

Vanina Inés Simone

**LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN DE
LA JUSTICIA CIVIL. EL ESTUDIO DE UN CASO DE REFORMA.**

Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Beatriz Irene Wehle

Buenos Aires

Año 2008

Resumen

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, las reformas impulsadas por organismos multilaterales de crédito y desarrollo como el Banco Mundial y el BID se focalizaron en la reorganización institucional, considerada parte de las "asignaturas pendientes" de los países "en vías de desarrollo". Los estados de los países latinoamericanos debían *aggiornarse* a los nuevos contextos mundiales. En este marco se han inscripto los proyectos de Reforma Judicial, incentivados con el otorgamiento de créditos externos y orientados a la transformación de la gestión y aplicación de nuevas tecnologías en los espacios de trabajo judiciales.

Las concepciones (neo)liberales y de "desarrollo" promovidas y difundidas por los organismos multilaterales de crédito se van a plasmar en proyectos de reforma de la organización del trabajo en los juzgados argentinos a través de los nuevos modelos de gestión provenientes del ámbito privado, que proponen imponer la especialización funcional, estándares de eficiencia cuantitativa y mayores niveles de celeridad y que influirían en la forma de trabajo judicial al trastocar la posición del magistrado, la unidad de mando, las relaciones con los empleados subalternos, la comunicación entre el juzgado y el público (abogados), los marcos procesales y reglamentarios y el principio de tramitación burocrática basada sobre documentación escrita.

A partir del método de investigación de estudio de caso se delimitó el análisis de la Reforma Judicial a un caso particular: el "Proyecto de Juzgado Modelo" (ProJUM) en un juzgado civil de los Tribunales Nacionales de la Capital Federal. De esta forma se profundiza en "cómo" se llevó adelante la implementación y cuáles fueron las condiciones de dicho proceso.

Las preguntas que han guiado la investigación son las siguientes: ¿Cómo puede caracterizarse la organización del trabajo en los espacios de trabajo de la justicia civil? ¿Qué es lo que se ha transformado en el juzgado del ProJUM y cómo se ha llevado a cabo dicha transformación? Es decir, de qué manera y bajo qué condiciones (aceptación o negociación entre los actores involucrados (jueces, funcionarios, empleados) y, a su vez, éstos con los expertos/consultores).

Se analiza la administración de la justicia dentro del sistema burocrático estatal argentino y se explican las funciones y potestades del poder judicial que se diferencian de los otros

poderes del Estado y le imprimen su sello particular a la administración de justicia, situación que se traduce principalmente en la decisión judicial y la posición del magistrado.

A su vez, los juzgados, si bien se enmarcan en los principios de la burocracia estatal, al mismo tiempo, tienen autonomía relativa como espacio de trabajo con márgenes propios para las definiciones de la organización del trabajo, las prácticas y rutinas, la tesis aporta ejes conceptuales para analizar la organización del trabajo en los juzgados civiles y la propuesta y puesta en marcha de un proyecto de reforma como el ProJUM.

La relevancia de este estudio reside en su contribución al conocimiento de la organización del trabajo en un ámbito –el judicial- poco explorado desde abordajes teóricos que retomen las concepciones de la sociología, las ciencias sociales del trabajo y la ciencia política.

Abstract

Towards the second half of the nineties the reforms promoted by multilateral credit and development agencies such as the World Bank and IDB focused on the institutional reorganization, which is considered part of the "unfinished subjects" of the countries "in road of development". The states of the Latin American countries should be adapted to the new global contexts. In this context have been registered Judicial Reform's projects encouraged with the granting of foreign loans and aimed at transforming the management and application of new technologies in the areas of judicial work.

The (neo) liberal and "development" conceptions promoted and disseminated by multilateral credit agencies are going to translate into plans to reform the organization of work in the Argentinean courts through new management models from the private field, proposing to impose functional specialization, quantitative standards of efficiency and higher speed, which would influence the judicial work to disrupt the position of judge and unity of command, the relations with the employee, communication between the court and the public (lawyers), procedural and regulatory frameworks and the principle of bureaucratic processing based on written documentation.

The method of case study research mark limits of the analysis of the Judicial Reform to a particular case: the "Model Court Project" in a civil trial by national courts in the federal

capital. This will delve into "how" was carried forward the implementation and what were the conditions of that process.

The questions that have guided the research are: How can characterize the organization of work in the areas of work of civil justice? What is it that has become the court's Model Project and how it has carried out such a transformation? That is, how and under what conditions (acceptance or negotiation between the actors involved (judges, officials, employees) and, in turn, the latter with the experts / consultants).

The paper discusses the administration of justice within the Argentine state bureaucratic system and explains the functions and powers of the judiciary which are different from other branches of government and translates primarily into the court decision and the position of judge.

In turn, courts, even though are within the principles of the state bureaucracy at the same time they have relative autonomy as a labor space with own margins for the definitions of work organization, practices and routines. This study provides conceptual axes to analyze the organization of work in the civil courts and the designing and implementation of a project reform as the Model Court Project.

The relevance of this study lies in its contribution to the knowledge of the organization's work in the judicial field unexplored from theoretical approaches to reopen the conceptions of sociology, labor social science and political science.

Índice

Agradecimientos	7
Introducción	9
1. La administración de justicia dentro del sistema burocrático estatal argentino.....	16
1.1 La estructura jurídico-formal y la centralización estatal.....	17
1.2 La dominación burocrática a partir de la conceptualización de Max Weber.....	22
1.3 Ejes dicotómicos para pensar relaciones imbricadas y dinámicas.....	27
1.4 Estructura y el funcionamiento de la administración de justicia.....	30
1.5 La decisión judicial, el procedimiento legal y la independencia de los jueces	31
1.6 El personal del Poder Judicial	33
1.7 La organización de la justicia nacional con asiento en Capital Federal.....	35
<i>La Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal.....</i>	<i>37</i>
1.8 Los funcionarios y los jueces: entre la sujeción y la libertad.....	41
<i>Los funcionarios como servidores públicos.....</i>	<i>41</i>
<i>Incompatibilidades del cargo</i>	<i>42</i>
<i>Responsabilidad de los funcionarios públicos.....</i>	<i>43</i>
<i>La posición independiente de los jueces.....</i>	<i>44</i>
<i>La discrecionalidad administrativa desde la posición del control judicial.....</i>	<i>47</i>
2. La organización del trabajo en los juzgados	49
2.1 Demandas, cambios y adaptaciones en el trabajo	54
2.2 Desfasaje entre categoría y función	59
2.3 Movilidad restringida	64
2.4 Delegación de funciones: una modalidad naturalizada.....	68
2.5 Cada juzgado “...un mundo”	70
2.6 Los instrumentos de trabajo: avances y retrocesos	72
<i>Los programas informáticos y el uso de Internet</i>	<i>73</i>
3. La Reforma Judicial en Argentina: ¿Una “cuestión” nacional o un lineamiento mundial?	79
3.1 Desarrollo, planes de ajuste y reformas judiciales en Latinoamérica	81

3.2 ¿Cuáles fueron las propuestas de Reforma Judicial ante la crisis de la justicia?.....	85
3.3 La Reforma Judicial en Argentina	101
4. La experiencia de reforma: el caso de implementación del Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM) en un juzgado civil.....	107
4.1 La capacitación como herramienta para lograr adhesión al cambio	110
4.2 El ProJUM como experiencia de transformación de la organización del trabajo: Separación de funciones, optimización de circuitos y unidades comunes.....	117
<i>Circuitos operativos y distribución espacial con incorporación tecnológica y de soporte</i>	<i>121</i>
4.3 La forma de implementación y la relación entre los diferentes actores: jueces, funcionarios, empleados, consultores y técnicos	133
5. Aproximaciones de un análisis comparativo: experiencias de modernización judicial en el caso peruano y argentino	136
5.2 Módulos corporativos. Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia: Nuevo modelo de despacho judicial	141
5.3 Comparaciones sobre las formas de implementación y la relación entre los diferentes actores.....	146
Conclusiones.....	151
Bibliografía.....	156
Fuentes	166
Anexo	167

Agradecimientos

La presente tesis se nutre de abordajes y análisis que han sido fruto de varias etapas de investigación. Quiero mencionar y agradecer a las instituciones en las cuales he trabajado y aquellas que me han apoyado con becas de investigación y formación.

Mi trabajo en esta línea de investigación ha surgido a partir de mi participación como becaria en el Proyecto de Investigación PICT 2000 “Reforma de la Organización del Trabajo y Competencias de los Recursos Humanos en los Tribunales Nacionales de Capital Federal. Análisis e implicancias”, con subsidio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, durante los años 2003-2004. Dicho proyecto fue dirigido por Beatriz Wehle en el Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes.

Luego, en el año 2005 y con el propósito de continuar con esa misma línea de trabajo obtuve una beca de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

En el transcurso de los primeros años de carrera profesional y -como diría Eduardo Rojas- para el logro del aprendizaje profesional, se requiere del intercambio con “interlocutores significativos”, quienes nos ayudan a interpelar los conocimientos adquiridos, a poner en cuestión nuestros presupuestos, interrogarnos sobre situaciones naturalizadas, además de ampliar el campo de nuestra mirada y contextualizar y complejizar nuestras ideas y proposiciones. De esta forma, a partir del intercambio, en el asemejarse y diferenciarse, vamos construyendo los primeros posicionamientos y negociando nuestro lugar.

En ese sentido, tres personas han sido guías e “interlocutores significativos” a lo largo de mi breve recorrido profesional: Marta Panaia, Eduardo Rojas y Beatriz Wehle. A Marta Panaia, mi agradecimiento por su compromiso con la Universidad Pública y su constante e incansable dedicación a la formación de jóvenes investigadores. A Eduardo Rojas por su vocación de interpelación y su aporte para el reconocimiento de los saberes prácticos. A Beatriz Wehle mi agradecimiento por su apertura intelectual y su convicción -que lleva a la práctica- en la construcción social del conocimiento.

A los docentes de la Maestría, a mis compañeros y compañeras del equipo de investigación de la Universidad Nacional de Quilmes y de la UBA. A los empleados, funcionarios y dirigentes judiciales quienes desinteresadamente han dedicado parte de su tiempo a contestar mis preguntas.

Por último, a mi madre y a mi padre de quienes he recibido un apoyo incondicional, y a mi esposo e hija por su comprensión y estímulo.

Introducción

“Todos aquellos grandes sistemas y organizaciones supraindividuales en los que se suele pensar en relación con el concepto de sociedad, no son otra cosa que las consolidaciones –en marcos duraderos y configuraciones independientes- de interacciones inmediatas que se producen hora tras hora y a lo largo de la vida entre los individuos. Es cierto que así obtienen consistencia y legitimidad propias, que permiten que también puedan contraponerse y enfrentarse a estas manifestaciones vivas que se determinan recíprocamente”. (Simmel, 1917 (2002):33) (Cuestiones fundamentales de sociología)

Cada nuevo aporte a las ciencias sociales no escapa de la discusión, aunque sea breve y selectiva, con algunos de los grandes pensadores clásicos, es decir, con sus preguntas y teorizaciones. Como en este trabajo, principalmente con Max Weber, pero también con Georg Simmel y Karl Marx. Como señala Portantiero (1991) en la introducción de una compilación de textos de la sociología clásica, las cinco ideas-elementos de la sociología –elaboradas por Nisbet (1996) y que estarán presentes en todos los teóricos clásicos, se vinculan con el pensamiento conservador, preocupado por las consecuencias desintegradoras del conflicto de clases. Sin embargo, se puede dar un paso más sintetizador, según Portantiero, ya que la sociología clásica “obtiene del pensamiento tradicionalista una serie de proposiciones entrelazadas acerca de la sociedad. Especialmente la concepción de ésta como un todo orgánico, superior y “exterior” a los individuos que la componen, unificado por los valores que le dan cohesión y estabilidad y que proporcionan sustento a las normas que reglan la conducta de los individuos y a las instituciones en las que esas conductas se desenvuelven” (Portantiero,1991:16). El tema fundamental es el orden social, el cambio sólo será un caso especial controlado.

Para Simmel, un pensador tardíamente reconocido por el mundo intelectual de su época y su obra relegada por la comunidad científica de los centros académicos más prestigiosos del mundo durante todo el siglo XX, las organizaciones supraindividuales, consolidaciones en marcos duraderos que se han objetivado en configuraciones singulares definibles: un Estado, una familia, gremios, iglesias (Simmel, 1917 (2002):32) son conservadoras del orden social, obtienen consistencia y legitimidad propias y gracias a ello logran contraponerse a las manifestaciones vivas, caóticas, fugaces, “que nos entrelazan de manera ininterrumpida”. La sociedad “por así decirlo, no es una substancia, nada concreto en sí mismo, sino un *acontecer*, la función del recibir y efectuar del destino y de la configuración de uno respecto a otro” (Simmel, 1917 (2002):34).

La consideración del tema sobre la reforma de la organización del trabajo en los juzgados que ha guiado esta tesis, está de alguna manera atravesado por dicho legado teórico, por la tensión entre, por un lado, los principios según los cuales se erigen las instituciones conservadoras del orden social, que le brindan estabilidad y formalización, como el caso de la administración de justicia y las propuestas de cambio en el funcionamiento de dichas instituciones, por otro, en nuestro caso los procesos de implementación de proyectos de cambio de la gestión de los juzgados promovidos en forma externa a dicho ámbito. En otro nivel de interrogación: ¿Se pueden transformar las instituciones que conservan el orden social? O de otra manera: ¿Cómo pueden cambiar sin poner en cuestión los principios sobre los cuales se legitiman?

El legado de los pensadores clásicos, las formulaciones y articulaciones teóricas que a partir de sus escritos se han elaborado hasta la actualidad, más que interpretaciones son comprensiones a la luz de los contextos efectivos en los que están inmersos los nuevos autores¹. En este sentido, “somos un diálogo con la tradición” señala Rojas (1997) citando a Gadamer, para quien la tradición posee una autoridad que se ha hecho anónima y va más allá de lo que se acepta razonadamente.

La relevancia de este estudio reside en su contribución al conocimiento de la organización del trabajo en un ámbito –el judicial- poco explorado desde abordajes teóricos que retomen las concepciones de la sociología, las ciencias sociales del trabajo y la ciencia política. A su vez, a partir del estudio de caso, el propósito es analizar los procesos de cambio que son planificados en forma externa y se plasman en reformas de gestión y actualización tecnológica.

El objetivo general es caracterizar la organización del trabajo en la administración de la justicia civil y analizar las transformaciones que implicó la implementación del “Proyecto de Juzgado Modelo” (ProJUM) en dicha organización. Las preguntas (cuestiones iniciales) que

¹ La comprensión, según Gadamer, es concebida como un proceso unitario en el que también están implícitas la interpretación y la aplicación o de otro modo, no se trata de tres momentos que pueden distinguirse secuencialmente (Simone; González, 2000). Ver Gadamer, H.G. (1996) Verdad y Método I, Salamanca, España, Ediciones Sígueme. Prólogo a la segunda edición. También en Rojas, E. (1997) Aprendizaje, experiencia de trabajo y tecnología: El actor como sujeto de su práctica productiva, en Pensamiento Iberoamericano N° 31, Enero-Junio 1997.pp.247-304.

guiaron la investigación son las siguientes: ¿Cómo puede caracterizarse la organización del trabajo en los espacios de trabajo de la justicia civil? ¿Qué es lo que se ha transformado en los juzgados del ProJUM y cómo se ha llevado a cabo dicha transformación, es decir de qué manera y bajo qué condiciones (aceptación o negociación entre los actores involucrados (jueces, funcionarios, empleados) y, a su vez, éstos con los expertos/consultores).

En primer lugar, el estudio de la organización del trabajo en el ámbito de la administración de justicia, como parte constitutiva del Estado, me ha llevado a plantear la pertinencia de conceptos y visiones sobre la burocracia estatal que la conciben como un objeto de estudio discriminado de los presupuestos de las corrientes de análisis organizacional y los estudios sobre administración (Oszlak, 1984), ya que dichos enfoques se abstraen de la especificidad de la lógica burocrática estatal. En esa línea, retomo la necesidad que plantea Oszlak de pensar a la burocracia estatal como un campo analítico diferenciado, al no poder tratarla como una manifestación relativamente diferenciada del fenómeno organizacional y tampoco como un agregado institucional, constitutivo de un actor social homogéneo y coherente. Para Oszlak (1984), la burocracia como unidad de análisis, se la podría concebir como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” derivado de los objetivos formales del “interés general” -que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado.

De esta forma el primer capítulo corresponde a un desarrollo teórico que intenta captar las especificidades de “lo público”, pensado a partir del par dicotómico público/privado, interés general/interés particular, Estado y sociedad, escisiones que posibilitan y estructuran al Estado moderno como asociación de dominación legítima basada en principios jurídico-formales y en el monopolio legítimo del uso de la coacción física, como lo conceptualiza Max Weber.

Luego de establecer las vinculaciones entre la centralización estatal, los principios jurídicos-formales y los de la dominación burocrática que implica la existencia de cuadros administrativos, se analiza la administración de la justicia dentro del sistema burocrático estatal argentino. Se explican las funciones y potestades del poder judicial que se diferencian de los otros poderes del Estado y le imprimen su sello particular a la administración de justicia, situación que se traduce principalmente en la decisión judicial y la posición del magistrado.

Pensar a la administración de justicia y a sus unidades de base –los juzgados- atravesadas por las reglas formales de un sistema burocrático estatal que los contiene, se asimilaría gráficamente a un sistema de anillos concéntricos, en el que el juzgado (1º instancia) estaría en el núcleo, seguido por la Cámara de Apelaciones (2º instancia) y por último el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sin embargo, cada juzgado mantiene su autonomía relativa –al no corresponder una relación de jerarquía entre los de 1º y 2º instancia-, el juez ejerce la capacidad de mando en materia jurisdiccional y administrativa en su juzgado y no tiene ningún tipo de restricción o relación de subordinación jerárquica sobre sus decisiones. Esta autonomía permite establecer relaciones y regulaciones internas a cada grupo que imprimen características particulares al proceso de trabajo en los juzgados.

Entonces, luego de describir el funcionamiento del poder judicial y la administración de justicia en el país, principalmente la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal, en el segundo capítulo se plantean problemáticas que afectan a los empleados subalternos, los espacios de trabajo, los mecanismos de poder, el reconocimiento de las calificaciones, las condiciones e instrumentos de trabajo y la brecha entre trabajo prescripto y trabajo real, propias de la sociología del trabajo.

Ahora bien, una vez que se enmarcó al ámbito de la administración de justicia como parte de la burocracia estatal y, al mismo tiempo, su autonomía relativa como espacio de trabajo con márgenes propios para las definiciones de la organización del trabajo, de las prácticas y rutinas, cabría preguntarse cómo analizar la propuesta y puesta en marcha del ProJUM, impulsada en forma externa a los juzgados.

En este punto, el enfoque de las políticas estatales (Oszlak y O'Donnell, 1998) parece pertinente porque, no se trata de una mera incorporación tecnológica, sino de una toma de posición por parte del Estado sobre una “cuestión” –la crisis y reforma de la justicia- que atañe a su propia administración y legitimidad. En lineamiento con las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito, hacia fines de la década de los años noventa el gobierno incluye en su agenda la cuestión de la “Reforma Judicial” como parte de la “modernización del Estado” y promueve la realización de reformas como la propuesta por el ProJUM, financiada por dichos organismos. Este es el tema del tercer capítulo, que se centra en el surgimiento de la “cuestión” de la Reforma Judicial, es decir, en el interés en aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué

recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Este abordaje implica la comprensión del poder relativo de diversos actores, globales y locales, sus percepciones e ideología.

Hacia la segunda mitad de la década del noventa las reformas promovidas por organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se focalizaron en la reorganización institucional –consideradas parte de las "asignaturas pendientes" de los países "en vías de desarrollo"- en la que el Estado debía *aggiornarse* a los nuevos contextos mundiales. En este marco se inscriben los proyectos de Refoma Judicial, incentivados con el otorgamiento de créditos externos.

En el marco del primer Plan de Reforma Judicial, mi interés se focaliza en el estudio de un caso paradigmático de dichas tendencias de reforma en el país. Se trata de un proyecto específico, el caso del Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo –ProJUM-(1998-2005). A finales del año 1998 el gobierno argentino firmó un convenio con el Banco Mundial para recibir un préstamo de 5 millones de dólares (PRESTAMO BIRF 4314-AR) con el fin de llevar adelante el ProJUM. Como experiencia piloto su objetivo fue diseñar y poner en operación en 12 juzgados seleccionados un nuevo modelo de organización y gestión interna para mejorar sus niveles de efectividad de acuerdo con indicadores previamente definidos.

En el cuarto capítulo se estudia el Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo –ProJUM- como una propuesta de reforma en la administración judicial. Sus objetivos, esquema teórico, metodología, etapas y áreas de intervención. De acuerdo a los objetivos propuestos, el método de investigación de estudio de caso nos permitió circunscribir el estudio de la Reforma Judicial a un caso particular: el ProJUM en un juzgado civil de los Tribunales Nacionales de la Capital Federal y profundizar “cómo” se llevó adelante la implementación y cuáles fueron las condiciones de dicho proceso. El juzgado seleccionado constituía –hacia el último año del proyecto (2005)- una de las experiencias más avanzadas en cuanto al grado de ejecución, de esta forma permitió profundizar en la forma y condiciones de implementación, al ser abordado en toda su complejidad.

A los fines de comenzar un análisis comparativo sobre la forma de implementación de la propuestas de reforma de la gestión judicial impulsadas por organismos multilaterales de crédito en la región latinoamericana, se incluye un último capítulo de comparación entre la experiencia argentina del ProJUM y la similar experiencia peruana de los denominados “Módulos Corporativos”.

Por último, en las conclusiones se plantean argumentos a favor de un enfoque articulador entre áreas disciplinarias para abordar la complejidad de la organización del trabajo en la administración de justicia y la implementación de reformas. Además, a modo de balance se sintetizan los resultados de la experiencia del ProJUM en función de las posibilidades de réplica en los demás juzgados de la justicia nacional.

Para producir evidencia empírica se utilizó principalmente la técnica de entrevista, entendida como “entrevista en profundidad” concebida como una interacción personal dirigida hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor y Bodgan, 1987 (1996):101).

Además del juzgado civil seleccionado, se realizaron entrevistas a magistrados, secretarios y empleados de diferentes categorías en cuatro juzgados civiles no incluidos en el ProJUM. Estas últimas entrevistas fueron relevadas en el marco del 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”, dirigido por Beatriz Wehle. También corresponden a dicho proyecto las entrevistas y referencias sobre el fuero laboral y de seguridad social.

