como "neoliberales", sino como "liberales". Además muchos de ellos suelen señalar que las políticas denominadas "neoliberales" no son verdaderamente "liberales" sino que son 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, 2005; Maldonado, 2005 en prensa)

² Ver cuadro N° 1 en el anexo.

³ La investigación fue realizada gracias a la contribución del Programa Regional de Becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) bajo el 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. Cabe aclarar que mi trabajo en esta temática comenzó con mi participación en el proyecto PICT 2000 "Reforma de la Organización del Trabajo y Competencias de los Recursos Humanos en los Tribunales Nacionales de Capital Federal. Análisis e implicancias", Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, dirigido por la Dra. Beatriz Wehle.

⁴ El trabajo de campo se realizó durante el año 2005 a través de visitas y entrevistas en ambos países.

⁵ El liberalismo político se basa en un conjunto de supuestos que Rodríguez (2000) cita de la obra de 1974 de Trubek y Galanter. Son los siguientes: "Primero, la sociedad está compuesta por individuos que aceptan el poder estatal porque consideran que éste protege sus intereses. Segundo, el derecho es a la vez un medio de control del individuo por parte del Estado y un mecanismo de control del Estado por parte de los individuos. Tercero, las normas jurídicas son diseñadas con el fin de alcanzar objetivos comunes y son elaboradas mediante un proceso pluralista en el que están representados los intereses individuales de los miembros de la comunidad. Cuarto, las normas jurídicas son aplicadas por igual a todos los individuos. Quinto, los jueces son los principales actores del sistema jurídico y aplican imparcialmente las normas. Finalmente, se supone que, en general, las personas obedecen las normas jurídicas vigentes."

⁶ García Canclini, N (2002) *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

⁷ El Iris Center Perú es una ONG dedicada a apoyar procesos de modernización de la justicia en dicho país, dependiente de la Universidad de Maryland y con apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-.

⁸ Putriano Villavicencio, F. (2004) "Una justicia especial: Los juzgados comerciales", en el Boletín institucional de Iris Center Perú, Lima, Perú.

⁹ La situación no parece ser patrimonio exclusivo de los países latinoamericanos, para el año 1994 una encuesta en Francia revela que para el 78% los franceses la justicia no cumple adecuadamente con su rol.

¹⁰ Las visiones alternativas de intelectuales argentinos pertenecientes a gremios, algunos jueces y funcionarios del Consejo de la Magistratura, como también de miembros de Asociaciones civiles y docentes de la Universidad de Buenos Aires, centran la discusión en el terreno político y social, junto con la definición del rol del Estado y del modelo económico, y no solamente como si fuera una cuestión meramente técnica.

¹¹ Los informes son los siguientes: Rowat, M.; Malik, W.; Dakolias, M. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Proceedings of a World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280, Washington, 1995. Dakolias, M. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*. Elements of Reform, World Bank Technical Paper Number 319, Washington, 1996. Buscaglia, E y Dakolias, M. *Judicial Reform in Latin American Courts*. The experience in Argentina and Ecuador, World Bank Technical Paper Number 350, Washington, 1996.

¹² Se traduce "imperio de la ley" por el concepto en inglés de "rule of law".

¹³ Shihata, I. "Legal framework for development: The World Bank's role in legal and judicial reform." En Rowat, M.; Malik, W.; Dakolias, M. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Proceedings of a World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280, Washington, 1995. Pág. 13-15. Traducción propia.

Ibrahim Shihata ocupó los cargos de vicepresidente y consejero general del departamento legal del Banco durante 15 años (1983 a 1998), y secretario general del Centro internacional para la conciliación de disputas de inversiones, durante 17 años.

¹⁴ Ellas son: el 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

¹⁵ Encuesta Ejecutiva "Informe de Competitividad global 2004-2005 del World Economic Forum y Harvard University". Directores: Prof. M. Porter, Harvard University y Prof. K. Schwab. World Economic Forum 2004.

¹⁶ Este concepto es trabajado por Daniel Mato (2005), en "Redes de "think tanks", fundaciones privadas, empresarios, dirigentes políticos, economistas, periodistas y otros profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina". En: Alejandro Grimson, Coord. *Cultura y neoliberalismo*, Buenos Aires: CLACSO. En prensa. Pág. 2.

¹⁷ Según la información del Programa en: www.reformajudicial.jus.gov.ar

¹⁸ Entrevistas realizadas al secretario de un juzgado civil y a una empleada de un juzgado de seguridad social del ProJUM.

¹⁹ "Nueva estructura operativa del juzgado", información disponible en la cartelera del juzgado civil analizado.

²⁰ 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.

²¹ El secretario es el funcionario que ocupa el cargo inmediato posterior al juez en orden jerárquico descendiente. Entrevista realizada en el mismo juzgado en mayo de 2005.

²² En ese sentido, el Poder Judicial no puede asimilarse a la organización de la Administración Pública, porque mientras que en ésta última existe una organización jerárquica donde el funcionario de mayor jerarquía tiene poder de instrucción y siempre puede reconsiderar lo resuelto por el subordinado, si lo cree oportuno o conveniente, los tribunales de mayor grado sólo pueden hacerlo cuando las leyes los autorizan. Bielsa, R.; Graña, E. (1999) *Manual de la Justicia Nacional*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

²³ Juzgados que según sus autoridades no tenían graves problemas con la carga de trabajo.

²⁴ Ver más información en Human Rights First (2000) Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru. Disponible: <http://www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/perubuilding.htm>

²⁵ Según la Comisión, el denominado sistema de justicia estaría compuesto por las siguientes instituciones: Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Policía Nacional.

²⁶ La secretaría técnica contó con el apoyo y el financiamiento de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del IRIS Center-USAID durante los seis meses de trabajo.

²⁷ No solamente la reforma y/o la derogación de leyes que tenían como finalidad regular y limitar las acciones del capital, sino reforzar aquellas normativas y procedimientos que

garantizan la propiedad privada y la estabilidad para el libre desarrollo de la actividad mercantil y financiera.