La metodología cualitativa utilizada en dicho proyecto surgió a partir de las intervenciones en los espacios de trabajo de la administración de justicia. Como señala Wehle, en una etapa exploratoria, se observó, por un lado, la especificidad de los ámbitos donde interactúan los agentes de justicia y, por otra parte, el hecho que dentro de esos espacios, los agentes comparten un cierto número de intereses y representaciones comunes. Representaciones que permiten acceder a las prácticas formales e informales que repercuten en la organización del trabajo de estos espacios (Wehle, 2004).

Con el objetivo de indagar sobre la Reforma Judicial en el país y los proyectos de reforma, también se realizaron entrevistas a funcionarios del Ministerio de Justicia de la Nación, asesores del Consejo de la Magistratura y dirigentes gremiales. En el Perú se realizaron visitas a los tribunales y entrevistas a magistrados, al gerente general del Poder Judicial y a profesionales del derecho vinculados con el proceso de reforma.

Se consultaron informes y documentación escrita, leyes, reglamentos, códigos procesales y estadísticas elaboradas por el Poder Judicial de la Nación. A modo complementario, también

se utilizó la técnica de observación “simple” (no interactiva) con el fin de observar la interacción cotidiana en los juzgados. La posibilidad de utilizar esta técnica está dada por el libre acceso a los edificios judiciales.

1. La administración de justicia dentro del sistema burocrático estatal argentino

El estudio de la organización del trabajo en el ámbito de la administración de justicia, como parte constitutiva del Estado, me ha llevado a plantear la pertinencia de conceptos y visiones sobre la burocracia estatal que la conciben como un objeto de estudio discriminado de los presupuestos de las corrientes de análisis organizacional y los estudios sobre administración. En este sentido, Oszlak (1984) plantea la necesidad de pensar a la burocracia estatal como un campo analítico diferenciado, al no poder tratarla como una manifestación relativamente diferenciada del fenómeno organizacional y tampoco como un agregado institucional, constitutivo de un actor social homogéneo y coherente.

El problema de los estudios norteamericanos de análisis organizacional para avanzar en la comprensión del desarrollo de organizaciones dirigidas hacia otros fines que no sean los propios del ámbito de negocios, es constatado por el fracaso de buena parte de las misiones de asistencia técnica en el campo de la administración pública. Esto se debe, en parte, a su tendencia en observar la realidad administrativa de las organizaciones estatales a través del lente de los supuestos, principios y proposiciones derivados del análisis de las organizaciones basadas en la búsqueda de lucro.

La demarcación de la burocracia estatal como objeto de estudio ha variado a lo largo de la historia, del debate teórico y de los diversos fines que han perseguido los análisis sobre ella. A los fines de este trabajo, se retoma la concepción de Oscar Oszlak (1984) para quien la burocracia, como unidad de análisis, se la podría concebir como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” derivado de los objetivos formales del “interés general” -que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado.

En este primer capítulo se desarrollan las especificidades de “lo público” pensado a partir del par dicotómico público/privado, interés general/interés particular, Estado y sociedad, escisiones que posibilitan y estructuran al Estado moderno como asociación de dominación legítima basada en principios jurídico-formales y en el monopolio legítimo del uso de la coacción física.

A su vez, dentro de la burocracia estatal, se analizan las funciones y potestades del poder judicial que se diferencian de los otros poderes del Estado y le imprimen su sello particular a la administración de justicia, situación que se traduce principalmente en la decisión judicial y la posición del magistrado.

1.1 La estructura jurídico-formal y la centralización estatal

En su obra *Economía y Sociedad*², Max Weber afirma que el Estado moderno se basa en la burocracia profesional y el derecho racional. A su vez, indica que el derecho racional del moderno Estado occidental, proviene en su aspecto formal -no en cuanto al contenido- del derecho romano. Se trata de un derecho sistematizado, fácil de difundir, de enseñar y aprender (ES:1048). Es decir que, para Weber, la conformación del pensamiento jurídico-formal de los Estados modernos de occidente, puede rastrearse en la influencia y penetración del derecho romano. El Estado moderno debe a aquél la conformación de un pensamiento jurídico-formal.

El procedimiento escrito y el formalismo del derecho romano se mantienen en cierta medida en el derecho moderno. Por formalismo se entiende el sistema jurídico en virtud del cual la celebración de los negocios y actos jurídicos, está sujeta a la observación de ciertas solemnidades y ciertos ritos que deben cumplirse bajo pena de nulidad³ (Vogel, 1957).

La estructura del derecho puede conformarse o bien por principios jurídico-formales o bien por principios materiales, entendiendo a estos últimos como utilitarios y de equidad. La justicia racional a base de nociones jurídicas rigurosamente formales se opone a una justicia vinculada con las tradiciones sagradas pero que soluciona el caso concreto de un modo no

² Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Segunda reimpresión en FCE-España, 2002. [citado en adelante, en el texto, como ES]

³ Dentro de los sistemas vigentes, el sistema mixto es el más difundido en la actualidad y es el que adopta la legislación argentina. En el sistema mixto solamente algunos actos se declaran solemnes por su trascendencia, por sus consecuencias y están sujetos a la observancia de un formalismo estricto. Por ejemplo el matrimonio se declara un acto solemne para distinguirlo de otras uniones lícitas (concubinato), el testamento es un acto formal, debe necesariamente hacerse por escrito, ajustándose a todas las exigencias de forma establecidas por la ley, la transmisión de inmuebles es un acto formal, en virtud del valor de esos bienes, tiene lugar únicamente mediante actos formales, en nuestro país mediante escritura pública. Historia del derecho romano, Carlos Alfredo Vogel versión taquigráfica de las clases dictadas por el Dr. José Caramés Ferro en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1957. pág 29-30.

formal (no comprende considerandos) y de acuerdo a juicios de valor éticos concretos o de otra índole práctica como la llamada “justicia de Cadí” (juez islámico). En esta misma línea, Weber trae otro ejemplo, el de la denominada “justicia empírica”, que en su tipo puro no contiene considerandos racionales, sino que emplea la analogía y se apoya en “precedentes judiciales” concretos. La justicia inglesa de los Tribunales Supremos conserva importantes rasgos de la justicia empírica, particularmente basada en precedentes.

El derecho formalista es estable, formalmente estructurado y los funcionarios formados en base a dicho derecho, se convirtieron en técnicos de la administración estatal. Al mismo tiempo, esta unión entre el Estado y la jurisprudencia formal había de favorecer al capitalismo, con una política económica continuada y consecuente, propia de la época moderna (ES :1050).

Es importante remarcar que esta alianza no debe leerse como condición indispensable para el desarrollo capitalista, como se ocupa de explicar el propio Weber con el estudio de Inglaterra. Allí, dice Weber, en la patria del capitalismo no hubo recepción del derecho romano, porque existía un gremio de abogados que no dejó que se reformaran las instituciones jurídicas nacionales y la enseñanza del derecho. Estos abogados educados en un conocimiento jurídico en forma de un arte empírico, con orígenes en la Common Law, han luchado en contra de los esfuerzos encaminados a la codificación de un derecho racional. Además indica, las instituciones características del capitalismo moderno provienen de orígenes distintos al derecho romano, como el pagaré y el empréstito de guerra, que provienen del derecho medieval y en su constitución influyeron ideas jurídicas germánicas, también la letra de cambio, a cuya constitución han contribuido los derechos arábigos, italiano, alemán e inglés, la hipoteca, con inscripción en un registro de propiedad, lo mismo que la representación, son de origen medieval y no antiguo.

La centralización del poder en el Estado, también significó la expansión de su cuerpo de administradores encargados de efectivizar sus resoluciones en el territorio y la construcción de un Estado legitimado por reglas formales, capaz de ampliar sus atribuciones en salvaguarda del “interés general”.

La maquinaria estatal se perfecciona al desarrollar lo que la monarquía absoluta había comenzado: la centralización; que implicó al mismo tiempo la ampliación del volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder de gobierno (Marx, [1869] 1978:128).

Continúa su análisis argumentando que a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de interés, creaba por tanto nuevo material para la administración del Estado. De forma que:

“...Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a esta como interés superior, general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia” (Marx, [1869] 1978:128).

La burocracia de Estado es una corporación cerrada esencialmente parasitaria que se adhiere como una red “al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros”, escribe Marx sobre el régimen de Luis Napoleón Bonaparte.

Siguiendo a Lefort (1984), la crítica marxista de la burocracia de Estado, apunta a desenmascarar la pretensión de la burocracia de encarnar el interés general y plantea que cuando se presenta frente a las esferas de interés particular como garante del interés general, lo hace para perseguir su propio interés, que exige a su vez la permanencia de esferas de interés particular para poder representar frente a esa permanencia una universalidad sólo imaginaria.

Sin embargo, esta pretensión “aunque sea sólo imaginaria” se convierte en ideal del Estado moderno legal, como indica Gramsci,

En cuanto idea-límite, el programa liberal que crea el Estado ético, o sea, un Estado que idealmente está por encima de la competición entre las clases, por encima del vario entrelazarse y chocar de las agrupaciones que son su realidad económica y tradicional. Ese Estado es una aspiración política más que una realidad política; sólo existe como modelo utópico, pero precisamente ésa su naturaleza de espejismo es lo que le da vigor y hace de él una fuerza conservadora. La esperanza de que acabe por realizarse en su cumplida perfección es lo que da a muchos la fuerza necesaria para no renegar de él y no intentar, por tanto, sustituirlo. (Gramsci, [1917]1986:19)

Por otra parte, según Lefort concebir a la burocracia como parasitaria, parece insuficiente, cuando en realidad en el marco de la sociedad capitalista la burocracia ha favorecido su desarrollo y en este sentido se puede pensar que la dialéctica de la dominación en la sociedad moderna hace crecer a una capa social destinada a reajustar y perfeccionar las condiciones de la dominación (Lefort, 1984: 24).

En este punto, parece pertinente retomar a Weber y continuar la reflexión a partir de su definición de Estado moderno:

...el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional⁴, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, (la nobleza feudal) que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema (ES: 1060).

Si el concepto de poder para Weber -que significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de un relación social, aún contra la resistencia y cualquiera sea su fundamento- es “sociológicamente amorfo” por ser demasiado abarcativo, ya que se pueden pensar innumerables razones para colocar a alguien en la situación de imponer su voluntad en una situación dada, en el concepto de dominación es donde en forma deliberada elabora un término más preciso, ya que “...sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido”(ES:43). Para ello debe haber alguien mandando eficazmente a otro, en el análisis de Weber tiene que estar entonces unida o a la existencia de un cuadro administrativo o a la de una asociación.

Por asociación se entiende una relación social con regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de ese orden está garantizado por la conducta de determinados hombres (un dirigente y eventualmente un cuadro administrativo), cuyo sentido esté en el propósito de implantar el orden de la asociación, es decir, personas puestas para actuar en ese sentido (ES: 39).

Una asociación de dominación se llama cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente. Si continuamos con las definiciones weberianas veremos que una asociación de dominación puede considerarse una asociación política “... cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo” (ES: 43).

En este punto, si volvemos a revisar la definición de Estado de Weber veremos que, aquello que le otorga su especificidad o su conceptualización unívoca (nota) es el componente

⁴ Es decir como instituto (político), según Weber las ordenaciones de un instituto rigen para todo aquel que cumpla con determinadas características externas (nacimiento, estancia, utilización de determinados servicios) con independencia de la decisiones personales de de entrada, a la asociación o la colaboración en las ordenaciones. El instituto es una asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido otorgadas.

político de la dominación, al estar respaldada por la supremacía del control de los medios e instrumentos de coacción física. El Estado es el único que puede pretender la exclusividad del uso de la fuerza física, es el que detenta el monopolio legítimo de la coerción en un territorio determinado. En esta misma línea, O'Donnell (1984) lo sintetiza y entiende por Estado al componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Dos van a ser los elementos que definen lo propio de lo político-estatal: el monopolio de la fuerza física y la territorialidad. Esto no significa que lo político sea el único sustento de la dominación, como indica O'Donnell la asimetría en la relación surge del control diferencial de ciertos recursos, como los medios de coerción física, los recursos económicos, los recursos de información -incluso los conocimientos científicos-tecnológicos- y el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como natural la relación asimétrica de la que es parte y no la entiende ni cuestiona como dominación (O'Donnell, 1984:201).

Retomando el análisis de Weber, este indica que en las asociaciones políticas la coacción física no es el único medio administrativo, ni el normal y que sus dirigentes hacen uso de todos los medios posibles para la persecución de sus fines. “Pero su amenaza y eventual empleo es ciertamente su medio específico y, en todas partes, la *última ratio* cuando los demás medios fracasan” (ES: 44).

En la segunda parte de la definición de Estado moderno que realiza Weber, aparecen los funcionarios como aquellos que reúnen los medios materiales de explotación, pero habiéndolos expropiado de antemano de los medios materiales que disponían por derecho propio, colocándose el Estado en lugar de ellos, en la cima suprema. De esta forma, es en el funcionariado burocrático –que lleva adelante la administración y la defensa del territorio- sobre el que recae la utilización legítima de los medios e instrumentos materiales de explotación.

En sus escritos políticos sobre la burocracia y los partidos, Weber hace referencia a la experiencia alemana que ha desarrollado “con absoluto virtuosismo” una organización burocrática racional, basada en la división del trabajo y la especialización, de todas las asociaciones de poder, tanto en las fábricas como en el ejército y el Estado (Weber, 1918 (1991): 140). Con esta experiencia en el horizonte, afirma que el poder real del Estado moderno “no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los

monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana, reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado; del civil y del militar” (Weber, 1918 (1991): 126).

A los fines de este estudio y a partir de la reflexión teórica entendemos al Estado como una asociación de dominación política de tipo institucional, que en nuestro país ha desarrollado una división constitucional de poderes que reparte el derecho de mando en tres titulares, a cada uno de los cuales se le ha asignado una función prevaleciente: legislativa, ejecutiva o judicial.

Sobre el poder judicial versa este trabajo, como parte constitutiva del Estado, cuyas resoluciones y actos son ejercicios de la fuerza de mando derivadas del orden vigente (potestad) y sus funcionarios (jueces y empleados) conforman los cuadros administrativos encargados de implantar ese orden teniendo el monopolio del uso legítimo de los medios materiales para cumplir con dicha función.

El ordenamiento que regula el accionar del Poder judicial, como parte del Estado, es de carácter administrativo, regula la acción de la asociación, sus normas pretenden ser válidas tanto para el cuadro administrativo como para la de sus miembros “frente a la asociación”, y al mismo tiempo, por su carácter de garante de las demás relaciones sociales, es de orden regulador, es decir, que ordena otras acciones sociales, garantizando, mediante esa regulación, a los agentes las probabilidades ofrecidas por ella.

1.2 La dominación burocrática a partir de la conceptualización de Max Weber

De la mano del análisis weberiano se puede concluir entonces que son los principios jurídico-formales los que orientan a la burocracia del Estado moderno. A esta altura, conviene entonces profundizar en los principios de la dominación ejercida por el cuadro administrativo burocrático a partir de la conceptualización de Weber.

La sumisión a una autoridad (la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado) puede fundarse en diversos motivos. De manera que puede depender de un conjunto de intereses, es decir, de consideraciones utilitarias de ventajas e inconvenientes por parte del que obedece; o puede depender también de la mera costumbre, de un comportamiento habitual, o puede fundarse en el afecto o inclinación personal del súbdito. Sin embargo, analiza Weber, ninguna dominación se conforma con tener como probabilidades de su permanencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores,

por lo cual procuran fomentar la creencia en su “legitimidad”. Según sea la clase de legitimidad pretendida será diferente tanto el tipo de obediencia, como el cuadro administrativo que la garantice, el carácter que tome el ejercicio de la dominación y sus efectos. Entonces, se tipifican distintas clases de dominación de acuerdo a sus propias pretensiones de legitimidad.

La legitimidad de una dominación debe considerarse como una probabilidad de ser tratada como tal y mantenida en una proporción importante. Su propia pretensión de legitimidad, por su índole la hace “válida”, consolida su existencia.

El tipo de dominación cuyo fundamento primario de legitimidad descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de aquellos llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad, es denominado por Weber, tipo de dominación legal.

El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Este tipo de dominación burocrática es el que interesa profundizar para los fines de este trabajo.

Cabe aclarar que el mismo Weber considera a sus tipos puros como casos límite, muy valiosos para el análisis, pero no “aplicables” linealmente a los casos históricos, son casos entre los cuales la realidad histórica, “manifestada casi siempre en formas mixtas, se ha movido y aún se mueve”(ES: 752).

El tratamiento de orden analítico es el que se pretende de las concepciones weberianas en este trabajo, es decir, el tratamiento de los rasgos fundamentales, y la configuración estructural de la organización burocrática para construir ejes analíticos que permitan reflexionar acerca de la organización del trabajo en ámbitos judiciales.

La utilización de las definiciones de Weber, no tiene un objetivo comparativo, como puede serlo en algunos trabajos criticados por Oszlak, cuando plantea el difundido empleo del tipo ideal como estándar de comparación para la evaluación de casos empíricos. En este sentido, indica Oszlak (1984) su difusión e idealización han llevado a confundir sus elementos analíticos con el detalle de un decálogo normativo, a partir del cual se evalúan los casos empíricos –principalmente en los países periféricos- en los que se “descubren” desviaciones en los aparatos estatales con respecto al modelo ideal weberiano. De esta forma el foco del análisis se desplaza en la dirección de encontrar desfiguraciones locales más que en

profundizar en los factores determinantes del fenómeno examinado. En la crítica de Oszlak a este tipo de producciones, se puede considerar en el fondo su intención –explícita en sus escritos e implícita en el carácter de sus críticas- de promover desarrollos analíticos propios alejados de visiones eurocentristas.

De acuerdo a la caracterización de Weber, la burocracia moderna se rige por el principio de las atribuciones fijas y reglamentadas, por el principio de la jerarquía funcional, se basa en documentos escritos, denominados expedientes, requiere de sus funcionarios una formación profesional y una dedicación exclusiva al cargo.

Veamos en detalle los principios y características enumeradas por Weber (ES: 716-718):

-Principio de atribuciones oficiales fijas y ordenadas por leyes o reglamentaciones administrativas. Esto marca una distribución de actividades consideradas como deberes oficiales necesarias para cumplir con los fines de la organización burocrática. Los poderes de mando se hallan establecidos de un modo fijo, igualmente que los medios coactivos que le son asignados⁵.

-Principio de jerarquía funcional, es un sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores. Este sistema permite al dominado la posibilidad de apelar de una autoridad inferior a otra de instancia superior. Ligado a la jerarquía funcional también funciona el principio de tramitación jerárquica que permite reclamar ante cada uno de los órganos escalonados hasta llegar al superior.

Este principio es el que rige la estructura jerárquica que engloba tanto a los diferentes órganos del Poder Judicial, como a los distintos agentes al interior de cada dependencia. Es decir, que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil a través del Tribunal de Superintendencia tiene una relación de mando con las dependencias de primera instancia en cuanto al dictado del reglamento de funcionamiento del fuero, las gestiones administrativas generales (financieras, de infraestructura, mantenimiento, compras), de gestión, tecnológicas

⁵ Este carácter pre-establecido y permanente de actividades y autoridades, no constituía la regla en otras organizaciones políticas como en el Antiguo Oriente, los imperios germánicos y mongoles, sino la excepción. Las medidas se llevaban a cabo por orden del soberano, quien realizaba encargos o autorizaciones momentáneas para el caso particular.

(componentes *hard* y *soft*, intranet, servicios de información), las sanciones disciplinarias, las decisiones sobre licencias y vacantes de cargos. Esta subordinación, que podríamos denominar “burocrática” o propia de la organización burocrática, no es extensiva a la decisión o sentencia judicial y la independencia de los jueces que los coloca en una posición singular. Esta particularidad se explica en los puntos siguientes con ayuda de un gráfico. Exceptuando al magistrado, al interior de los juzgados la estructura vuelve a responder el ordenamiento jerárquico, en la cual cada categoría se subordina a la superior y tiene capacidad de supervisión de la inferior inmediata.

-Principio administrativo de basarse en expedientes o documentos y en un cuerpo de empleados subalternos o escribientes. La denominación de “escribiente” es utilizada en el reglamento de la justicia civil para designar a una categoría de empleados dentro del escalafón, siendo una de sus tareas la de mecanografiar los proyectos y despachos. El grupo de empleados que trabaja bajo las órdenes de un jefe junto con sus archivos de documentos y expedientes constituye para Weber un “negociado” o “despacho”.

En el caso de los juzgados la palabra *despacho* tiene dos acepciones, se utiliza para denominar un lugar físico, el despacho del funcionario, separado de la oficina general donde trabaja el conjunto del personal y también se llaman *despachos* a 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. Esta última acepción es la que se relaciona con las tareas asignadas a los empleados que proyectan los *despachos* diarios en las oficinas judiciales, cumplimentando la tramitación del expediente sin llegar a las resoluciones jurisdiccionales cuya potestad la tiene solamente el juez.

Toda actividad burocrática presupone un minucioso aprendizaje profesional por parte de los jefes y empleados. Este principio se relaciona con las exigencias de ingreso al sistema burocrático, en el caso de la administración de justicia, entre otras condiciones se exige título secundario y el ingreso es obligatoriamente en la categoría inferior, de modo de asegurar el aprendizaje profesional cuando se llega a las categorías superiores.

El desempeño del cargo exige una dedicación exclusiva que también puede implicar incompatibilidades con la ocupación de otros cargos o con el desempeño de otras actividades profesionales.

El carácter de deber de la posición del agente implica la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada y dicha fidelidad –en el tipo puro- se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal (ES: 719).

La posición personal del funcionario, pretende ser frente al dominado, de una estimación social “estamental” posición social al rango ocupado. La influencia que ejercen los diplomas, cuya posesión suele ser determinante a la hora de evaluar la aptitud para ocupar el cargo, aumenta la importancia del factor estamental. Las instituciones educativas se encuentran bajo la influencia de atender a una formación cultural que imparta las enseñanzas indispensables para el burocratismo moderno, es decir, la enseñanza de las especialidades⁶.

El tipo puro de los funcionarios burocráticos es nombrado por una autoridad superior, quien autoriza para que comience con sus funciones. Un funcionario elegido por los dominados no tiene ya una figura puramente burocrática. La situación de haber sido elegido y no designado, modifica la subordinación jerárquica. El designado, según Weber, desempeña su función con más exactitud desde un punto de vista técnico, ya que esa visión va a ser la que determine en última instancia su elección y su carrera.

En el caso de las organizaciones burocráticas estatales y en las ligadas a ellas, existe generalmente una perpetuidad del cargo, que se presupone como norma fáctica aunque implique revocaciones o ratificaciones periódicas. Esta perpetuidad no es considerada como un “derecho de posesión” al cargo, aún cuando en el caso de los funcionarios judiciales se han desarrollado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen la finalidad de ofrecer una seguridad para poder ejercer el cargo con rigurosidad objetiva, es decir, es una garantía que pretende asegurar la proporción de “independencia” dentro de la burocracia (ES: 721). Los funcionarios administrativos pueden ser más fácilmente depuestos que el juez “independiente” quien posee mayores garantías contra la privación arbitraria del cargo.

⁶ En ese sentido, Tenti Fanfani a partir de las concepciones weberianas, afirma que el desarrollo de las profesionalización ha sido paralelo a la formalización y especialización del saber. A medida que dicho saber se va institucionalizando, aumenta la probabilidad de su apropiación por parte de unos pocos (Tenti Fanfani, 1994:17)

De acuerdo a la ordenación jerárquica el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores hasta los superiores, con las respectivas diferencias de rango y remuneración. Para Weber, entonces, la burocracia tiene un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio, la impersonalidad objetiva dominan su conducta. La burocracia se impuso a formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en ese sentido especial en el que se emplea la palabra⁷.

1.3 Ejes dicotómicos para pensar relaciones imbricadas y dinámicas

La escisión entre lo “privado” y lo “público”, entre la sociedad civil y las instituciones estatales, entre los intereses particulares y el interés general, configuran pares dicotómicos del pensamiento moderno que se naturalizan y se plasman en el funcionamiento de las instituciones estatales y que pretenden validarse apoyados en la creencia de la legalidad de las ordenaciones construidas desde dicha escisión y en los derechos de mando de aquellos establecidos por dichas ordenaciones para ejercer la autoridad.

Como indica Weber, la actividad burocrática se erige como espacio separado de la esfera de la vida privada. Esta escisión aparece expresada en la distinción entre los medios y recursos oficiales (patrimonio público) y los bienes privados del funcionario (patrimonio privado), entre el despacho y el hogar, entre la correspondencia comercial y la privada, los bienes comerciales y los particulares, los cuales se hallan separados en toda organización comercial de tipo moderno (ES: 717).

En este sentido, la función (el mandato) y las expectativas sociales hacia el rol del juez, el funcionario y el agente judicial no podrían comprenderse sin aludir a la escisión de esferas que los coloca en una posición social distinta con respecto a la de otros empleados tanto del

⁷ Para Weber, la burocratización es el procedimiento específico para transformar una “acción comunitaria” en una “acción societaria” racionalmente ordenada. La distinción entre comunidad y sociedad de Ferdinand Tönnies, es retomada por Weber, aunque modificada. Para Tönnies la esencia de la sociedad es la racionalidad y el cálculo, simbolizada por la empresa económica moderna y la trama de relaciones legales en la que se desenvuelve, la historia de la Europa moderna va ir hacia una sociedad o asociación que ya no sigue el molde del parentesco o la amistad. La asociación (sociedad) adquiere importancia tipológica contrapuesta a la comunidad, cuando se la considera como un tipo de relación humana, caracterizada por un alto grado de individualismo, impersonalidad, contractualismo y procedente del propio interés más que de los hábitos, el afecto y tradiciones subyacentes en la comunidad (Nisbet, 1996: 105-106).

ámbito privado como de otros sectores de la administración pública. Además de regirse por los principios del funcionariado burocrático “cuyos pilares básicos son contratación, sueldo, pensión, ascenso, formación especializada y división del trabajo, competencias delimitadas, tramitación de expedientes, jerarquización” (Weber, 1918 (1991): 126), para el caso de los magistrados y funcionarios judiciales, la posición de superioridad con respecto a los particulares, su misión de ser garantes del patrimonio público y de la supervisión del debido proceso en el tratamiento judicial, conjuntamente con otras condiciones especiales, hace de la administración de justicia un ámbito emblemático para el sostenimiento del andamiaje jurídico –formal en cuya creencia se apoya la legitimidad del Estado moderno. Las particularidades de la administración de justicia, van a ser abordadas para el caso de las dependencias judiciales en el punto siguiente junto con la descripción del sistema judicial argentino de acuerdo a la legislación nacional.

La aparente configuración del Estado como escindido, exterior a las relaciones entre los particulares, a la esfera de la actividad económica, a las relaciones capitalistas de producción, explica la necesidad permanente y continua a través del tiempo y de diversos pensadores de diferentes disciplinas del siglo XIX y XX de recalcar la vinculación inmanente, co-constitutiva y de imbricación entre sociedad y Estado, economía y administración estatal, ámbito privado y ámbito público, lo económico y lo político.

En un pensador como Georg Simmel (1858-1918) los efectos de esta separación, en la forma de vida, fueron expresados por una profunda preocupación por el desdibujamiento de la persona ante la objetivación de la cultura, con un predominio de los objetos sobre los sujetos, de las creaciones sobre la creación. La caracterización de la vida moderna en la cual el individuo es homologado, controlado, recortado “frente a una enorme organización de cosas y procesos que poco a poco le quitan de entre las manos todos los progresos, espiritualidades, valores y que a partir de la forma de la vida subjetiva pasan a la de una vida puramente objetiva” (Simmel, 1986: 260).

Este breve recorrido conceptual permite visualizar como dichos ejes dicotómicos –entre otros- moldean el pensamiento moderno sobre el Estado, la dominación burocrática y la administración. La separación de las esferas expresadas en estas oposiciones estructura y conforma el funcionamiento de las dependencias judiciales en el Estado moderno, el rol y la responsabilidad de los funcionarios y agentes judiciales y ayudan a pensar también las demandas de la sociedad civil hacia el sistema de justicia. Pensar en una separación implica

concebir previamente una no-separación o unificación, en este sentido, el recorrido conceptual anterior tuvo el objeto de reflexionar sobre el carácter socio histórico del edificio jurídico institucional que se construye y, que a su vez, fundamenta relaciones sociales asimétricas reguladas por un derecho de carácter supuestamente formal y “universal”.

Este desacople implica reflexionar no en términos de disfunciones de un cuerpo social cuyos elementos están dañados y no cumplen con sus respectivas actividades y por lo tanto, esto afecta el desarrollo armónico del sistema social, sino más bien en que ese andamiaje jurídico institucional ordenador y regulador de una sociedad desigual cristaliza una determinada relación de fuerzas cuyas contradicciones se encuentran en la base del orden constituido como legítimo.

En este sentido, la creencia en la regulación del derecho hace que, ante situaciones de crisis, en las cuales se ve peligrar la reproducción material de cada una de las clases, la sociedad demande su funcionamiento, para que responda a ese ideal de garantías, sostenedor del orden vigente. Los reclamos, entonces, son de carácter restaurador más que transformador.

Estos reclamos sociales se vuelcan luego en leyes, decretos y sentencias que terminan ampliando y densificando el derecho escrito y el entramado legal formal. En términos de Habermas (1999), el aumento del derecho escrito en las sociedades modernas puede analizarse como una tendencia creciente a la juridización.

Para su análisis Habermas va a analizar la juridización específica del derecho de familia y del derecho escolar y señala que estos derechos específicos son “retoños tardíos” de una juridización que ha acompañado a la sociedad civil desde sus orígenes. La juridización en términos generales se refiere a la tendencia que se observa en las sociedades modernas a un aumento del derecho escrito. Dentro de esta tendencia se pueden distinguir dos fenómenos, el de la *extensión* del derecho, es decir la regulación jurídica de nuevos asuntos regulados hasta el momento de manera informal y el *adensamiento* del derecho, esto es el desmenuzamiento de una materia jurídica global en varias materias particulares (Habermas, 1999: 504).

Una vez presentadas las características y los interrogantes de la organización burocrática, podemos exponer en los puntos siguientes algunos conceptos de la teoría jurídica y la normativa constitucional, que nos van a resultar necesarios para describir la estructura y el funcionamiento de la administración de justicia –particularmente la justicia nacional civil con asiento en la Capital Federal- dentro del sistema burocrático estatal en nuestro país, para luego

adentrarnos en los funcionarios públicos como servidores del Estado, la posición especial del juez y la convivencia entre sujeción y libertad.

1.4 Estructura y el funcionamiento de la administración de justicia

La organización institucional del poder del Estado –tanto la federal como las provinciales– corresponde a un diseño de división tripartita del ejercicio de su soberanía por diferentes titulares, a cada uno de los cuales se les ha asignado una función predominante: legislativa, ejecutiva o judicial.

Los tres poderes ejercen funciones de gobierno de la Nación: la Constitución no concede este tipo de atribuciones sólo a uno o dos de ellos, los provenientes de la elección popular, como podría considerarse una idea ampliamente difundida. El poder judicial tiene poder político, que le atribuye una posición de superioridad en el ámbito de su competencia respecto de los otros órganos estatales, o de los particulares, que con él se relacionan; con fuerza de mando y con facultad de acudir al empleo de los medios coactivos para la ejecución de sus decisiones (Bielsa y Graña, 1999: 79).

Es por ello, que en la segunda parte de la Constitución de la Nación Argentina, que se denomina Autoridades de la Nación, se establece que el Poder Judicial será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación (Artículo 108, Constitución Nacional).

La función específica del Poder Judicial es la de resolver mediante sentencias –o siguiendo los demás procedimientos que las leyes autorizan– las cuestiones litigiosas que le son presentadas y de hacer cumplir sus propias resoluciones. Dicha potestad es aludida como *jurisdicción*.

Como señalan Bielsa y Graña (1999), los magistrados están dotados de jurisdicción, aunque sólo en el ámbito de su competencia, que está fijada por un conjunto de reglas constitucionales y legales que deciden la asignación de una causa concreta a un órgano judicial determinado⁸.

⁸ La competencia puede ser de orden territorial o en razón de la materia, entre otras clasificaciones.

Las atribuciones del Poder Judicial no se agotan con la resolución de litigios individuales o colectivos entre particulares, o entre éstos y el Estado, dentro del sistema político argentino se ha instituido además como el garante de la supremacía de la Constitución, que lo caracteriza como poder del Estado, otorgándole un papel diferente al de una simple administración de justicia.

En resumen, el Poder Judicial cumple al mismo tiempo con dos funciones, una primordial y otra de control. La primordial la cumple como departamento estatal al tener la función de resolver conflictos, cuyos efectos se proyectan hacia *fuera* de la organización del poder, hacia la sociedad. A su vez, como garante de la pirámide jurídica, enmarcando a cada uno de los órganos del Estado en el ámbito de la competencia que tiene asignada, opera hacia *dentro* de la organización (Bielsa y Graña, 1999: 81).

El poder judicial es un poder de naturaleza esencialmente política, cuyas manifestaciones son múltiples. Los jueces a través de sus sentencias se adentran a este plano cuando deben realizar el control de constitucionalidad de las normas, es decir, cuando se hallan frente a la necesidad de analizar si determinada ley o decreto contraría cierto derecho o garantía reconocido por la Constitución Nacional, o es violatorio de algún principio de la organización institucional del Estado.

Incluso, aún en el ejercicio de su tarea cotidiana y sin realizar control de constitucionalidad, el juez tampoco está exento de decisiones de la misma naturaleza. El juez dictamina, dentro del margen de decisión que el ordenamiento le concede para establecer cuál es la norma que regula cada caso concreto, para establecer cuál disposición debe prevalecer o para acudir a aplicaciones analógicas en casos no expresamente previstos.

Con el fin de profundizar en la singularidad de la función judicial y en la figura del magistrado como titular y único acreedor de investidura jurisdiccional, se torna necesario recurrir al intelectual del derecho Hans Kelsen y sus escritos sobre Teoría general del Derecho y del Estado.

1.5 La decisión judicial, el procedimiento legal y la independencia de los jueces

Una norma pertenece al orden jurídico (sistema de normas) sólo en cuanto ha sido creada de conformidad con las prescripciones de otra y, en última instancia de acuerdo con lo que establece la fundamental que constituye la unidad del sistema. La norma que regula la

creación de otra es “aplicada” en el acto de creación. La creación del derecho es siempre aplicación del mismo. No es enteramente correcto dividir los actos de creación y de aplicación del derecho, cada acto es al mismo tiempo creador y aplicador del derecho (Kelsen, 1969: 157).

Para nuestro caso, se puede remitir al ejemplo que brinda Kelsen, una decisión judicial, es un acto por el cual una norma general, una ley, es aplicada; pero al mismo tiempo, es norma individual que impone obligaciones a una de las partes o a las dos en conflicto. Por otra parte, la legislación es creación de derecho, pero si tomamos en cuenta a la Constitución es al mismo tiempo un proceso de aplicación jurídica, es decir, en todo acto legislativo, la Constitución es aplicada.

Así pues, la función judicial, se encuentra ordinariamente determinada por normas generales, tanto en lo que respecta al procedimiento como en lo que atañe al contenido de la norma que debe crearse. El proceso mediante el cual el derecho se crea sí mismo, va de lo general y abstracto a lo individual y concreto.

La norma general que, a ciertos supuestos abstractamente determinados, enlaza ciertas consecuencias determinadas también de manera abstracta, tiene que ser individualizada y concretada a fin de quedar en contacto con la vida social. Para ello es necesario determinar en cada caso si las condiciones señaladas en abstracto por la norma general, se encuentran presentes en concreto, a fin de que la sanción determinada por la norma genérica, pueda ser ordenada y ejecutada. Estos son los dos elementos esenciales de la función judicial. Condiciones y consecuencias son enlazadas por las decisiones judiciales en el medio concreto, del mismo modo que en el abstracto son enlazadas por las leyes y las reglas de carácter consuetudinario.

En el mundo del derecho no hay hechos “en sí mismos”, sólo hay hechos cuya existencia ha sido declarada por un órgano competente dentro de un procedimiento prescrito por la ley. Cuando conecta ciertos hechos con determinadas consecuencias, el orden jurídico debe designar también el órgano que tiene que comprobar los hechos en un caso concreto, lo mismo que prescribir el procedimiento que el citado órgano deberá observar al afecto. Sólo en la medida que los hechos quedan establecidos a través de un procedimiento legal, aparecen en la esfera del derecho o podría decirse que adquieren existencia dentro de la misma.

La resolución del juez puede tener fuerza obligatoria no sólo para el caso sometido a su conocimiento, sino para otros análogos que los tribunales pueden estar obligados a resolver. Una decisión judicial puede tener el carácter de un precedente, es decir, en relación con las decisiones futuras de los casos semejantes.

Los jueces son “independientes”, esto es, están sujetos solamente a las leyes y no a las órdenes o “instrucciones” de órganos superiores. En cambio, las autoridades administrativas, no son, en la mayor parte de los casos independientes. Si la administración está ordenada jerárquicamente, los órganos administrativos se encuentran ligados por las órdenes de otros órganos más altos (Kelsen, 1969: 326).

En ese sentido, el Poder Judicial no puede asimilarse a la organización de la Administración Pública, porque como señalan Bielsa y Graña, citados por Wehle (2003c), 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. Los órganos considerados de 1ª y de 2ª instancia no tienen una relación de jerarquía. La facultad de revisión de los órganos de 2ª instancia no se justifica en el principio jerárquico, sino como un resguardo adicional de las garantías individuales y consiste en un examen meramente técnico que no contradice la independencia de los magistrados.

Siguiendo las especificaciones de Bielsa y Graña (1999) se puede afirmar que los tribunales de 2ª instancia no tienen capacidad de mando sobre los de 1ª instancia, como sí ocurre en materia administrativa en el caso de la relación entre un funcionario superior y otro subordinado, quien puede incluso reconsiderar lo resuelto por el subordinado, por medio de un recurso jerárquico, o reasumir sus facultades.

1.6 El personal del Poder Judicial

Los agentes que prestan servicio en el Poder Judicial son clasificados en tres grupos: magistrados, funcionarios y empleados. En el Reglamento para la Justicia Nacional (Acord. del 17/12/52 de la C.S.J.N.) se llama “magistrados” a los jueces de todos los grados; “funcionarios” a los secretarios de primera y segunda instancia y los demás empleados de los tribunales nacionales que perciben igual o mayor sueldo, y “empleados” al resto del personal.

Los jueces tienen dentro de la organización una posición singular, que deriva de la razón de que sólo ellos pueden realizar la función esencial para la que la institución ha sido creada. En un tribunal de justicia, únicamente su titular ha sido investido de la jurisdicción y ante su ausencia por cualquier circunstancia ningún funcionario o empleado –aunque sea letrado⁹- puede suplirlo.

Sin embargo, las tareas que se desarrollan cotidianamente en los tribunales no se limitan a las que están definidas como su misión específica. Como cualquier otra organización requiere la presencia de áreas dedicadas a prestar servicios administrativos y de apoyo a las que cumplen con una gestión sustantiva, además de contar con una dirección que estipule las políticas generales a las que unas y otras ajustarán su respectiva actuación.

La magnitud de las áreas de administrativas y de apoyo queda evidenciada por la cantidad de agentes que trabajan en el Poder Judicial. Es una organización que cuenta con más de 18.700 agentes distribuidos en distintas ciudades de todo el territorio del país, de los cuales sólo el 5% está comprendido por magistrados¹⁰. La distribución del personal continúa con el 23 % de funcionarios, el 57% perteneciente a la categoría de empleados y el 15 % de personal obrero y de maestranza. La mayoría de los agentes está constituida por personal administrativo y de apoyo. De acuerdo a los datos brindados por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación correspondiente al año 2006, la organización posee 12 empleados por cada magistrado.

Para el año 2006, el promedio de causas ingresadas por juez en los juzgados de primera instancia arrojó un total de 1.915 expedientes, mientras que en la segunda instancia fue de 719 por juez. La cantidad de causas resueltas por juez en primera instancia fue de 1.695, mientras que en la segunda instancia el número fue 804. El país cuenta con dos magistrados cada 100.000 habitantes.

⁹ En la organización están previstos cargos a los que sólo se puede acceder con el título de abogado, en los reglamentos se los designa como cargos que requieren título habilitante. Son los casos de los secretarios y los prosecretarios letrados.

¹⁰ Según los datos generales provistos por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, incluye el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación y corresponde a cargos a mayo de 2006.

1.7 La organización de la justicia nacional con asiento en Capital Federal

El órgano de máximo grado es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (**C.S.J.N.**). Antes de la reforma constitucional de 1994 no se discutía que la Corte Suprema era la titular de las prerrogativas inherentes al órgano cabeza de poder, lo que le confería facultades para proveer todo lo que requiera su existencia y conservación, que habían sido precisadas en leyes orgánicas y reglamentos dictados en sus consecuencias, aludiéndose con el término genérico de facultades de superintendencia (Bielsa y Graña, 1999: 116). Sin embargo, la Corte, sigue siendo el órgano vértice del Poder Judicial, continúa con facultades de superintendencia, aunque limitadas, desde la reforma de 1994, por la atribución explícita a otro órgano que también es de creación constitucional: el Consejo de la Magistratura (Bielsa y Graña, 1999).

La Constitución crea una Corte Suprema de Justicia, concediendo al Congreso la atribución de establecer los tribunales inferiores (Artículo 108). Con la reforma de 1994, se incorporan a la Constitución dos nuevos órganos: el Consejo de la Magistratura¹¹ (Artículo 114) y el Jurado de Enjuiciamiento (Artículo 115), que no son tribunales, sino que cumplen funciones de otra naturaleza.

Los tribunales inferiores, entonces, dedicados al cumplimiento de la función específica de tomar conocimiento y decidir sobre causas litigiosas que le son sometidas, han sido establecidos por leyes comunes, emanadas del Congreso y sancionadas a través de los años, que ha ido fijando su emplazamiento y su competencia material y territorial.

Resulta dificultoso encontrar un único criterio rector que explique la estructura del Poder Judicial, su extensión y diseño, y que no sea el basado en la historia de cada fuero y su relación con las demandas y necesidades de los sectores sociales directamente involucrados en los objetos de los litigios, los contextos históricos, políticos y sociales y las decisiones legislativas.

¹¹ La introducción del Consejo de la Magistratura como órgano permanente del poder judicial ha perseguido, entre otros propósitos, el de circunscribir a límites más precisos el complejo cúmulo de tareas que recargaba a la Corte, con el fin de que pueda abocarse con plenitud a su misión primordial como tribunal de última instancia en materia jurisdiccional. De esta forma comparte con la Corte Suprema la administración del Poder Judicial. Tiene a cargo la selección de los jueces, tiene también la autoridad para ejercer acciones disciplinarias contra los jueces, realizar procedimientos para removerlos, dictar reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y el eficaz servicio de justicia.

A pesar de ello, se encuentra una estructura organizativa general y similar en todos los tribunales que integran el Poder Judicial de la Nación, sea cual fuere su lugar de asiento y la materia que traten. En dicha estructura se pueden presentar tres órganos: las Cámaras, los Tribunales Orales y los Juzgados de primera instancia.

Las Cámaras se caracterizan por ser órganos de revisión de resoluciones dictaminadas por otros de una instancia anterior. Son tribunales colegiados, integrados como mínimo por tres miembros. Cuando su número es mayor, se dividen en Salas a las que generalmente se las designa con letras. Sus sentencias se dictan luego del análisis y posterior voto de los jueces que la suscriben. Si hubiera desacuerdo, se requieren los votos necesarios para obtener mayoría.

Además las Cámaras cumplen con determinadas funciones de superintendencia directa por delegación de la Corte Suprema de Justicia. Pueden dictar sus reglamentos internos de acuerdo al Reglamento para la Justicia Nacional y comunicarlos a la Corte Suprema (Artículo 104, Reglamento para la justicia nacional).

Estas atribuciones son ejercidas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal sobre su propio personal y el de los juzgados de primera instancia de los que son tribunal de alzada. La estructura de esta Cámara y su reglamento se retomará en el punto siguiente.

Los tribunales orales son, al igual que las Cámaras, tribunales colegiados, pero cuentan con una estructura homogénea al ser creados por una misma ley en el año 1992¹². Están compuestos por tres miembros y cuentan con una Secretaría de actuación, una Prosecretaría y una Mesa de Entradas.

Los juzgados de primera instancia son unipersonales y están dotados de estructuras diferentes. Cada juzgado cuenta con una o más secretarías donde se tramitan las causas. En el Poder Judicial existen juzgados de hasta cinco secretarías, es decir, que por encima de una o varias unidades de apoyo en las que se desarrollan los procedimientos, existe una única instancia de decisión, el juez.

¹² Ley 24.121 - (B.O. 8/9/92) Implementación y organización del Proceso Penal Oral.

La justicia de la Ciudad de Buenos Aires goza de un estatuto jurídico especial, luego se su declaración como Capital Federal de la República. Todos los tribunales de primera instancia que tienen su sede en la ciudad, se denominan nacionales¹³, pero existen algunos que completan su nombre con el calificativo “federal” (Bielsa y Graña, 1999: 121).

La reforma constitucional de 1994 otorgó a la Ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Además enuncia que una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación (Artículo 129, C.N)¹⁴. Respecto de la justicia, establece que la justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. A la ciudad de Buenos Aires se le reconocieron sólo facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativo y tributaria locales (Artículo 8º, Ley 24.588). La situación de conflicto normativo, que actualmente se mantiene vigente, refleja la puja de poder entre el gobierno federal y el gobierno local.

La Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal

Los órganos judiciales que entienden en materia de derecho federal reúnen la competencia civil y comercial¹⁵, mientras que los que tienen asignado conocimientos de derecho común están especializados en una de las dos. De acuerdo a los fines de este trabajo, se profundizará

¹³ Con la única excepción de la Justicia Federal de la Seguridad Social.

¹⁴ Dicha ley que garantiza los intereses del Estado nacional se sancionó en 1995, bajo el número 24.588 y en su segundo artículo dice que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

¹⁵ Estos tribunales entienden en asuntos de naturaleza federal, vinculados a la interpretación de puntos regidos por la Constitución, por los tratados con naciones extranjeras y por las leyes de ese tipo que sanciona el Congreso. En general, como resumen Bielsa y Graña (1999), estos órganos deciden sobre litigios relacionados con hechos, actos y contratos concernientes a los medios de transporte terrestre, con excepción de las acciones civiles por reparación de daños y perjuicios causados por delitos, y con los regidos por la navegación y el derecho aeronáutico. Además conocen sobre pleitos ocasionados por negocios particulares de cónsules y vicecónsules extranjeros; en cuestiones que se suscitan entre particulares teniendo por origen actos administrativos del gobierno nacional y, en general, todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador de sus rentas sea parte. (pág. 185)

en los órganos que entienden sobre derecho común (también denominado ordinario) en materia civil, es decir, en la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal, que está estructurada con una Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (C.N.A.C) (2º instancia) y ciento diez juzgados de primera instancia¹⁶.

La segunda instancia es un tribunal integrado por treinta y nueve jueces, distribuidos en trece Salas, designadas con letras de la "A" a la "M", de tres miembros cada una. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, es el órgano de segunda instancia más numeroso de país, y por esa misma razón, ha dictado un reglamento para el fuero extenso y con muchas previsiones de detalle (Bielsa y Graña, 1999:172).

Las autoridades de esta Cámara son: un presidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo, elegidos anualmente por los integrantes de las Salas por mayoría de votos y en forma rotativa, como consta en el Artículo 3º del Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal. Dichas autoridades integran el Tribunal de Superintendencia, en el que los restantes miembros de la Cámara delegan determinadas funciones de acuerdo con el reglamento. Es así, que este Tribunal tiene asignado el cumplimiento de todas las gestiones de carácter general y administrativo, y además el ejercicio de las facultades disciplinarias con relación a los funcionarios y empleados de las oficinas generales –excepto secretarios y prosecretarios- y la intervención en quejas o denuncias sobre el desempeño de jueces, funcionarios y empleados de primera instancia, aunque la aplicación de la cesantía o la exoneración es atribución de la Cámara en pleno. También decide sobre las solicitudes de licencia que formulen los jueces y tiene la atribución de efectuar designaciones de personal (Artículo 9º).

La primera instancia cuenta con ciento diez juzgados de secretaría única, identificados con números. A partir del año 1989, veinticuatro juzgados ejercen competencia exclusiva y excluyente en asuntos de familia y capacidad de las personas¹⁷ según lo dispuesto por la Ley

¹⁶ Hasta 1988 existió otro fuero, denominado Especial en lo Civil y Comercial, que conocía de asuntos específicos de una u otra materia, pero en el año 1989, se sanciona la ley 23.647, que dispone la unificación de este fuero con el fuero civil. De esta forma, la justicia nacional en lo civil de la capital federal llega a su actual composición.

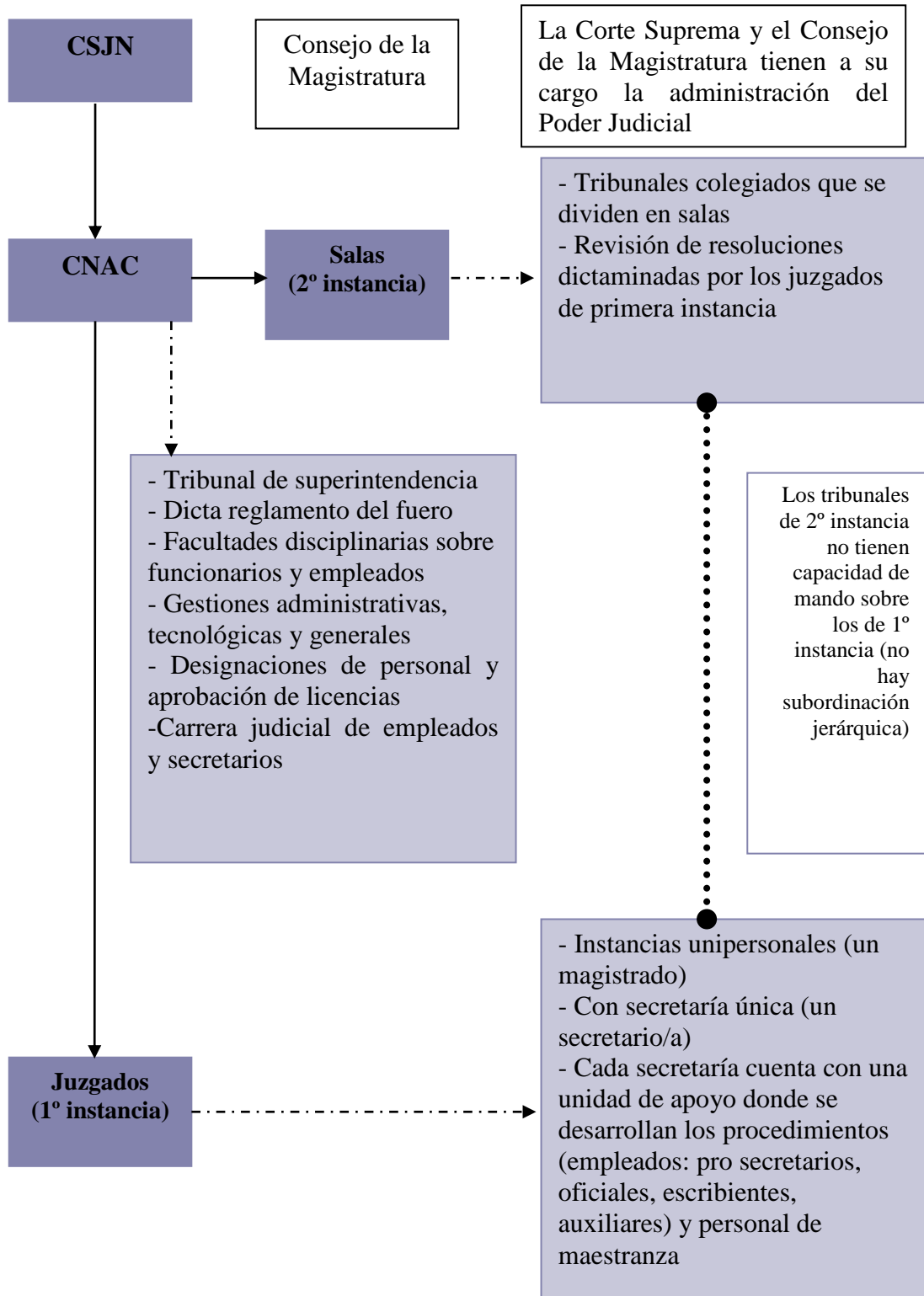
¹⁷ Como asuntos de familia se consideran los siguientes: Divorcio, adopción, tenencia de menores, guarda, declaración de incapacidad, entre otros.

23.637, mientras que los restantes son competentes para atender causas de carácter patrimonial (sucesiones)¹⁸.

Los juzgados nacionales civiles de primera instancia (con excepción de los de familia) tienen competencia residual, es decir, les corresponde el conocimiento de todas las cuestiones regidas por las leyes civiles comunes que no hayan sido atribuidas expresamente a jueces de otros fueros. Deciden sobre los asuntos en los que se reclamen indemnizaciones por daños y perjuicios provocados por hechos ilícitos, cuando no se deduzca esa acción en la misma sede criminal, también en asuntos relativos a las relaciones contractuales entre los profesionales que desempeñen actividades reglamentadas por el Estado y sus clientes y a la responsabilidad civil que recaer sobre ellos (Artículo 43. Decreto-ley 1285/58; Bielsa y Graña, 1999: 186).

¹⁸ De acuerdo a lo establecido en el Código Civil, Libro Cuarto, Sección Primera, de la transmisión de los derechos por muerte de las personas a quienes correspondían. La sucesión es la transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta, a la persona que sobrevive, a la cual la ley o el testador llama para recibirla (C.C.R.A)

Estructura de la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal



1.8 Los funcionarios y los jueces: entre la sujeción y la libertad

Al retomar los principios que distinguen al tipo de dominación legal-racional, cuyo fundamento se basa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de aquellos designados para ejercer la autoridad, que en su tipo puro son los que rigen a la burocracia moderna, en este apartado se profundiza acerca de los agentes de la burocracia estatal como servidores públicos y la posición independiente de los jueces.

Además de los requisitos de una formación especializada, el desempeño de la función pública implica una dedicación exclusiva al cargo y una aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de una existencia asegurada, que se traduce en una remuneración fija, en la previsión ante el retiro de la actividad y en la estabilidad laboral. El salario se determina más que por el trabajo realizado, de acuerdo con las funciones desempeñadas determinadas por el rango y los años de servicio.

Esta fidelidad que remite al cumplimiento de sus deberes reglamentados y fijados previamente, cuyo incumplimiento deriva en sanciones y penalidades, configura una relación especial de sujeción con el Estado, la responsabilidad de sus actos excede la responsabilidad individual ya que actúa en “nombre del Estado” o al “servicio del Estado” y es, el mismo Estado, entonces, el encargado de solicitar la rendición de cuentas sobre los mismos. Esta relación de sujeción de los funcionarios o los cuadros encargados de la administración, fue posibilitada por el proceso de centralización estatal y el monopolio legítimo de los medios materiales de explotación para llevar adelante la defensa y la administración del territorio y sus habitantes.

La contraparte de esta relación de sujeción del funcionario es la seguridad material presente y futura, que se refleja en nuestro país, por ejemplo, en la estabilidad del empleado público garantizada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Los funcionarios como servidores públicos

Como versa en artículos recientes en materia de administración pública, el término funcionario -y sin entrar en el terreno de las definiciones doctrinarias- es utilizado por la mayoría de los autores como equivalente al de “agente” o “empleado”, y designa como funcionario público a toda persona que realice o contribuya a que se realice, función pública, entendiendo ésta como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria,

realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos (Art. 1 Ley N° 25.188) (Petrossi, 2006).

Además, como indica Petrossi (2006) tanto en la normativa sobre la ética en el ejercicio de la función pública (Ley N° 25.188) del año 1999, en su artículo primero, como en el artículo 77 del Código Penal, se refieren a funcionario y empleado público como todo aquel que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, es decir, que no distinguen la forma de ingreso a la función pública o la índole de la designación.

De esta forma, y al contrario de una creencia ampliamente difundida de que sólo los funcionarios con cargos de mayor jerarquía pueden ser responsabilizados por sus actos u omisiones, todos aquellos agentes, empleados y funcionarios que estén al servicio del Estado o que obren en su nombre –e independientemente de su forma de ingreso- están “sujetados” al cumplimiento de sus deberes como servidores del Estado, so pena de ser sancionados o penalizados.

Entonces, respetar las jerarquías, el proceso de tramitación escalonada, la documentación escrita, las reglamentaciones y leyes, la dedicación exclusiva, forma parte del cumplimiento exigido a los servidores públicos de acuerdo a los principios de la administración burocrática. La noción de incompatibilidad del cargo y la idea de responsabilidad del funcionario muestran como se plasman estos principios en reglamentaciones que estructuran las actividades que realizan las dependencias públicas a través de la actuación de los funcionarios y agentes, especialmente las dependencias judiciales.

Incompatibilidades del cargo

Ya en un artículo que data de mediados del siglo pasado, Sabino Alvarez Gendín analiza el problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos activos con otros cargos públicos o actividades privadas, para el caso español y su comparación con Italia y Francia. Según este autor, las incompatibilidades tienen su razón de ser en tres fundamentos: a) la libertad de acción e independencia y honestidad profesional; b) la de sustraer tiempo a las actividades del cargo público con el desempeño de otro público o de actividades privadas y c) una equitativa distribución de haberes, obviando su acumulación en perjuicio de personas aptas para el desempeño de funciones públicas. En Francia la acumulación de cargos públicos está prohibida, sea con otro cargo público, sea con otra actividad profesional privada

lucrativa. Sin embargo, hay excepciones relacionadas con la vida literaria, artística y científica o aquellas que son una prolongación normal de la función, como respecto de los profesores universitarios y el ejercicio liberal de la medicina (Alvarez Gendín, 1962: 93-95).

En nuestro país, las incompatibilidades del cargo de magistrado están estipuladas en el artículo número nueve de la Ley 21.341, en el que versa que es incompatible la magistratura judicial con toda actividad política, con el ejercicio del comercio, con la realización de cualquier actividad profesional, salvo cuando se trate de la defensa de los intereses personales, del cónyuge, de los padres y de los hijos, y con el desempeño de empleos públicos o privados, excepto la comisión de estudios de carácter honorario. Tampoco está permitido el desempeño de los cargos de rector de universidad, decano de facultad o secretario de las mismas. Los magistrados de la justicia nacional podrán ejercer, exclusivamente, la docencia universitaria o de enseñanza superior equivalente, con la autorización previa y expresa, en cada caso, de la autoridad judicial que ejerza la superintendencia. A los jueces de la Nación les está prohibido practicar juegos de azar, concurrir habitualmente a lugares destinados a ellos o ejecutar actos que comprometan la dignidad del cargo.

Responsabilidad de los funcionarios públicos

El Estado cumple sus fines a través de órganos (personas jurídicas públicas), los cuales no pueden actuar sino por intermedio de personas físicas, los funcionarios, quienes llevan a cabo las actividades estatales. Los agentes estatales deben ajustar su conducta a las normas y reglamentos, dentro del marco de la competencia que le es asignada al órgano o institución que integran, caso contrario quedará configurada su responsabilidad. En la base de la idea de responsabilidad está la del deber incumplido. Para clasificar la responsabilidad es indispensable conocer el deber o la obligación de los servidores públicos, eventuales sujetos de responsabilidad (Petrossi, 2006: 139).

En el cumplimiento de sus funciones el agente puede incurrir o se le pueden imputar distintas clases de responsabilidad (política, penal, disciplinaria, civil y administrativa-patrimonial). A los fines de este trabajo nos interesan sólo algunas de ellas.

La responsabilidad disciplinaria, siguiendo la síntesis que hace Petrossi (2006), aparece cuando el funcionario comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública, su consecuencia es la aplicación del régimen disciplinario pertinente. Puede ser sancionado, siendo el bien jurídicamente protegido el buen orden administrativo. Esta

responsabilidad, a diferencia de la civil, por ejemplo, que se vincula con los daños ocasionados a terceros ajenos a la Administración por el mal actuar del funcionario y emana de la ley, es la que atañe al empleado debido a su sujeción especial como servidor público. De igual forma que la denominada responsabilidad administrativa-patrimonial, cuyo interés jurídico protegido es el patrimonio del Estado.

Esta definición de *relación de sujeción especial* en que se encuentra el agente público respecto del Estado por desempeñar un empleo público, por el cual puede ser responsabilizado de actos u omisiones que causen un detrimento económico al Estado (responsabilidad patrimonial) o que por su falta de servicio no pueda llevarse a cabo el buen orden administrativo (responsabilidad disciplinaria), remite a la forma de subordinación de la burocracia estatal, en la que como explicó Weber, el funcionario no se subordina a una persona a modo de señor o patriarca sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal (ES: 719).

Esta relación de sujeción es explicada por la doctrina como una relación jurídico-pública de sometimiento, en la que se encuentran aquellas personas que como parte integrante del aparato administrativo, están bajo la dirección inmediata del poder público, con cierto carácter duradero y a favor de un determinado fin administrativo (Trayter, 1992, citado en Petrossi, 2006: 140).

Más allá de los niveles jerárquicos, las formas de ingreso y el tipo de contratación, la particularidad de la administración pública, como ámbito diferenciado del ámbito privado, puede encontrarse en la caracterización del funcionario público como servidor del Estado y verse plasmado en la doctrina y normativa sobre el ejercicio de la función pública, las incompatibilidades del funcionario, las responsabilidades disciplinarias y patrimoniales.

Los agentes de la justicia civil, sean magistrados, funcionarios o empleados tienen una relación de sujeción especial respecto del Estado que se materializa en las disposiciones reglamentarias y disciplinarias de la Cámara de Apelaciones y del Consejo de Magistratura en el caso de los jueces.

La posición independiente de los jueces

En el punto anterior se señaló la sujeción especial de los funcionarios públicos como servidores del Estado, incluyendo en esta relación al personal del poder judicial y sus

magistrados. También se han explicado en este capítulo, las características de la decisión judicial para la doctrina jurídica –no sólo como aplicación, sino también como creación del derecho- y la independencia de los jueces respecto de la obediencia jerárquica de órganos superiores.

He aquí una de las particularidades más interesantes del ámbito judicial, ya que si bien forma parte de la organización institucional del Estado y, por tanto, podría asimilarse su estudio al de cualquier institución de la administración pública, su doble función (de resolver litigios y de ser garante de la supremacía de la constitución) la coloca en una posición de control sobre los otros dos poderes. Por tanto, quien tiene la potestad jurisdiccional, el magistrado, detenta una situación diferencial para que pueda cumplir su cometido sin otro tipo de restricción que no sea la que emana de las leyes y el orden jurídico.

De esta forma, la figura del juez no obedece al principio de subordinación jerárquica propio de otras dependencias públicas, como pueden serlo principalmente las dedicadas a funciones ejecutivas y de defensa. Desde finales del siglo XVIII, la independencia de los jueces de otros poderes del Estado está ligada a la imparcialidad de sus sentencias garantizada con la independencia del poder judicial con respecto al ejecutivo, la estabilidad del cargo y el pago regular de su sueldo, como indica Adam Smith en su análisis sobre los gastos de la justicia¹⁹.

Por otra parte, esta singularidad también trae consecuencias hacia dentro de la estructura judicial. Los jueces tienen una posición singular, que deriva de la razón de que sólo ellos pueden realizar la función esencial para la que la institución ha sido creada, es decir, como se ya se explicó, tienen potestad jurisdiccional. En un tribunal de justicia, únicamente su titular, el magistrado, ha sido investido de la jurisdicción y ante su ausencia por cualquier circunstancia ningún funcionario o empleado puede sustituirlo.

¹⁹ Ver la obra de Adam Smith ([1776] 1979) *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: FCE. “(...) de la administración imparcial de justicia dependen la libertad del individuo y el sentido que éste tenga de su propia seguridad. Para que el individuo se sienta perfectamente seguro en la posesión de cada uno de los derechos que le pertenecen, no sólo es necesario que el Poder judicial esté separado del ejecutivo, sino que, además, aquél ha de poseer la máxima independencia posible respecto de éste. El juez no habrá de estar expuesto a ser removido de su cargo por capricho del Poder ejecutivo. El pago regular de su sueldo tampoco debe depender de la buena voluntad o de la buena situación económica de esa rama del gobierno (pp. 639).

El juez es el único y principal personaje de una obra institucional que no admite directores ni otros personajes que puedan cumplir el papel principal y sólo considera papeles subordinados y auxiliares. Esta posición va a tener un peso relevante en la práctica diaria de los tribunales.

Entonces, si bien el juez como funcionario público está sujeto a la fidelidad y servicio del Estado, garantizando con sus resoluciones el cumplimiento de las leyes y normativas emanadas de la carta magna de la Nación, también esta “independizado” de instancias jerárquicas y sus decisiones no pueden ser evaluadas o reformuladas por otra instancia superior. Incluso cuando en las causas se apela a la segunda instancia su función consiste en una revisión técnica que no se opone a la independencia con la que el juez de primera instancia resolvió el caso.

Mientras que, por un lado, la figura del juez puede entenderse como “independiente”, con una investidura que le otorga un poder de decisión que no puede ser discutido, por otro puede plantearse: ¿Qué carácter tiene con el contenido de su tarea? ¿Es mero aplicador de normas y leyes o es creador de jurisprudencia?

Según el intelectual Kelsen el aplicar una ley general a un caso particular no puede tratarse de un pasaje automático, implica discernimiento y creación de un nuevo producto. Sin embargo, esta es una larga discusión entre los doctrinarios y no es nueva. También la encontramos en Weber quien critica a las visiones que postulan al juez como creador del derecho, considerándolas como visiones de juristas de tipo profético. Según Weber es poco probable que en países de derecho codificado se pueda convertir a un juez burócrata en un profeta jurídico con sólo ajustarle la corona de “creador” (ES: 659).

En sus escritos políticos, equipara la actuación judicial con el acto mecánico de una máquina:

(...) como ocurre en el estado burocrático con sus leyes racionales es prácticamente una máquina automática de artículos jurídicos, en la que se introduce por arriba las actas y los costes y demás tasas y sale luego por abajo la sentencia acompañada de los argumentos más o menos sólidos en que se basa; el funcionamiento es en todo caso, en general calculable (Weber, [1918] 1991: 131).

Sin embargo, como indica Vasilachis de Gialdino (1996), para la concepción hermenéutica del derecho, la interpretación y aplicación es comprensión en contextos efectivos.

Los jueces tienen la capacidad de adecuar la legislación a los contextos económicos y socio-históricos, re contextualizando los textos a la nueva situación, que es la que le otorga significación, a diferencia de la posición de la corriente de derecho positivo según la cual los textos legislativos sirven para fijar de manera precisa la voluntad del soberano mediante el texto escrito (Vasilachis de Gialdino, 1996: 98).

Debido a los distintos grados de codificación jurídica según cada país y su variación en el tiempo, la diversidad y heterogeneidad de materias que trata la justicia (más ligadas a las indemnizaciones o ejecuciones que suelen tener cálculos monetarios o a las conductas o relaciones vinculares que remiten a otro tipo de decisiones) y la instancia judicial de tratamiento, sólo con estos tres elementos parece suficiente proponer en principio la coexistencia -dentro del aparato judicial- de distintos niveles de creatividad, reflexión y justificación de las sentencias judiciales.

La pregunta por el límite entre libertad en las decisiones jurisdiccionales, es decir, por la interpretación subjetiva de las leyes y normativas, por un lado, y la jurisprudencia, por otro, que va tejiendo un determinado recorrido en la interpretación y resolución de los casos, sentando precedentes y construyendo la tradición y una cierta tipificación normativa, vuelve a situarnos en la tensión entre sujeción y libertad.

Esta tirantez entre sujeción y libertad, también aparece en los funcionarios públicos que no son magistrados bajo el concepto de discrecionalidad. En este punto es el juez quien tiene que resolver el límite entre lo reglamentado y lo discrecional, es decir, aquello subjetivo de carácter práctico, no prescripto, que está presente en los actos de la administración. Aquí el sistema judicial actúa como garante del orden público, controlando los actos y decisiones del ejercicio estatal.

La discrecionalidad administrativa desde la posición del control judicial

Según la doctrina, el control judicial de los actos administrativos se convierte en una tarea problemática por la dificultad en determinar con precisión el ámbito de lo reglado y lo discrecional. Dicha complejidad además resulta de la imposibilidad de su reproducción, de técnicas especializadas y de su relación con valoraciones subjetivas insustituibles (Sesín, 2004).

¿Cómo se controlan los actos administrativos? ¿El control judicial sobre los actos de la administración sólo debe realizarse desde el apego a la legalidad, es decir, sobre la base de la ley ó debe tender a un control de juridicidad, es decir, a revisar el acto con un criterio amplio de adecuación a la unicidad del orden jurídico?

Actuar dentro del orden jurídico para satisfacer el interés público no es lo mismo que aplicar automáticamente el contenido de la norma, en este plano debe tenerse en cuenta el ordenamiento entero en el cual se inserta y adquiere su verdadero sentido (Sesín, 2004).

La ampliación de este control, tendiente a la juridicidad, enmarca a la discrecionalidad administrativa dentro del derecho. Esta conceptualización, contempla la convivencia –siempre en el marco del orden jurídico- de lo discrecional con lo reglado y técnico, de lo determinado con lo indeterminado, de lo político con lo jurídico.

De forma que, a la luz de orientaciones contemporáneas, la discrecionalidad administrativa puede definirse como una modalidad de ejercicio que el orden jurídico expresa o implícitamente confiere a quien desempeña la función administrativa para que mediante una *apreciación subjetiva* del interés público comprometido, complete *creativamente* la normativa en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas para el derecho. Además, la aceptación dentro del ordenamiento jurídico-administrativo, de normas y reglamentaciones imprecisas o zonas grises, cuya indeterminación es evidente, trae aparejado una aplicación práctica que obliga a efectuar una *tarea interpretativa o creativa*, según el caso, para subsumir el hecho concreto en la norma (Sesín, 2004: 90).

En este concepto de discrecionalidad, aparecen nociones como apreciación subjetiva y tarea interpretativa o creativa, que se vuelven aceptadas cuando la normativa deja zonas grises o cuando se permite la “libre” elección entre opciones válidas para el derecho.

Es una discrecionalidad acotada o delimitada, como indica la doctrina, la discrecionalidad no está fuera del derecho sino que se contempla dentro del orden jurídico. Sin embargo, para nuestro análisis la necesidad de “delimitar”, “explicitar” y “aceptar” apreciaciones subjetivas, interpretaciones creativas, da cuenta, una vez más de la tensión entre sujeción y libertad que subyace en las estructuras burocráticas estatales y que atañe de manera particular a la función del magistrado y a la organización del trabajo en las dependencias judiciales. Este último punto es el tema del próximo capítulo.

2. La organización del trabajo en los juzgados²⁰

En el capítulo anterior se hizo hincapié en el papel de los funcionarios públicos, las características de los magistrados, el funcionamiento del poder judicial y la administración de justicia. Ahora es el momento de plantear algunas cuestiones que afectan a los empleados subalternos, los espacios de trabajo, los mecanismos de poder, el reconocimiento de las calificaciones, las condiciones e instrumentos de trabajo y la brecha entre trabajo prescripto y trabajo real. Se intenta profundizar en la forma de organización del trabajo en los juzgados, que puede definirse, según Linhart (1997) en el modo de cooperación de los miembros, el contenido de las tareas y las modalidades de su articulación, a través de la división del trabajo, los conflictos vinculados al reconocimiento de las calificaciones y la brecha entre trabajo prescripto y trabajo real, que forman parte de las categorías de análisis desarrolladas por la sociología del trabajo.

Michel Crozier, fue uno de los primeros investigadores que a mediados de los años sesenta investigó en Francia el funcionamiento de la administración y visibilizó el trabajo de los “pequeños funcionarios” o empleados subalternos (Dubar y Tripier, 1998). Según sus estudios, el análisis del funcionamiento de una administración implica la articulación entre los resortes de los procesos de decisión, los cerramientos de la organización, los modos de circulación de la información y los circuitos de promoción interna. El ha distinguido de las reglas formales de la organización aquellas relaciones de poder de carácter informal (Dubar y Tripier, 1998: 160).

Es decir, que paralelamente a las reglas formales (impersonales) se observa la existencia de circuitos informales de comunicación y poder. Al mismo tiempo, al estudiar el trabajo real en los juzgados, la incidencia del contexto social, los criterios informales y valores compartidos, también se observan prácticas establecidas que quiebran los tiempos, secuencias, procesos y modalidades del trabajo prescriptas en códigos y reglamentos (Wehle, 2002c).

²⁰ En este capítulo se hace referencia a las investigaciones sobre la reforma de la organización del trabajo en los Tribunales Nacionales de Capital Federal llevadas a cabo durante los años 2000-2005 por el equipo de trabajo dirigido por la Beatriz Wehle en la Universidad Nacional de Quilmes. Dichos estudios sirvieron de base para la elaboración de este capítulo.

El proceso de trabajo que se inicia con la llegada de la causa o expediente al juzgado culmina con el dictado de una sentencia particular que resuelve el litigio (sentencia definitiva) o termina con la causa por incumplimiento procesal (sentencia interlocutoria), luego se registra la sentencia y se notifica a las partes.

Las tareas que desempeñan los trabajadores de las distintas categorías varían de acuerdo a los criterios de cada magistrado, las prácticas informales y los modos operatorios de organizar el trabajo en cada juzgado. Si bien cada empleado tiene, generalmente, más de una ocupación principal, con sus correspondientes tareas, también realiza tareas de categorías inferiores y superiores. Este margen se maneja discrecionalmente, pero también se acuerdo a las necesidades de suplir el trabajo agentes con licencias diarias o extraordinarias (Wehle, 2002b). De esta forma se dificulta concebir el proceso de trabajo en los juzgados de manera generaliza, siendo el contenido y distribución de las tareas cambiantes de un juzgado a otro. Sin embargo, en el gráfico siguiente (página 53) se muestra el contenido del trabajo para cada puesto y categoría con el fin de señalar el lugar que ocupan en el proceso de trabajo judicial. Se han identificado tres puestos básicos para los empleados de acuerdo al contenido del trabajo. Los puestos de atención al público, que son ocupados por jóvenes meritorios estudiantes de derecho, sin remuneración alguna y las categorías de auxiliares o de inicio en la carrera judicial. Los puestos intermedios entre el trabajo de mesa de entrada y el trabajo interno, cuyo contenido es absolutamente administrativo, de diligenciamiento y registro. Los puesto resolutivos, que son ocupados generalmente por estudiantes avanzados de derecho o graduados (pero el título no es un requisito para dichos puestos) y realizan tareas de interpretación de códigos procesales, comprensión de materias y disposiciones jurídicas y poseen conocimientos procedimentales y prácticos del funcionamiento judicial y los criterios del juzgado (magistrado) para hacer los proyectos de sentencias y contestaciones, que luego son supervisados por los funcionarios autorizados para rubricar las contestaciones (prosecretario, secretario y magistrado).

El sentido ascendente de las flechas en el gráfico marca la relación jerárquica. Para cada categoría se han volcado la totalidad de las tareas mencionadas por los entrevistados de los juzgados civiles visitados. Luego, en otro punto se mostrarán las diferencias con el trabajo prescripto para cada categoría en el reglamento.

Siguiendo el principio de subordinación jerárquica cada categoría tiene como responsabilidad la supervisión del trabajo del puesto anterior. En el proceso de trabajo, esto se

traduce en que en cada puesto se controla y revisa el trabajo realizado por el puesto anterior, para firmar o proseguir con la tramitación.

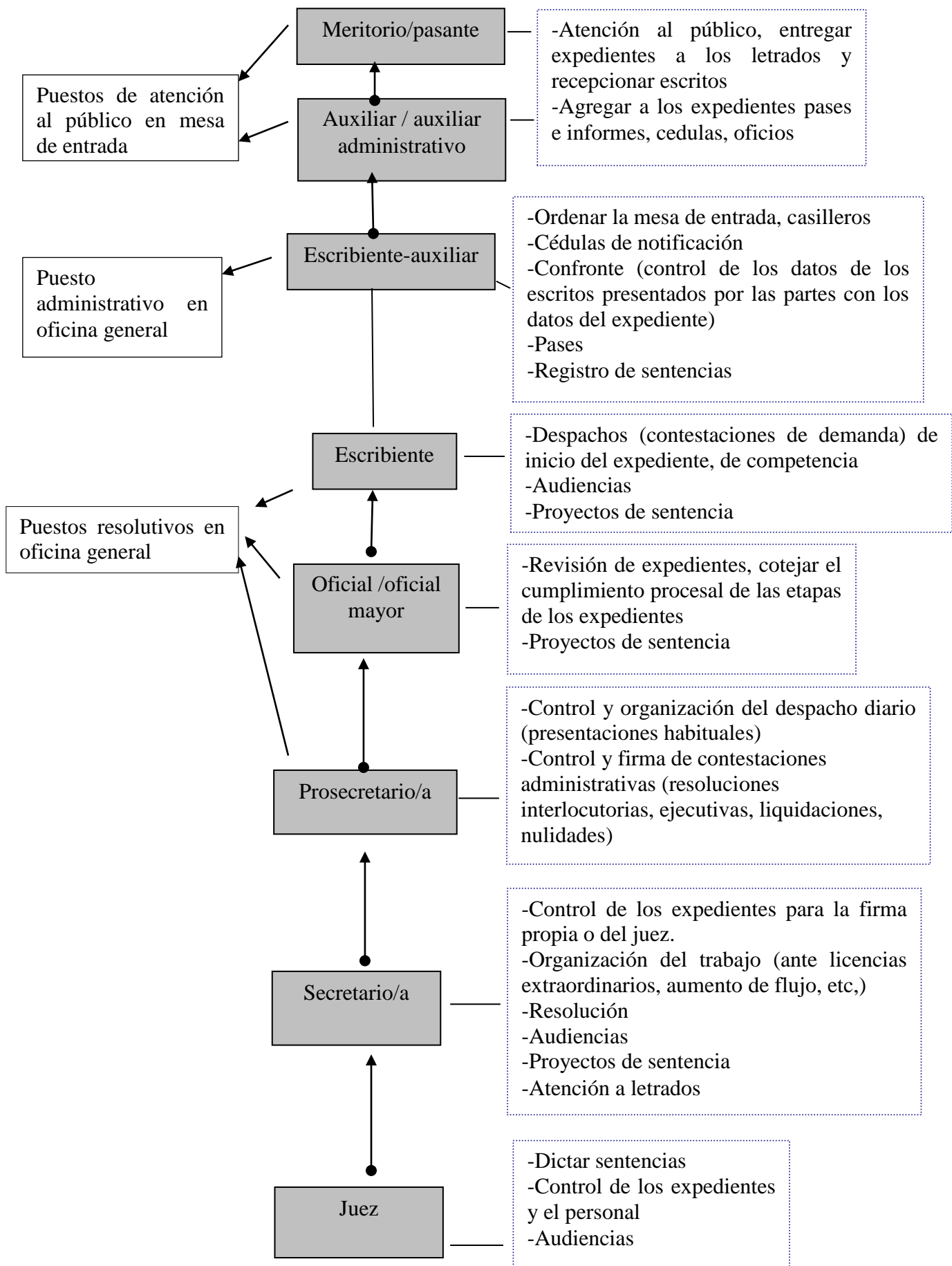
Cuando el expediente ingresa se realizan varios controles: control formal (si cumple con los requisitos del código procesal) control de competencia (si el juzgado es competente para resolver sobre la materia que se demanda) control de pasos previos (abono de tasa de justicia, conciliación). Se ingresa el expediente. Se citan a las partes para la audiencia preliminar (generalmente los jueces son los que toman esta audiencia pero también la toman otros funcionarios y empleados) de cada audiencia se toman actas (tarea que hace un empleado) se abre a prueba o se concilia. Esta primera audiencia es una instancia de acercamiento entre las partes y del juzgado con las partes.

Si bien los tiempos en el proceso judicial son asignados por los plazos procesales, son utilizados como topes máximos en el proceso de trabajo, cada trabajador de acuerdo con las tareas generales asignadas por sus superiores, organiza y prioriza sus distintas tareas teniendo como marco los diferentes plazos para cada tipo de contestación, es decir, los vencimientos de cada contestación, pedido o pase.

De acuerdo al análisis desarrollado a partir de las entrevistas y los juzgados visitados, se pueden bosquejar cuatro modos operatorios de organizar el trabajo judicial. El primero responde a la parcelación, fragmentación, cuyo principio es la especialización, cada categoría de trabajadores realiza ciertas etapas del proceso o manejo del expediente. El tratamiento de las causas se fracciona, este modo es el más difundido. En el otro extremo se ubican los modos no fragmentados, denominados por número o por tema. En el denominado “por número” los expedientes se distribuyen al azar de acuerdo a la terminación, todos los que terminan con el número uno los tramita un agente, los que terminan con el dos, otro agente, de esta forma no se fragmenta el proceso, y esa persona despacha, notifica, confronta, resuelve, puede tomar audiencias, la ventaja está dada por la comprensión cabal del proceso y el conocimiento en profundidad de ese caso particular. La modalidad por tema, se observa con materias o demandas complejas y específicas, en las que su manejo es confiado a un sólo agente. El trabajo es dividido por temas. La cuarta modalidad, también bastante difundida se manifiesta cuando en los juzgados con trabajo fragmentado se observan “especialistas” en alguna materia o tratamiento específico, que requiere generalmente mayor experiencia y calificación, es decir, que coexisten modalidades fragmentadas con modalidades por tema. En otros juzgados esta modalidad no es utilizada y no se asignan expedientes por temática.

La calidad del producto y del proceso, puede determinarse por la cantidad de apelaciones, es decir, cuando las partes quedaron en disconformidad o con la percepción de una resolución injusta o no debidamente enmarcada en las leyes y apela a la segunda instancia. Cuando la cantidad de apelaciones es baja, lo dictaminado en la sentencia se presume justo y ajustado a derecho. Otra forma de evaluar la calidad del trabajo del juzgado está dada por la ausencia de juicios políticos o sanciones al juez.

Puestos, categorías y tareas en el proceso de trabajo de los juzgados civiles



En los estudios sobre el trabajo y la producción industrial se hace referencia a los vertiginosos cambios del mercado como un hecho que provoca incertidumbre y la imposibilidad de contar con toda la información para resolver los desafíos diarios de una empresa. A partir de un contexto incierto, lo que importa es que los equipos de trabajo puedan interpretar los cambios y recrear la organización en base a las orientaciones que toman dichas modificaciones.

Este tipo de contextos y situaciones que pareciera encontrarse exclusivamente en el ámbito privado, no está ausente en el ámbito de la administración de justicia. La afirmación de que el trabajo en la justicia no es más que el cumplimiento rutinario de procedimientos establecidos, en contraposición con el trabajo dinámico e innovador del ámbito privado, es producto de preconcepciones y esquematizaciones simples que podrían ponerse en cuestión en los contextos actuales de la Argentina.

2.1 Demandas, cambios y adaptaciones en el trabajo

Al estudiar el trabajo en el ámbito de la administración de justicia nos encontramos, - contrariamente a la imagen generalizada-, con que dicho ámbito está siendo atravesado por situaciones cambiantes a las que tiene que dar respuesta²¹. En este sentido, la cantidad de causas que ingresan a los juzgados, como el contenido y complejidad de las mismas, son variables del proceso de trabajo e influyen en la forma de organizarlo al interior de cada juzgado, tribunal y fuero de que se trate.

Los cambios legislativos y procesales, modifican procesos y normas anteriores e imponen nuevas, situación que provoca la inflación normativa y el manejo cada vez más complejo del corpus de normas. Además, las modificaciones, extensiones y nuevas normas que regulan áreas de la vida social antes no alcanzadas por la regulación, no siempre están acompañadas de coherencia y correspondencia con el corpus anterior y esto abre la discusión a nuevas posturas y diferentes interpretaciones (Wehle, 2003c).

²¹ La problemática de los efectos de la crisis del 2001 en los Tribunales Nacionales de Capital Federal ha sido analizada en varios trabajos publicados por Beatriz Wehle entre los años 2002 y 2004.

En el fuero laboral se ha reducido -a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa- la cantidad de demandas que ingresan. Esto se debe, por un lado a reformas legislativas y procesales, a la vez que, por otro a las consecuencias de la crisis económica y social del país, con un alto índice de desocupación y subocupación y a un imaginario generalizado de imposibilidad de torcer la realidad del trabajador a partir del cumplimiento de los principios del derecho del trabajo (Wehle; Simone, 2003).

Como lo indica un entrevistado del fuero laboral “(...) *influyó mucho el tema de la legislación laboral y procesal, dentro de lo procesal se creo el SECLO, el servicio de conciliación obligatoria que no se hace dentro de la orbita de tribunales. (...) por lo que me comentaron en un principio fue bastante auspiciosa aparentemente pero después fue declinando y me parece que sí debe haber influido mucho la legislación de fondo...*”.

Paralelamente a la disminución de casos, como explica en la siguiente cita el secretario de un juzgado laboral, hay un aumento de la complejidad de los casos que se presentan. Es decir, que solamente con la medición cuantitativa, difícilmente se pueda “evaluar” la carga de trabajo de los juzgados y “medir” la duración de la tramitación y resolución, como plantean algunos proyectos de reforma judicial. Veamos como lo explica nuestro entrevistado.

“(...) *con la disminución de expedientes... porque, no es solo que disminuyen el ingreso de expedientes, por lo que he visto de abogados de años a ellos les disminuye también el ingreso de esos expedientes, o sea, el que a lo mejor tenía 50 expedientes en trámite ahora tiene 1, 2 o 3, esa disminución de expedientes hace que en cada uno se puedan plantear cosas más complejas que antes, como por ejemplo inconstitucionalidad de leyes, interpretaciones de aplicación de alguna ley, que hace que a lo mejor ese procedimiento se vuelva más complejo”.*

Por otra parte, la creencia en la regulación del derecho hace que, ante situaciones de crisis, la sociedad demande su funcionamiento, como en el caso del “corralito”, que han aumentado significativamente los amparos y las medidas cautelares. De este modo, las demandas sociales inciden particularmente en el contenido y organización del trabajo en los juzgados. Así lo expresa una empleada judicial del fuero de seguridad social:

“*Lo que pasa es que en la justicia lo que urge más es el tema del amparo, la medida que trata de solucionar un problema actual, el resto es largo y después depende la cantidad de situaciones que caigan, el tema del corralito es un tema específico, que hubo muchos*

damnificados en su momento, como también lo fue en su momento el tema del descuento del 13%, que te bombardean con amparos...”.

El caso del “corralito” es paradigmático porque muestra “en gran escala” los desafíos a los que tienen que hacer frente los agentes judiciales y los coloca en situaciones de incertidumbre, de adaptación continua, de exigencia de iniciativa y compromiso con la función judicial. En los momentos de crisis, los agentes no tienen información de cuántos expedientes van a tener que tramitar en una semana, pueden corresponder a materias que no han tratado con anterioridad, cuáles van a ser los objetivos a cumplir semanalmente, etc.

Los primeros días del mes de diciembre del 2001 con un decreto del poder ejecutivo se limitó la extracción de dinero de las cuentas corrientes, cajas de ahorros y plazos fijos bancarios en moneda nacional y extranjera, es lo que se denominó “el corralito”. Los argumentos para dictar esta clase de medidas eran la creciente fuga de capitales y el peligro de una devaluación. El sistema bancario presionó ante el gobierno para evitar el retiro de los depósitos al no tener o brindar las garantías suficientes para sostener el sistema financiero. Además de afectar a las transacciones comerciales y económicas propias de una economía capitalista, tuvo consecuencias directas sobre un sector de trabajadores quienes no pudieron disponer de la totalidad de su salario en efectivo, al imponerse un límite de extracción por mes. Esta situación de confiscación de los salarios y los ahorros se tradujo en una catarata de demandas ante el sistema judicial contra las medidas impuestas por dicho decreto. Luego incrementadas por los ahorristas en moneda extranjera demandando que sus depósitos no fueran convertidos a una moneda devaluada.

Estas causas judiciales que se dirigieron al Tribunal en lo Contencioso Administrativo, provocaron una situación de saturación que ese fuero no pudo afrontar. Ante esa situación la Corte Suprema de Justicia de la Nación derivó en el año 2002 parte de esas causas hacia otros fueros. El fuero Civil, Laboral y el de Seguridad Social debieron reorganizar su trabajo, reasignar parte de su personal y delimitar un espacio específico a estas nuevas demandas.

En los juzgados, no solo cambió el espacio para realizar el trabajo, sino también el contenido del trabajo y la intensificación. El personal se vio compelido a estudiar el tema específico para adaptar sus conocimientos y experiencia a las nuevas demandas. Una empleada relata que no participaron de ninguna capacitación para resolver el tema de los amparos y que al principio tuvieron que leer los decretos y *“la jueza en lo contencioso es la*

que le daba las instrucciones a la secretaria y ella nos bajaba las indicaciones, pero vino un día solo la jueza a hablar. Los expedientes llegaron y hay que trabajar, hubo que aprender el tema de plazos que son distintos, si hay duda se llama a la prosecretaria de lo contencioso, había muchos meses de atraso, al principio entraban 680 expedientes, después fueron disminuyendo, ahora entran dos por día aproximadamente.”

La misma situación afectó a los juzgados civiles, que tuvieron la sobrecarga de trabajo con los expedientes de los amparos. En algunos casos, aquellos empleados con mayores responsabilidades han extendido su jornada laboral, como indica una secretaria interina de un juzgado civil: “*Y ahora más los amparos, ahí se ha intensificado mucho el trabajo, sábado y domingo. Estamos en 10 resoluciones por semana, dos por día no se sacan, hay que estudiarlas*”. Con respecto a la capacitación, la situación es similar al relato del caso anterior: “*Se empezó, con reuniones con los secretarios, era al principio, se veían las cosas del principio, ahora ya son cosas diferentes, sentencias, estamos....(apechugando), como lo resolveríamos nosotros*”.

En la labor diaria de los juzgados civiles la intensificación del trabajo a partir del año 2002 también es descrita de esta forma por una empleada de otro juzgado: “*hubo más cantidad de expedientes, por los amparos. Al estar en mesa te das cuenta de los expedientes que entran y el tema de los amparos fue caótico, porque había más expedientes para mostrar, más confronte, más oficios, etc.*”.

En contextos de crisis las demandas y reclamos aumentan de manera exponencial y se suman a los conflictos más tradicionales que llegan a la justicia (Wehle, 2003a). Sin embargo, la masificación de la educación, el acceso a la información sobre los derechos y garantías previstos en las leyes, la experiencia y recurrencia de situaciones críticas, la falta de respuestas por parte de otros poderes del Estado, hace que más y variados conflictos sociales lleguen a la administración de justicia. El aumento de la litigiosidad tiene consecuencias en la justicia e incide particularmente en el trabajo diario de los juzgados (Wehle; Simone, 2003). Este fenómeno es percibido por los agentes judiciales, como indica una entrevistada, lo consideran fuera de su alcance y los desborda.

“... *hay tantas colas en los edificios, yo encuentro una diferencia abismal desde la época que yo me recibí hasta ahora, vos ibas a un juzgado y si había cuatro personas era mucho... y ahora hay colas de dos horas en cada juzgado. Por qué hay mayor litigiosidad y no se... hay*

mayor población además en la ciudad y bueno... hay frecuentemente distintas medidas que hacen que la persona tenga necesidad de recurrir a la justicia y no sé, no se amplían los juzgados...”

Otro factor que puede considerarse variable en la organización del trabajo es el de la clasificación de casos según criterios de prioridad o razones de urgencia. A pesar de contar con reglamentaciones en cuanto al tratamiento de las causas, se establecen criterios propios de cada sala o juzgado estableciendo prioridades de acuerdo al contenido de las causas o la condición del peticionante, las restantes se tratan siguiendo el orden de fecha de entrada, como dictan los reglamentos.

Uno de dichos criterios está relacionado con las demandas de amparos y la gravedad del daño. Por ejemplo, es corriente que en la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo – CNAT- se resuelvan con mayor celeridad aquellas causas correspondientes a recursos de amparo y medidas cautelares y se priorizan también las causas que implican mayor daño, como los de accidentes de trabajo e indemnizaciones por discapacidad o muerte. La selección de los casos la hacen los relatores ni bien reciben los expedientes y de acuerdo a los criterios fijados por el juez.

La clasificación previa, según criterios de prioridad, también es realizada en la Cámara de la Seguridad Social. En este fuero se utilizan criterios de tratamiento prioritario que no son de orden temporal, es decir por fecha de entrada, sino relacionados con la enfermedad y la edad avanzada de los peticionantes.

“...en general tratamos todos los casos iguales, salvo en esta función de los amparos y cuando la gente tiene mucha edad, (...) o la gente enferma, no solamente con edad, situaciones complicadas” “por ahí no llegan a beneficiarse con lo que van a cobrar y... el enfermo lo necesita ya”.

2.2 Desfasaje entre categoría y función

En la organización del trabajo judicial, como se observa dentro de la administración pública existen diferentes status.²² En efecto, la justicia está basada en una estructura jerárquica piramidal: en la cúspide está el magistrado, le siguen los funcionarios (secretarios y prosecretarios) y luego los empleados judiciales de acuerdo a sus distintos rangos. Las categorías que se describen en el Reglamento para la Justicia Nacional denomina magistrados a los jueces de todas las instancias; funcionarios a los secretarios de primera y segunda instancia y a los demás dependientes de los tribunales que perciben igual o mayor sueldo; y empleados al resto del personal.²³

Según lo señalan Bielsa y Graña, son funcionarios de primer nivel jerárquico los secretarios que tienen responsabilidad en la gestión administrativo-jurisdiccional y los que los secundan con categoría de prosecretarios letrados, prosecretarios jefes y prosecretarios administrativos. Son empleados, el personal administrativo y técnico, incluyendo las categorías de oficial mayor, oficial, escribiente, escribiente auxiliar, auxiliar y auxiliar administrativo (Bielsa y Graña, 1999: 396).

El prosecretario administrativo o el empleado de mayor jerarquía de las distintas oficinas y sin perjuicio de los derechos y deberes que la ley le otorga a sus superiores, tiene a su cargo el control del cumplimiento del horario y la efectiva realización de sus tareas por los empleados, incluso en lo que atañe a la custodia de los expedientes y documentos, mantenimiento de las oficinas en orden y conservación de los expedientes y libros en buen estado²⁴.

Además, según el reglamento de la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal, son tareas de los prosecretarios administrativos, proyectar el despacho diario, suscribir las constancias de inicio de causas asignadas por el Centro de Informática Judicial y controlar la devolución de estas últimas al Centro, dentro de las dos primeras horas del horario judicial del día siguiente.

²² "El mundo de la función pública es el de los status" señala Claude Dubar en "El trabajo y las identidades profesionales y personales". Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 7, N° 13, 2001.

²³ Reglamento para la Justicia Nacional. Acordada del 17/12/52 de la C.S.J.N. Art.1.

²⁴ Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal. Art.132

Las tareas encargadas a los empleados de la categoría inferior, oficiales mayores y oficiales, son las de mecanografiar las actas de las audiencias, informar los proyectos de las providencias simples e iniciales y de las resoluciones en las informaciones sumarias, sin perjuicio de controlar el desempeño de sus inferiores jerárquicos²⁵.

El Reglamento mencionado señala para los escribientes, las tareas de confrontar testimonios, oficios y exortos, proyectar notas de pase a la Cámara, mecanografiar actas de las primeras audiencias en las informaciones sumarias y controlar el cumplimiento de sus obligaciones por los auxiliares y auxiliares administrativos.

Son tareas de los escribientes auxiliares y auxiliares recibir escritos, cédulas, mandamientos y oficios, confeccionar recibos de giros judiciales y los listados mecanográficos de las cédulas y mandamientos, desglosar copias y documentos cuando así se le hubiera ordenado, compaginar los expedientes, agregar los documentos recibidos y aplicar materialmente el cargo mecánico.

Todos los empleados con excepción de los prosecretarios administrativos tienen bajo sus funciones mecanografiar los proyectos de sentencias definitivas e interlocutorias. Estas últimas corresponden a las sentencias que no resuelven el fondo de la cuestión planteada en la demanda, pero ante el vencimiento de plazos procesales el juez no se puede expedir sobre la demanda y dicta la caducidad de la demanda, es decir, caduca el derecho de la parte a seguir tramitando el expediente.

Con respecto al ingreso de los empleados al fuero civil de la justicia nacional, los requisitos son tener la ciudadanía argentina, mayoría de edad, estudios secundarios completos, certificado de salud e informe sobre de antecedentes criminales. El ingreso sólo podrá realizarse en el cargo de auxiliar administrativo salvo en el caso de los nombramientos de secretarios de Cámara o de primera instancia, de prosecretarios de Cámara, de los bibliotecarios, relatores o secretarios privados²⁶.

²⁵ Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal. Art.133 Funciones del personal. Personal de la Secretaría.

²⁶ Idem. Art.180 y 181.

Por su parte, los ayudantes o maestranzas, tienen como función ocuparse de la limpieza de los locales, distribuir diariamente los expedientes o documentos que sean remitidos, así como llevar cédulas y mandamientos a las oficinas respectivas y retirar las ya diligenciadas.

Sin embargo, hay un desfase entre las categorías establecidas en el escalafón y su correspondiente asignación de tareas, por un lado, y las funciones y tareas que realizan los empleados en su espacio de trabajo, por otro. En ese sentido, los status en muchos casos no concuerdan con el trabajo real que desempeña el agente.

En la trayectoria laboral de los agentes de justicia la ampliación de tareas sin cambios en cuanto al cargo o categoría, que define su lugar en el escalafón y por ende su remuneración es la modalidad más extendida en el sistema judicial. También, el enriquecimiento del trabajo, entendido por la incorporación de tareas más complejas en cuanto a su contenido técnico y grado de responsabilidad (Abramo, 1997) es implementado sin alcanzar por parte de los trabajadores, ascensos reales que marcan cambios de funciones.

Al mismo tiempo que realizan las tareas más complejas, también ocupan parte de su jornada laboral en aquellas correspondientes a categorías inferiores. La multiplicidad de tareas es una característica de aquellos empleados con antigüedad, conocimientos específicos e idoneidad en el manejo de los expedientes y la labor judicial.

Resulta ilustrativa la respuesta que nos brindó una empleada -con 15 años de antigüedad y con categoría de escribiente- cuando se le preguntó por la función ocupa actualmente:

“¿Tenés lugar para anotar todo? Bueno, despacho, tomo audiencias (tanto a prueba como conciliatorias), elevo despachos a cámara, comunico a informática, oficios prosecretaría, de los amparos hago proyectos de sentencia y algunas resoluciones y cuando no hay personal también voy a mesa de entradas, archivo cédulas, acá todos hacemos todo, todos regulamos honorarios, en civil hay más trabajo, hay poco personal, todos hacemos todo, lo que entra, y lo que te viene a vos, viene y hay que hacerlo. También hacemos medidas, negligencia, estamos capacitados, todos somos abogados. En civil, todos, una vez al año archivamos, por que no tenemos gente y no alcanza el tiempo de la feria, no tenemos capacidad física, donde entren los expedientes y además por el peso, tenemos peligro de derrumbe, este es un edificio muy viejo, que además no está preparado, esto era un hospital”.

Según las tareas asignadas para la categoría de escribiente, es decir, tareas de confrontar testimonios, oficios y exortos, proyectar notas de pase a la Cámara, mecanografiar actas de las primeras audiencias en las informaciones sumarias y controlar el cumplimiento de sus obligaciones por los auxiliares y auxiliares administrativos, esta empleada no desempeña las funciones asignadas a su categoría, en cambio desempeña funciones que corresponden a categorías superiores, como las de los prosecretarios (proyectar los despachos diarios), además de asistir a las audiencias que son deberes de jueces y secretarios²⁷ y de las categorías inferiores (archivar cédulas, recibir los escritos, poner el cargo).

En el caso de otra agente con diploma de abogada y categoría escribiente, se puede constatar este desfasaje entre categoría y función, cuando su labor consiste en tomar audiencias y despachar, esta última significa contestar a las peticiones que se demandan en el expediente (pero no lo rubrica): *“Mirás el expediente, lo estudias, en función de lo que se pide, se hace una providencia, se concede o no, de acuerdo al código, lo que se pide”*.

La multiplicidad de funciones es visualizada por los agentes como un problema que atañe a su trabajo diario, este problema se agravó con la reorganización que implicó el traslado de los expedientes de los amparos al fuero civil. Una entrevistada con categoría escribiente señala que la atención permanente a los profesionales y también la atención de mesa de amparos, es un problema o una disfunción que afecta su labor principal (despachos de inicios de expedientes). *“Por ejemplo, estás leyendo un expediente y tenés que ir a atender y esas interrupciones impiden que te concentres”*.

En los juzgados visitados, como los agentes realizan tareas que corresponden a diversas funciones, es difícil observar una equivalencia clara entre lo señalado por el reglamento respecto a cada categoría de los empleados y las funciones que éstos realmente desempeñan: *“...empecé siendo auxiliar...” “...yo ya trabajaba en el tema de notificaciones, después agarré notificaciones y registros, siempre fue acumulativo el asunto, nunca es que deje algo (risas) o sea ahora hay una chica que notifica pero lo sigo teniendo yo a cargo, tengo a cargo el trabajo de ella”*

²⁷ Según lo dispuesto en el Capítulo IV deberes y facultades de los jueces y Capítulo V Secretarios. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Disponible en www.infoleg.gov.ar

“En realidad no es que haya pasado por que me hayan ascendido, va en realidad me ascendieron, los ascensos que tuve fueron unos cuantos hasta llegar a este cargo.... Acá el único que te marca un poco el cambio de función es el cargo de pro-secretario, ser pro-secretario te marca un cambio de función, pero los otros no”.

Este desequilibrio no es un hecho aislado. Observando las trayectorias laborales de los agentes, vemos que la ampliación de funciones, entendidas como incorporación de nuevas y más complejas tareas en cuanto a su contenido técnico y grado de responsabilidad, se opera sin que éstos hayan alcanzado ascensos reales marcando cambios de funciones o diferenciales salariales significativos. En algunos casos estos cambios se efectivizan luego de varios años de desempeñar funciones que corresponden a categorías superiores, manteniendo el cargo original inferior (Wehle; Simone, 2003).

El reclamo por el reconocimiento que desarrollan los agentes judiciales está presente en los relatos de los empleados que experimentan relaciones laborales injustas al no cumplirse el principio “igual remuneración por igual tarea” consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, de esta forma explicita el reclamo una empleada escribiendo: *“Los cargos de acuerdo a la función, igual remuneración por igual tarea, todos hacemos todo y no tenemos la misma remuneración”.*

Además, esta misma agente advierte sobre la responsabilidad social que implica su trabajo y la presión que experimentan al no tener márgenes de error *“Hay algunos (expedientes) que son complicados, que lo que está en juego es mucho dinero. Hay algunos abogados que buscan el error. Acá estas definiendo si le vas a embargar la casa, que están inhibiendo a alguien, tenés que estar muy atento, no puede haber margen de error”.*

En ese mismo plano, una empleada del fuero de seguridad social, con cargo de oficial mayor, se refiere a la alta responsabilidad que implica su tarea, debido al manejo de los recursos generados por todos los ciudadanos y que sin embargo, no se refleja en su categoría y la correspondiente remuneración: *“la responsabilidad de un expediente en el cual está el destino económico de mucha gente incluso los fondos del Estado porque es lo que estamos disponiendo...” (...)*”y estoy cobrando lo mismo que un maquinista”.

La realización de tareas más complejas, enriquece las competencias de los agentes y en algunos casos les da la oportunidad de presentarse en los concursos y tener más posibilidades para ocupar categorías superiores, aunque para lograrlo deban desempeñarse en funciones que

no se corresponden con su categoría durante años, a la espera de que se produzca una vacante. De forma que estos mecanismos informales perversos son, a su vez, resortes de movilidad (Wehle; Simone, 2003).

El relato de una agente con categoría escribiente-auxiliar es elocuente:

“Hay un desfase, con los meritorios, porque no les podés pedir demasiado, y a veces faltan. Con respecto a los ascensos, nunca lo sabés, pero cuando te llaman para ascender en el puesto que sigue, te piden que sepas despachar, entonces es incongruente, lo mismo, para escribiente te piden que sepas resolver”.

2.3 Movilidad restringida

Los agentes desempeñan tareas por encima de su categoría para aprender e intentar “hacer carrera” sin la existencia de reconocimientos ni incentivos formales. Pero, a pesar de esta falta de incentivos, dichos esfuerzos en muchos casos no bastan para acceder a los cargos superiores (Wehle, 2002b; 2002c). Cumplir con el mérito y la antigüedad, son condiciones para hacer carrera en una administración burocrática. Sin embargo, como señalan nuestros entrevistados, aún cumpliendo con este tipo de requisitos no pueden alcanzar las categorías superiores establecidas en el escalafón. Las trayectorias internas quedan estancadas en puestos intermedios: *“(…)es como que llega un tiempo que querés un cambio, y acá es como que tenés un tope, no podés participar en el Consejo de la Magistratura, porque no tenés puntaje y se nombran jueces muy viejos... no hay renovación. ..uno de los camaristas de una se las salas tiene 84 años..hay muchísimos que están en edad de jubilarse y no se van con lo cual no hay movimiento, entonces la secretaria va a seguir siendo secretaria toda la vida, prosecretaria letrada toda la vida, que son los cargos que uno puede llegar a ascender, te imaginas que acá hay un tapón. ...hay imposibilidades...”.*

Los caminos para el ascenso están bloqueados: *“...acá no hay posibilidades de movilidad funcional, acá están bloqueados todos los caminos a los ascensos, incluso los caminos al acceso al empleo, bueno.... no deja de haber concurso pero... concursitos...no sé que significados tienen en términos de dar posibilidad, la movilidad es decir la posibilidad en concreto de que alguien aspire a que por sus méritos ascienda en la carrera judicial son remotísimos” (Juez).*

“Hay que hacer borrón y cuenta nueva. Hay mucha gente que hace años que no hace un curso ni que le paguen, la justicia tiene que ir al compás de los tiempos. (A) los que vienen de atrás les cuesta ascender” (Abogada escribiente).

La lentitud para ascender puede ejemplificarse en el relato de una empleada, estudiante de derecho, con categoría de auxiliar: *“Yo entré de meritoria (en el año 1994, dos años más tarde (1996) la nombran con la categoría actual), acá la forma que tienen es estructurada, cada uno hace una cosa. Esta bien que hice interinatos, lo que quieras...pero, el tema es que tampoco se puede crecer. Quizá, en otro trabajo en 8 años estarías en otro lugar”.*

Una entrevistada que se desempeña como secretaria interina señala que las restricciones en el ascenso provocan la disconformidad y el hastío de los empleados calificados y con antigüedad que continúan realizando tareas repetitivas, meramente de tramitación, por esa razón comenta que en su opinión habría que *“crear más estructura, al poner más gente todos van a poder trabajar mejor, van a poder ascender y no que están 10 años haciendo lo mismo (sin resolver), que se reciben de abogados y están haciendo pases”.*

La movilidad es restringida, está condicionada por la posesión del título habilitante (de abogado) y años de servicio en el poder judicial, según la reglamentación, pero para los cargos que requieren título habilitante, los casos de las categorías más altas, la restricción es más estructural que formal. Esto se debe a la limitada creación de nuevos cargos, las vacantes corresponden al reemplazo de los pocos existentes al ir ascendiendo los de categorías superiores, sin embargo la perpetuidad de los cargos de magistrados es un condicionante importante.

Los cursos de formación que se dictan especialmente para hacer carrera dentro de la administración de justicia, tampoco generan posibilidades reales en el camino para lograr el ascenso, aunque son exigidos como requisito:

“Necesitamos una excelente nota para ascender, la sacamos, pero no hay ascensos. Hay gente que tiene cargos altos y la edad y no los jubilan, ellos no se quieren jubilar, y no les da la capacidad, vas a tener uno o dos por juzgado, que están como taponando a los que vienen más abajo. Y perjudican a todos, al funcionamiento del juzgado, al justiciable y a los propios compañeros” (Escribiente).

En el Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal consta en su artículo 190, que los cursos generales obligatorios para ascender a las distintas categorías de empleados son los denominados: curso elemental para la categoría de escribiente; curso medio para la categoría de oficial y curso superior para las categorías de oficial mayor y prosecretario administrativo. Los cursos serán coordinados por la Asociación de Magistrados y Funcionarios o por quien la Cámara disponga, con la supervisión del Tribunal de Superintendencia de la Cámara²⁸.

Las expectativas de desarrollarse profesionalmente y hacer carrera se ven limitadas y esto trae frustración, falta de incentivos y reconocimiento, afectando la calidad y el rendimiento en el trabajo. Cuando se menciona el sistema de carrera establecido en el reglamento y el mecanismo para ocupar la vacante según el puntaje obtenido en los cursos generales obligatorios, un empleado con la categoría escribiente-auxiliar de un juzgado civil responde lo siguiente:

“¿Quiénes son los que ascienden? Ya te das cuenta por los apellidos, y te va dando bronca, te vas haciendo cada vez más empleado público, por más que vos hagas lo que hagas, los cargos van a ser para otros. Es un efecto rebote, prevés que no te va a pasar nunca un ascenso, no depende de tus propios méritos, entonces te vas achanchando”.

Sin embargo, además de la aprobación y la nota del curso según la cual se otorga el puntaje, los antecedentes, la antigüedad y otros cursos son tenidos en cuenta para la elección del candidato. Si se produce una vacante en un cargo, el candidato se obtiene de los listados de aspirantes del cargo anterior que tienen más puntaje y el juez tiene que elegir entre los primeros 60 (para civiles patrimoniales), 20 (civiles familia) y 16 (segunda instancia) del ranking. Como señala el entrevistado anterior, “(...) *también es muy importante la entrevista personal y lo que vos sepas hacer, independientemente de los cursos*”.

A partir del trabajo de investigación más amplio que abarcó ámbitos de segunda instancia, en algunos casos, hemos encontrado un tipo de reconocimiento que no tiene que ver con la remuneración, ni con el trabajo diario, sino con posibilidades de crecimiento profesional en

²⁸ La aprobación de los cursos generales es un requisito obligatorio para ascender a las categorías mencionadas, para aquellas con requisito de título habilitante el concurso de antecedentes y oposición es el mecanismo para ocupar cargos de prosecretario de Cámara o secretario de primera instancia.

otros ámbitos como el académico, en la docencia y la producción teórica. Así lo comenta una entrevistada de la Cámara de Apelaciones del Trabajo: “... *reconozco que el magistrado lo reconoce, por que él siempre nos lo dice, en ese sentido yo me siento como que él lo reconoce...porque nos tiene en cuenta...nos invita a las charlas que él da, ... nos insiste para que escribamos artículos, yo he publicado algunos gracias a que él me ha insistido, también hicimos tres libros con él ... nos incentiva muchísimo, (...) hay otros autores...que tienen colaboración de muchísima gente y después figura él solo en el libro*”. Para otro entrevistado, el logro de quedar calificado en segundo lugar en un concurso interno, si bien no ocupó el cargo al que se presentó, en su caso, el reconocimiento de las autoridades de la fiscalía, lo incentivó para escribir artículos y elevar sus aspiraciones.

Como explica Wehle (2001b)

“los magistrados no están en condiciones de mejorar la situación salarial de los empleados y, generalmente, tampoco la movilidad de los más competentes, aparecen mecanismos compensatorios informales. Estos mecanismos informales son amplios y pueden incluir entre otros variados aspectos, francos compensatorios, márgenes de flexibilidad en los horarios y cierta libertad para entrar y salir de los ámbitos de trabajo”.

Sin embargo, como continúa Wehle estos reconocimientos informales, que producen confianza mutua, códigos implícitos en el interaccionar, prestaciones y lazos asentados en lealtades instituidas informalmente, son ajenos a la racionalidad burocrática. Esta organización informal también crea expectativas en los empleados sobre potenciales ascensos y aumenta el carácter discrecional de la autoridad, generando mecanismos de poder perversos (Wehle, 2005).

En lo respectivo a las sanciones a los empleados, las que son formales, motivadas por presuntos problemas disciplinarios, se conducen por vía de la puesta a disposición del agente ante la Cámara de Apelaciones. Por otro lado, como mecanismos informales de castigo, se propicia la salida del juzgado del agente cuando se abren dependencias nuevas o alguna de las existentes han recibido atribuciones extraordinarias y solicitan personal de las demás dependencias, entonces se ceden “en comisión” por un período que luego, generalmente, se torna permanente. Aunque el juzgado funcione por un tiempo con un agente menos, los funcionarios aluden que es una forma de tener luego una vacante que pueda ser ocupada por otro agente con más idoneidad y compromiso con la función.

2.4 Delegación de funciones: una modalidad naturalizada

En el marco del trabajo de investigación, que comenzó Beatriz Wehle hace ocho años atrás, convocada por la Unión de Empleados Judiciales de la Nación (UEJN) con el fin de brindar asesoramiento sobre el problema de las condiciones de trabajo en los tribunales, se realizaron durante un año talleres de investigación-acción²⁹ con los empleados judiciales que pertenecían a dicho gremio –mayormente delegados sindicales- de los diversos fueros o materias del derecho.

En los análisis de dichos talleres, se pueden encontrar las dificultades del funcionamiento de la administración de justicia de los tribunales nacionales desde las perspectivas de los empleados³⁰ en la misma línea que los estudios basados en las entrevistas a los empleados, funcionarios y magistrados realizadas posteriormente y retomadas en el presente trabajo y aquellas que se realizaron con los objetivos de conocer el proceso de implementación de la propuesta de reforma ProJUM promocionada y financiada en forma externa al poder judicial.

En esa primera etapa, en los estudios de Wehle se menciona que los participantes a los talleres *“destacan que garantizar adecuadamente el debido proceso, es una función judicial esencial, que llevan adelante fiscales y jueces, pero lo hacen delegando en sus empleados tales funciones judiciales”* (...) y este hecho *“no tiene fundamento legal y vulnera el principio de inmediación, que fue un objetivo buscado expresamente por la reforma procesal*

²⁹ Wehle explica que el término de “investigación-acción” proviene de Kurt Lewin, quien argumentaba que con este tipo de metodología se podían lograr en forma simultánea avances teóricos y cambios sociales (Wehle, 2001).

³⁰ Ver Wehle, B. “Transcendental Realism: in a particular Methodological Sequence”, in Cor van Dijkum/jôrg Blasius/C. Durand (eds.) *Recent Developments and Applications in Social Research Methodology*. Proceedings of the RC 33 Logic & Methodology. Sixth International Conference on Logic and Methodology. University of Amsterdam, 2^o Edition Publish by German Publisher Budrich-Verlag, octubre 2005 . Wehle, B. “La perspectiva de los trabajadores a las propuestas de Reforma Judicial en Argentina”, en CDROM XXIV *International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) The Global and the local: Rethinking area Studies*, Dallas, Texas, Estados Unidos, Marzo 2003. Wehle, B. “La reforma en la administración de la Justicia en la Argentina: ¿una reforma participativa?”, en CDROM *“América Latina: entre la globalización del subdesarrollo y la emergencia de nuevas alternativas. Los urgentes desafíos del pensamiento crítico latinoamericano”*. XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guatemala, octubre 2001.

penal instaurada en 1992, en cuanto a que en ciertos actos jueces y fiscales deben estar personalmente, y que sólo ellos deben dirigir la investigación". Por eso muchas normas del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) plantean que los actos llevados adelante durante el proceso, como principio, exigen la presencia del juez natural o competente, como garantía del debido proceso y su eficaz cumplimiento. Su violación cotidiana atenta contra el art. 18 de la Constitución Nacional que señala que es inviolable la defensa en juicio de la persona y sus derechos y todas las normas procesales que contemplan expresamente la presencia de los magistrados" (Wehle, 2001a: 8).

Aquí radica, para Wehle (2001a) uno de los inconvenientes que trae consigo el sistema de delegación de funciones judiciales instalada en los hechos como "trabajo real", puesto que en muchos casos invierte la responsabilidad, haciéndola recaer sobre los empleados judiciales, quienes deben representar en una multiplicidad de actos -lisa y llanamente- a jueces, defensores y fiscales, con todas las consecuencias que esta práctica trae aparejada, dado que en muchos casos esta modalidad de organización del trabajo opera sin el debido control.

Por otra parte, esta modalidad parece extendida a distintos ámbitos de la administración de justicia, como lo explica Wehle a partir de los relatos de los agentes que participaron de los talleres: *"la modalidad básica de la llamada delegación de funciones judiciales aparece en todo el Poder judicial"*.

Esta afirmación fue confirmada en los juzgados de la justicia nacional en lo civil, cuando los empleados responden sobre la relación entre la categoría que poseen y su las tareas que efectivamente realizan. En algunos casos, los empleados más jóvenes de categorías inferiores, no saben con exactitud las funciones que están específicamente dentro de la órbita de sus funciones de acuerdo a su categoría.

Así contesta una empleada con categoría escribiente-auxiliar, abogada, con siete años de antigüedad en el juzgado y se genera un diálogo entre compañeros de trabajo: *"Teóricamente mi cargo es uno de mesa (de entradas). Muy bien, no sé cuáles son las funciones. ¿Vos las sabés?* (le pregunta a otro compañero de su misma categoría, pero éste responde negativamente. Interviene otro empleado de categoría oficial y dice lo siguiente: *acá hay mucha delegación de funciones, está naturalizado. En otras dependencias del Estado no es así, se respeta que por igual tarea se cobre igual remuneración, por ejemplo, en el Teatro Colón, el ballet, también tiene cargos, distintas categorías, si sos el bailarín principal o estas*

en el cuerpo, y si para una función a uno del cuerpo le piden que sea el bailarín principal, ese bailarín pide que se le pague por la categoría que le corresponde al bailarín principal”.

2.5 Cada juzgado “...un mundo”

Dentro de cada juzgado existe una lógica de jerarquías verticales que regula la organización del trabajo del sistema judicial. Sin embargo, la independencia de los jueces, que tienen libertad en cuanto a sus resoluciones jurídicas y a sus funciones de gestión administrativa en su ámbito, le otorga características particulares a cada uno de los espacios de trabajo (Wehle; 2003d).

Por este motivo, cada espacio de trabajo, juzgado o sala se convierte en un lugar de trabajo organizado formalmente de acuerdo a lo establecido por leyes, estatutos y escalafones, pero con características particulares de acuerdo: 1) a la especificidad del fuero, con sus correspondientes procedimientos y 2) a los criterios de gestión de cada magistrado. En las unidades judiciales estudiadas observamos como este segundo criterio lleva a imprimir un carácter cerrado a los espacios de trabajo (Wehle; Simone, 2003).

Una entrevistada que ocupa el cargo de secretaria de un juzgado civil con 40 años de antigüedad en el poder judicial, da cuenta de esta característica cuando se le pregunta acerca de la distribución de las tareas en el juzgado:

“Se distribuyen las tareas como el juez quiere, cada uno es dueño de su juzgado, establece los lugares de trabajo. El poder judicial es muy particular, tiene ámbitos cerrados, muy chicos, hay un solo código, pero cada juez tiene su particularidad, eso influye en la relación con el personal”.

Cada juzgado construye sus reglas de convivencia y su forma de resolver los problemas, como señala una empleada de otro juzgado con categoría de escribiente: *“Cada juzgado tiene su librito, se organiza de determinada manera, si tenés que resolver, tenés libertad y responsabilidad, no sé como es eso en otros juzgados...”.* Esto implica una cultura organizacional a la cual nuestros entrevistados hacen referencia en su discurso y un magistrado lo explica así: *“cada juzgado es un pequeño feudo(...)es un problema de tradición muy difícil (de) desprenderse, esto no es una patina que este sobre la superficie de las relaciones sociales de trabajo en los tribunales”* (Wehle; Simone, 2003).

Los espacios laborales están configurados a modo discrecional por parte del magistrado, que define reglas informales, y a su vez, se encuentran formalmente "encorsetados" en una organización de administración burocrática. Estas dos lógicas conviven, chocan y se complementan atravesando los espacios de trabajo judiciales (Wehle, 2002c).

Esta situación conflictiva donde conviven dos lógicas contradictorias crea confusión en los espacios de trabajo y cuando se trata de innovar intentando cambiar esa situación, surgen trabas que desmotivan las posibilidades de un cambio en la organización del trabajo. Un magistrado que no proviene de la carrera judicial, sino de la actividad profesional y académica, relata la experiencia que ha tenido al respecto, cuando asumió el cargo, tratando de modificar aspectos de esta configuración organizativa.

“Yo hice un experimento ... estaba acostumbrado a otro tipo de relaciones vinculadas con mi profesión y autentica vocación que ha sido siempre la docencia. Como acá tengo un alto índice graduados de la facultad, de abogados entre el personal, incluso entre el personal de mesa de entradas, del personal de la menor jerarquía hasta entre los meritorios, entre los que están sin cobrar sueldo hay abogados, entonces se me ocurrió que una forma de intentar horizontalizar las relaciones, donde no valiera más lo que dice el secretario que lo que dice el pinche, porque el secretario es el secretario y el pinche es el pinche, empecé a construir un escenario de lo que en la jerga médica hospitalaria serían los ateneos. O sea, un espacio de análisis a partir de la técnica del análisis y debate de casos en el que yo con autoridad didáctica más que funcional pudiera proponer los casos, abrirme y esperar que con el trabajo de un coordinador en el grupo todo el mundo pudiera opinar, todo el mundo pudiera cuestionar y debatir. La primera sorpresa que me lleve fue que a la hora de proponer un coordinador todo el mundo sin ninguna disidencia propuso como coordinador al secretario, es decir volvió a reproducir el esquema de poder, sí...en el endogrupo volvió a reproducir el mismo esquema de poder que se daba en la realidad de sus relaciones”.

El entrevistado termina el relato de su experiencia explicando lo siguiente: *“...cuando Ud. lee sobre experimentos de horizontalización de polifuncionalidad en los juzgados, estos pueden ser muy interesantes desde el punto de vista del experimento en sí ... pero es muy difícil lograrlos acá y los intentos que yo he hecho acá para horizontalizar las relaciones no han tenido el resultado que yo hubiera deseado”.*

Las dificultades que presentó esta experiencia nos llevan a pensar que generar cambios en la organización del trabajo en la justicia no es una tarea sencilla. Hay que considerar que los espacios de trabajo como mencionamos arriba se encuentran atravesados por múltiples dimensiones. Si se pretende cambiar la organización del trabajo, es necesario cambiar conjuntamente el campo cultural, el campo del orden formal y el de los mecanismos de poder, que operan en forma triangular sobre los espacios de trabajo. Querer operar un cambio sin tener en cuenta simultáneamente estos tres campos genera obstáculos difícilmente superables, como ha sido el caso relatado por nuestro entrevistado (Wehle; Simone, 2003).

2.6 Los instrumentos de trabajo: avances y retrocesos

Los instrumentos de trabajo utilizados para realizar la labor diaria en los despachos judiciales distan de ser homogéneos, compatibles y equitativamente asignados entre los distintos fueros (laboral, seguridad social, civil, comercial) y entre los distintos juzgados pertenecientes al mismo fuero que funcionan en diferentes edificios o sedes. A esta situación se suma el aporte del patrimonio personal de magistrados y donaciones de equipamiento en buen estado pero tecnológicamente obsoleto que realizan empresas del ámbito privado como bancos y compañías de seguros.

Los juzgados cuentan con equipamiento de computación de distintas generaciones tecnológicas, generalmente de entre siete y diez años de antigüedad y en algunas oficinas el reemplazo definitivo de la máquina de escribir por la computadora personal data pocos años (comienzos del año 2000). El acceso a Internet no está generalizado y está limitado a pocos equipos y usuarios. En cambio, los sistemas de intranet dentro de cada fuero, dependen de las Cámaras y son los más generalizados.

En los juzgados civiles visitados que no pertenecían al proyecto ProJUM los problemas de infraestructura y de materiales han sido mencionados en forma recurrente por los funcionarios y empleados entrevistados. Así cuando se les interroga sobre los principales problemas que afectan a la justicia, en primer lugar se mencionan las deficiencias de infraestructura, mantenimiento, falta de espacio y de medios para llevar adelante la labor cotidiana.

“Graves problemas. Estructural y material, falta de medios, materiales para trabajar, eso también produce cansancio. Ni incluso tenemos computadoras, desde el año 1997 que dejaron estas, y desde ese año no hay reposición de los aparatos. Yo, por ejemplo, no tengo

computadora, porque se la tuvo que dar a la empleada. Además me tengo que ocupar de resolver temas como si falta un triple o un enchufe no anda, no hay mantenimiento”. (Secretaria juzgado civil).

“Falta de herramientas y materiales. Falta de computadoras, a veces el empleado tiene que estar media hora esperando que se desocupe una máquina. Por ejemplo acá estamos divididos entre el 4to. y el 3er. piso, no hay computadoras en todos los escritorios, entonces tenés que buscar oficina, ir al otro piso, para usar una computadora (Escribiente- auxiliar).

“(…) el edificio es pequeño, los juzgados necesitan más espacios, estamos todos apiñados, se trabaja muy mal sin espacio” (Oficial mayor).

Para una empleada encargada de la atención al público en la mesa de entrada del juzgado el problema es *“el esfuerzo físico, subir expedientes, llevar pilas, bajar, eso te mata”*.

Esta situación no es patrimonio de los juzgados civiles, en los juzgados de otros fueros como laboral, seguridad social y comercial la situación también es similar, como lo ha analizado Wehle (2001c) al estudiar los conflictos ligados al medio ambiente y condiciones de trabajo de los agentes de la Justicia y las limitaciones que genera la falta de disponibilidad de instrumentos y deficiencias en los espacios físicos de trabajo. La falta de computadoras personales trae como consecuencia que se articulen formas de organizar los tiempos de trabajo y tareas en función de los escasos instrumentos existentes.

Los programas informáticos y el uso de Internet

En los juzgados civiles, el soporte tecnológico tanto en equipos (hard) como en programas (soft) es obsoleto y deficitario para desarrollar la tarea diaria y para cumplir con las exigencias de actualización en materia legislativa y jurisprudencial. En palabras de una secretaria entrevistada:

“El sistema informático del fuero civil no es bueno. Además se terminó el contrato y no tenemos mantenimiento. Una sola terminal, que es la de la juez tiene internet. Pero no se puede entrar al sistema a ninguna hora, está saturado, la Dra. y yo intentamos entrar desde nuestras casas y es imposible, recién a la una o dos de la mañana.”. “El Consejo de la Magistratura, nos dio un curso de un programa de Lexis Nexis pero está gastando y hay que mejorar el servicio y hacer que internet funcione”.

Una empleada de otro juzgado civil afirma que: *“el sistema informático, cada dos por tres se cae, porque es obsoleto, no funciona más”*.

Además, los problemas de funcionamiento del programa especial que utiliza el fuero civil denominado “sistema automatizado de gestión de expedientes” que data del año 1997, no es compatible con el sistema Windows (y sus programas como el procesador de textos) y los escasos y antiguos equipos, hacen poco confiable la consulta por Internet y las saturaciones recurrentes demoran el trabajo de los agentes durante horas.

Así lo relatan los empleados:

“Si se cae el sistema estamos cuatro horas sin hacer nada. Los abogados no pueden acceder desde sus estudios, para el abogado es más cómodo no tener que venir acá a ver el expediente”. “El contencioso no tiene este sistema, y cuando fue lo del corralito, los modelos de sentencias y despachos se los dieron en diskette pero en word, y no se pudieron usar”.

Se ha incorporado el código de barras en los expedientes nuevos y se vuelca en el sistema el seguimiento del expediente, pero al contar con una sola lectora de código de barras por juzgado, este cambio no ha agilizado significativamente el trabajo. Como explica una prosecretaria: *“Para leer el código de barra hay un solo lector, el que lo tiene, si lo entra rápido, los otros entran el número, se va cargando todo. Todo escrito se despacha en el sistema, si pasa a confronte se pone, entonces, si la parte viene se sabe donde está el expediente”*.

Para otra agente de categoría escribiente con trece años de antigüedad en el juzgado civil, el sistema que se utiliza (que data del año 1997) ha significado un avance en la gestión de los expedientes y las consultas de los abogados. Sin embargo, este avance ha quedado obsoleto en comparación con el manejo de la información y las comunicaciones en tiempo real que se ha ido instalando en los sectores privados, productivos, de servicios, educativos, culturales y personales en los últimos años.

“Todo está cargado en el sistema, para agilizar las consultas de los abogados. Pero, la actualización la hacen los encargados del sistema informático, que depende de la Cámara, la hacen una o dos veces por semana. No es que yo hoy entro esto y aparece, no es inmediato, primero lo procesan y después te aparece. Entonces, los abogados vienen acá”. “Además se tilda, el sistema se cuelga, te marca error y no podés entrar”.

Además de las dificultades mencionadas, la escasez de equipos de computación para que los usuarios (abogados) del sistema de gestión de expedientes puedan hacer las consultas en forma diligente, redundando en mayores consultas en la mesa de los juzgados. Esto implica que el solo hecho de contar con el programa informatizado no garantiza la reducción de las consultas personales, si no se garantiza al mismo tiempo, el soporte de equipos correspondiente al volumen diario de consultas y usuarios de dicho sistema.

“Otra cosa, acá en planta baja tienen tres computadoras, para consultar, pero no se fijan ahí, por que tienen que hacer la cola para el ascensor, entonces vienen acá y si no está en letra, te dicen: ¿Te podrías fijar en el sistema? Pero acá, no tenemos una terminal libre para consulta, no hay, entonces, la única forma es usar las máquinas que estamos usando, me dejás un minuto ver este expediente.... Tendría que haber afuera, en cada pasillo, (no en P.B) una computadora por juzgado para que consulten”.

En el fuero laboral tienen otro programa especial exclusivo para sus causas, por fuera de ese sistema también utilizan procesadores de texto de otro sistema y también incorporaron el de la Cámara en lo Contencioso Administrativo para manejar los expedientes de corralito. Este conjunto de programas funciona en equipos de computación anteriores al año 1997.

En el fuero de Seguridad Social, se observan actualizaciones tecnológicas y un avance de la información en red, pero circunscripta al fuero. Cuando se le pregunta a una empleada por los cambios en los programas, contesta lo siguiente:

“Sí, hay diferencias, se fue optimizando, los programas fueron mejores, cada tanto vienen y te dicen ahora podés hacer tal cosa en la computadora...”

“Yo lo tipeo en la máquina (el expte.) y me salta estamos en red, con los juzgados, yo quiero saber, por ejemplo tengo el expte. de mi suegra que está en un juzgado y quiero ver como va, lo tipeo en mi máquina y me sale...con número de protocolo...Estamos en red dentro de la Cámara (Cámara Federal de Seguridad Social) ..las tres salas más los 10 juzgados”
Yo quiero ver un expte. laboral, no me sale, o de civil..no me sale”.

Cada fuero utiliza programas particulares y los actualiza en base a disposiciones y tiempos propios. De todos modos, se puede concluir que si bien se observan actualizaciones en los programas, son muy espaciadas en el tiempo y cuando se implementan, pronto quedan obsoletas y no pueden hacer frente a los desafíos de volumen, agilidad y servicio que se les

exigen a los juzgados. Los equipos duros (hard) también limitan las posibilidades de utilización de los programas y el uso de Internet.

Actualmente Internet es una herramienta de trabajo que es utilizada por su agilidad, su bajo costo y la posibilidad que brinda de acceder a una cantidad ilimitada de información. Incluso la jurisprudencia se distribuye en los tribunales en formato digital, también se vende a los abogados, debido a la diferencia de costo con relación a la versión en papel.

A pesar de la importancia que para el trabajo diario implica el uso de Internet, las posibilidades de acceso están circunscriptas generalmente a los magistrados, como lo indica una de las entrevistadas *“...internet hay en tres máquinas, que son las de los jueces ... y de ahí lo usamos, usamos Internet para buscar leyes, decretos, para buscar jurisprudencia usamos Internet pero lo que pasa es que es muy limitado, si los jueces están, uno no puede usar la máquina, te tenés que quedar hasta la tarde para hacer ese trabajo”*

La coexistencia de equipos de distintas generaciones en un mismo juzgado, la incorporación de cambios tecnológicos limitados, sin el soporte correspondiente y la desactualización de los programas, son factores que obstaculizan una implementación eficiente de las tecnologías informáticas aplicadas a la administración de la justicia.

En este sentido, la opinión de una secretaria de un juzgado sobre la aplicación de las tecnologías informáticas en la justicia, resume la situación de los juzgados civiles: *“Si hubiera sido aplicada a todos hubiera dado resultado, siempre con las actualizaciones y materiales que corresponden, acá tenemos una Pentium 100”*.

A partir de esta situación, para los agentes de juzgados visitados, los proyectos que fomentan mayores grados de informatización se visualizan como un horizonte incierto, arduo y de difícil aplicación total para el trabajo de la justicia civil que contempla la particularidad de cada caso.

“Sobre el expediente digital y la firma digital, no se cómo puede dar resultado en la práctica, no lo he estudiado, cada expediente es especial, aunque tenga varios expedientes contra la misma empresa, tengo que entrar en cada expediente y que quede grabado en el sistema, está todo cargado. Nosotros tenemos archivo informático”.(...) *“No es sencillo, aunque hay modelos, hay que armarlo todo, según la particularidad”* (Secretaria juzgado civil).

Si bien se registran lentos avances tecnológicos en cuanto a programas y equipos en los diferentes fueros que datan de mediados de los años noventa, con respecto a la provisión y disponibilidad de los insumos básicos como el papel, los bolígrafos, el toner, hay un retroceso general por el aumento del costo de los mismos, a partir de la devaluación de la moneda local, ya que en su mayoría son importados.

“(...) ahora es todo más escaso, ahora cuidamos todo el papel, reciclamos el papel, lo usamos como borrador y así vamos reciclando todo por el ajuste”. (Relatora, CNAT)

Los ajustes en el presupuesto fiscal afectan de manera directa las condiciones de trabajo de los agentes judiciales, quienes se ven desprovistos de los elementos básicos de trabajo.

“A veces no tenés lo mínimo para salir adelante, para trabajar, las lapiceras las traemos nosotros de nuestras casas, las sillas también. El agua, por ejemplo, acá no hay agua potable, tenés que pagar de afuera (...) Los cartuchos de las impresoras, todavía mandan. Por ejemplo, las carátulas de plástico, cuando se archiva, hay que sacarlas, para reciclarlas, eso es desarmar el expediente y volver a armarlo, doble trabajo” (Escribiente juzgado civil).

Uno de los edificios sede de la justicia civil necesita arreglos en el techo porque filtra el agua cuando llueve. Una entrevistada comenta que como es un edificio que termina en cúpula y la ART no cubre a los obreros, si se cuelgan para arreglarlo, cuando llueve se mojan los expedientes, entonces, por ejemplo, *“el fin se semana que llovía, vinimos a tapar los expedientes con plásticos”*. En dicho edificio se ha podido constatar la realización de obras de mantenimiento, de iluminación y ascensores nuevos, pero para los empleados las condiciones no son buenas: *“(...)Acá tenés baño-cocina, no hay privacidad ni siquiera para ir al baño. Bueno... en otros juzgados comparten el baño con el juzgado de al lado.”*

El recorrido trazado en este capítulo ha marcado el intento por analizar los juzgados desde la perspectiva de la sociología del trabajo *“(...) que debe ser considerada, en su extensión más amplia, como el estudio, en sus diversos aspectos, de todas las colectividades humanas que se constituyen con motivo del trabajo. (...) Toda colectividad de trabajo con ciertos rasgos mínimos de estabilidad (conceptos de estructura y de organización) puede ser objeto de estudio para la sociología del trabajo”* (Friedmann y Naville, 1961 (1971): 28)

En los próximos capítulos se focalizará en el caso de implementación de un proyecto de reforma de la organización del trabajo en los juzgados (ProJUM), enmarcado en los planes

regionales de Reforma Judicial. El estudio de dicha experiencia de reforma, ha demandado previamente la articulación de conceptos y enfoques provenientes de diferentes disciplinas y la construcción de ejes interpretativos que han arrojado luz sobre la organización del trabajo en el ámbito judicial, sus particularidades dentro de la burocracia estatal y el atravesamiento de reglas formales y regulaciones, al mismo tiempo que la conformación de prácticas sociales que no están sujetas o definidas por dicha regulación.

3. La Reforma Judicial en Argentina: ¿Una “cuestión” nacional o un lineamiento mundial?

Una vez que se establecieron las interdependencias entre el juzgado y los estamentos superiores, y al mismo tiempo, su autonomía relativa como espacio de trabajo con márgenes propios para las definiciones de la organización del trabajo, de las prácticas y rutinas, cabría preguntarse cómo analizar la propuesta y puesta en marcha del ProJUM, impulsada en forma externa a los juzgados.

En este punto, el enfoque de las políticas estatales (Oszlak y O'Donnell, 1998) parece pertinente porque, no se trata de una mera incorporación tecnológica, sino de una toma de posición por parte del Estado sobre una “cuestión” –la crisis y reforma de la justicia- que atañe a su propia administración y legitimidad. La “cuestión” de la Reforma Judicial como parte de la modernización del Estado.

Este enfoque tiene la pretensión de tener una visión del Estado “en acción”, desagregado como estructura global y ubicado en un entramado social donde se entrecruzan otras fuerzas sociales. El interés de este tipo de estudios reside en su potencial contribución al análisis de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen las vinculaciones con la sociedad.

En lineamiento con las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito, hacia fines de la década de los años noventa el gobierno argentino incluye en su agenda la cuestión de la “Reforma Judicial” como parte de la “modernización del Estado” y promueve la realización de reformas como la propuesta por el ProJUM, financiada por dichos organismos. Con los proyectos de reforma el Estado explicita la intención de resolver dicho asunto. En este enfoque se denominan “cuestiones” a los asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”. Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”, sin que ello signifique la solución en sentido sustantivo. En este ciclo, toman posiciones diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1998: 110).

De acuerdo a la concepción de estos intelectuales de la ciencia política, el estudio de casos de políticas públicas estatales marca la importancia de encarar dichas investigaciones

analizando el período previo al surgimiento de una cuestión o “período de iniciación”. Interesa el surgimiento de una cuestión, es decir, aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Este abordaje implica la comprensión del poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología. Asimismo se ocupa de la toma de posición por parte del Estado, es decir, cuando existe una intención explícita de “resolver” la cuestión y de la toma de posición de otros actores sociales afectados por las mismas.

En este capítulo -tomando como guía las conceptualizaciones de Oszlak y O’Donnell- se identifican quiénes y a través de qué mecanismos han definido a la modernización de los aparatos estatales y, más particularmente, a la Reforma Judicial como parte de la agenda de problemas vigentes durante las últimas décadas en el país y en América Latina. Además de las posturas de algunos de los actores afectados por los proyectos de reforma judicial como el caso de los gremios judiciales.

En los primeros puntos se analizan 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)liberales³¹ 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.

³¹ Al escribir "neo" entre paréntesis adscribo al llamado de atención que sobre este 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 estas 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, 2007; Maldonado, 2007)

3.1 Desarrollo, planes de ajuste y reformas judiciales en Latinoamérica³²

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 jurídico³³ dio contenido a los primeros programas de derecho y desarrollo en la región. 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

³² Este capítulo se basa en un estudio previo realizado 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.

³³ 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."

papel que juega el derecho en él, va a sufrir las primeras críticas. Tanto internas a partir de la autocrítica 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 cómo 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 rumbo³⁴ 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 ochenta (Burki y Perry, 1998).

³⁴ Como titula Néstor García Canclini (2002) a uno de los capítulos de su libro *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

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 USAID³⁵ -, 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" (Putriano Villavicencio, 2004).

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

En la década del noventa, los sistemas judiciales en nuestros países fueron 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 justicia³⁶. Esta situación de crisis institucional, que perduró en el caso de

³⁵ 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-.

³⁶ La situación parece exceder las fronteras de los países latinoamericanos, para el año 1994 una encuesta en Francia reveló que para el 78% de los franceses la justicia no cumple adecuadamente con su rol.

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.

La crisis que afectó a la sociedad argentina desde fines del año 2001, incluyendo a sus instituciones, ha generado situaciones conflictivas en diferentes campos (económico, social, cultural) que repercutieron en el sistema judicial.

Demandas antes insospechadas frente a las pérdidas de fuentes de trabajo, los desalojos, las expropiaciones de depósitos bancarios, la competencia desleal, la quiebra de empresas y los abusos en los más diversos aspectos, hacen irrupción en el escenario judicial (Wehle, 2003a). Estas demandas se suman a los conflictos más tradicionales que llegan a la administración de justicia. En este escenario la justicia se percibe como reificada en el mito de una justicia “todopoderosa” que debería tender a dar soluciones al caos de una sociedad sumida en una crisis profunda (Wehle, 2003c).

En el contexto de crisis, las demandas sociales hacia la administración de justicia se agudizaron y complejizaron, las dependencias judiciales se convirtieron en “cajas de resonancia” de la creciente conflictividad social.

Como indica y explica Wehle la complejidad de la labor y la ampliación de las tareas que realiza el personal de la justicia, se duplicó con la crisis. En primer lugar, por la creciente complejidad de los problemas sociales y económicos, la inflación de las reglamentaciones y leyes que se acumulan y que afectan la claridad del derecho, las leyes nuevas, las que no se aplican, las excepcionales y las hechas para corregir otras leyes. En segundo lugar, el descrédito en que han caído las instituciones y el abuso de demandas retóricas no substanciales, las prerrogativas del poder y las relaciones de fuerza, presionan desde distintas esferas sobre funcionarios y empleados de la administración judicial. En tercer lugar, la presión de los medios de comunicación, la ambigüedad de la función de la justicia en el contexto de crisis, la necesidad de interpretar las leyes, de dictar sentencias orientando y sirviendo a la evolución del derecho y guiando sobre mejoras en la legislación, de responder a una jerarquía de valores basados en el respeto de la dignidad humana, la protección de las libertades democráticas y los derechos humanos, de regular las relaciones de fuerza, de no responder a los prejuicios sociales, suman nuevas presiones en la sociedad en crisis. En cuarto lugar, se le reclama la resolución de los conflictos de una sociedad en crisis, imparcialidad y

transparencia, que verdaderamente tiene los ojos tapados y tiene que defender al Estado frente a los abusos y contradictoriamente se la responsabiliza de no actuar ante aquellos actos que puedan poner en peligro al estado de derecho y las instituciones democráticas (Wehle, 2003a).

Sin embargo, como se ha señalado, la crisis institucional del ámbito judicial, si bien es fácilmente atribuible a las particularidades nacionales, de la misma forma también es posible encontrar elementos comparables con países de otras regiones (Wehle, 2006).

En este sentido y más allá de las circunstancias propias de nuestro país, la crisis de la justicia afecta también a los países desarrollados del occidente democrático. Desde las dos últimas décadas del siglo pasado, al mismo tiempo que la litigiosidad aumentaba, en los servicios de justicia se multiplicaron las críticas y la desconfianza sobre el sistema.

A manera de hipótesis, esta tendencia de buscar en el ámbito judicial una potencia reguladora de la conflictividad, tanto en lo social y económico, como en lo político, - y ello a niveles no comparables con situaciones anteriores-, está llevando a un proceso de alta “*juridización*” de las sociedades (Wehle, 2003b). Estos procesos de *juridización* que Wehle observa en nuestro país, concuerdan con los planteos teóricos de Habermas en esta misma línea -expuestos en la primera parte de este trabajo-, donde la tendencia creciente a la *juridización*, expresada en la expansión del derecho escrito, aparece como un rasgo significativo de la invasión de formas y regulaciones jurídicas y judiciales sobre las esferas culturales, educativas y domésticas del mundo de la vida.

La discusión sobre la crisis de la justicia 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.

En el marco de las reformas institucionales denominadas de "segunda generación" se encuentran las diseñadas por asesores, especialistas y funcionarios de los organismos internacionales para ser aplicadas a los ámbitos judiciales de los países de la región.

Si bien los planes de ajuste del Banco Mundial incluyen algunos elementos de reforma legal para cumplir efectivamente con el estado de derecho, algunas veces las instituciones

judiciales y del derecho son ellas mismas objeto de las reformas y no sólo medios para la reforma.³⁷

Más allá de las experiencias locales y/o las concepciones alternativas a las propuestas de estos organismos transnacionales³⁸, las discusiones sobre los sistemas judiciales en los países latinoamericanos se desarrollan bajo el término de "Reforma Judicial".

Hacia el fin del milenio este tipo de reformas adquiere status propio en el proceso de ajuste planteado por las concepciones neoliberales de desarrollo económico. Bajo la premisa de que la implementación exitosa de cambios en las políticas de regulación de las condiciones de negocios y del sector financiero, también requiere de cambios en la estructura legal e institucional de los países.

El Banco Mundial tiene varios instrumentos para promocionar reformas legales y judiciales. Uno de ellos, corresponde a la realización de estudios sobre las reformas, dichos estudios son realizados por el Banco y no toman la forma de préstamos. Sin embargo, algunos de estos estudios son llevados a cabo con la ayuda de donaciones. En 1992 el Banco establece una facilidad especial, un fondo para el desarrollo institucional, a través del cual se proveen esa clase de donaciones. Como ejemplo, se puede mencionar que el sistema judicial argentino fue estudiado con una donación de este fondo (Rowat et al., 1995).

Otros instrumentos para promover la reforma legal y judicial cobran la forma de préstamos, tanto para una reforma general del sistema judicial como para la reforma de un sector específico. Este instrumento ha sido aplicado por primera vez en nuestra región en Venezuela.

³⁷ Grupo del Banco Mundial. Instituciones legales en la economía de mercado. Ver: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/index.cfm> Because the World Bank works primarily with governments-and because governments that subscribe to the Rule of Law act through law-most Bank projects involve some elements of legal reform. But sometimes the law and legal institutions are themselves the object of reform, not just the medium of reform.

³⁸ 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.

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 proyecto³⁹.

Según el documento técnico elaborado por la responsable de los proyectos de reforma judicial en la región⁴⁰, a mediados de la década de los noventa, dichos proyectos implementados o en vías de hacerlo (activos) hacen hincapié en algunos de los siguientes ejes problemáticos: a) independencia judicial, b) administración judicial, c) códigos procesales, d) acceso a la justicia, e) educación del derecho y capacitación y f) asociaciones de abogados.

a) Independencia judicial

La independencia judicial tiene múltiples dimensiones, pero como los aspectos estructurales son de naturaleza constitucional, el foco de las propuestas de reforma está puesto en los aspectos administrativos y organizacionales. Mecanismos institucionales de selección, nombramientos, niveles salariales y sistemas de evaluación proveen incentivos a los actores judiciales situación que redundará en un servicio de calidad. La independencia judicial requiere un sistema de nombramientos transparentes y basados en el mérito. Por otro lado, un sistema disciplinario efectivo es esencial para mantener elevados estándares de justicia (Dakolias, 1996: 8-18).

b) Administración judicial

Este segundo eje problemático 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

³⁹ El detalle de los proyectos y programas se puede encontrar en el Cuadro N° 1 del anexo realizado en el año 2005 y presentado en el informe final de investigación realizado con la Beca CLACSO-ASDI de promoción a la investigación social. El cuadro contiene la información básica de los proyectos: país destinatario, monto en millones de dólares, tipo de proyecto, fecha de aprobación o cierre, estado y organismo de financiación.

⁴⁰ Dakolias, M. (1996) *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*. Elements of Reform, World Bank Technical Paper Number 319, Washington.

información, estadísticas, planificación y mantenimiento de los juzgados. Por su parte, la administración de los casos está referida a los procedimientos con los que se manejan los casos. El Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo –ProJUM- que se aprobó en la Argentina corresponde a este eje y va a ser analizado en profundidad, conjuntamente con el estudio de su implementación en el caso de un juzgado del fuero civil.

c) Códigos procesales

Los puntos comunes que pueden considerarse, a pesar de que las reformas procesales comprenden códigos procesales particulares en cada país, son los que se orientan a procesos inmediatos y orales y a reformas que incluyan ahorro de tiempo.

d) Acceso a la justicia

En este eje, mecanismos de diversa índole son propuestos para mejorar el acceso a la justicia, como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la mediación, los juzgados o casas de paz y los juzgados de pequeños reclamos (que recibirían casos hasta un cierto tope de dinero en juego). Otros instrumentos podrían ser las excepciones en algunos casos del pago de los costos judiciales o disminución de los mismos, como también la asistencia y asesoramiento legal para quienes no pueden afrontar una acción o una defensa.

e) Educación del derecho y capacitación

Según el informe, el acceso irrestricto a las universidades públicas está atentando contra la calidad de la educación de los futuros abogados, como ejemplo se señala a la Universidad de Buenos Aires, cuyos estándares educativos han decrecido a lo largo de los años, esta deficiencia se está intentando equilibrar con los programas de maestrías (Dakolias, 1996: 56). La práctica judicial debe estar incluida en el inicio y en las instancias más avanzadas de la educación de derecho. Otro elemento es la educación legal continua como parte de una buena formación judicial.

También este punto comprende el fortalecimiento de la educación ciudadana sobre derechos y garantías y su familiarización con el sistema judicial. Además la ciudadanía podría ser capacitada sobre la importancia de la reforma judicial para obtener consenso y soporte para los esfuerzos reformadores.

f) Asociaciones de abogados

Las asociaciones o colegios de abogados juegan un rol fundamental en la regulación de la profesión, los requisitos de calidad, estándares de ética y procesos disciplinarios. Según las recomendaciones de reforma, estas asociaciones podrían tener un rol más activo en la regulación de las prácticas del derecho y el establecimiento de estándares claros de ética, reforzados por efectivos sistemas disciplinarios. Como varias reformas judiciales van a afectar la profesión, es importante que adquieran el carácter de participantes en grupos de trabajo o sean las mismas instituciones las que inicien programas, como se ha venido haciendo en Perú con los programas pilotos de mediación (Dakolias, 1996: 63).

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.

Ahora bien, ¿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 (Simone, 2007).

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 Mundial⁴¹ 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 brindar 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

⁴¹ 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.

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"⁴² 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." ⁴³

⁴² Se traduce "imperio de la ley" por el concepto en inglés de "rule of law".

⁴³ 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

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

World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280, Washington, 1995. Pág. 13-15. Traducción propia.

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 países⁴⁴.

El Foro Económico Mundial y la Universidad de Harvard realizan un informe de competitividad global para los años 2004-2005⁴⁵. Para este informe, se lleva 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.

⁴⁴ 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

⁴⁵ 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.

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 (Simone, 2007).

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, 2007: 23).

Este carácter planetario, sin embargo, no implica que asuman la propiedad de "desterritorializados"⁴⁶, por el contrario, son producidos por grupos, instituciones y personas con anclajes territoriales concretos, aunque sus prácticas se extiendan más allá de las fronteras nacionales o regionales.

En relación con esta afirmación, un ejemplo relevante lo constituye el caso del Banco Mundial. Si bien este organismo despliega sus actividades financieras en casi dos centenares de países alrededor del globo, los cinco países con acciones mayoritarias controlan las decisiones y delimitan sus actividades. El poder de voto de un país refleja el tamaño de su participación en el capital del Banco (Lins Ribeiro, 2001). Estos cinco países preponderantes, ordenados según la mayor cantidad de acciones son: EE.UU., Japón, Alemania, Francia y Reino Unido. Dentro de este grupo minoritario (que concentra el 38% de los votos), el liderazgo aún es retenido por EE.UU., que conserva el 17% del poder de voto y utiliza la práctica del veto.

Desde su puesta en funcionamiento a mediados de la década del cuarenta, todos los presidentes del Banco fueron de nacionalidad estadounidense –con la excepción del que precediera al actual, de origen australiano y nacionalizado estadounidense. A la vez, resulta significativo que la presidencia recaiga generalmente sobre grandes banqueros o ex funcionarios de Defensa del gobierno estadounidense, como es el caso del actual presidente, quien fue subsecretario de Defensa de EE.UU y partidario de la invasión a Irak (Simone, 2007).

⁴⁶ Este concepto es trabajado por Daniel Mato (2007), 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.

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

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

Según el estudio de Lins Ribeiro, existen varias líneas de segmentación de la fuerza de trabajo del Banco, que reflejan las diferencias de poder político y económico internas del sistema mundial. Una de ellas es la que divide a los empleados en personal de la “Parte 1” y de la “Parte 2”. La Parte 1 estaría formada por “países donadores” –EE.UU., Reino Unido, Japón, Francia, Alemania, Canadá e Italia– y la Parte 2 por solicitantes de préstamos y deudores del resto del mundo. Cuanto más se avanza en los puestos jerárquicos, se observa una menor participación de funcionarios de países de la Parte 2. Es así como los niveles más altos del personal administrativo de la institución –más del 50%– están en manos de norteamericanos y europeos occidentales (Lins Ribeiro, 2001).

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

formación en universidades y escuelas de administración estadounidenses y prácticas organizacionales en concordancia con la cultura norteamericana (Simone, 2007).

Las concepciones (neo)liberales y de “desarrollo” promovidas y difundidas por los actores globales mencionados, principalmente el Banco Mundial, van a verse plasmadas en los proyectos de reforma de la organización del trabajo en los juzgados argentinos a través de los nuevos modelos de gestión provenientes del ámbito privado, que pretenden imponer la especialización funcional, estándares de eficiencia cuantitativa y mayores niveles de celeridad, que influirían en la forma de trabajo judicial al trastocar la posición del magistrado y la unidad de mando, las relaciones con los empleados subalternos, la comunicación entre el juzgado y el público (abogados), los marcos procesales y reglamentarios y el principio de tramitación burocrática basada en documentación escrita.

3.3 La Reforma Judicial en Argentina

Para comenzar con las implicancias de estos proyectos en el caso argentino, en los párrafos siguientes se contextualizarán los planes de reforma judicial, para luego, en el próximo capítulo, ahondar en el estudio de 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 (García Delgado, 1996).

En la etapa que se abrió con el neoliberalismo el factor distintivo fue el rechazo a las regulaciones y las acciones destinadas al abandono del proyecto intervencionista. Cabe destacar que, como propuesta política, el neoliberalismo, contó con el apoyo de los principales sectores propietarios del país quienes desde hacía muchos años criticaban el dirigismo estatal. De este modo, las ideas favorables al libre funcionamiento de la economía, no llegaron sólo como resultado de las recomendaciones en boga a nivel mundial (Sidicaro, 2001).

En un contexto de estancamiento con hiperinflación, endeudamiento externo y desmoronamiento de las estructuras productivas, hacia finales de la década del ochenta, Carlos Saúl Menem asume la presidencia de la Nación y pone en marcha un programa de política neoliberal basado en la apertura y desregulación económica, ajuste fiscal y privatizaciones.

Las Leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89) que recogen las principales recomendaciones del “Consenso de Washington” se constituyeron en el sustento legal de lo que se denominó luego la primera reforma del Estado.

En la primera ley se disponía entre otras medidas, los procedimientos para privatizar total o parcialmente o liquidar empresas del Estado; establecía preferencias para la adquisición de las empresas e implementaba un programa de propiedad participada para las empresas a privatizar.

La segunda tenía como principal objetivo reestructurar el gasto estatal, por ejemplo mediante la suspensión de los subsidios de promoción industrial y además establecía igual tratamiento al capital nacional y extranjero, la suspensión del régimen de compra nacional y la autorización al Poder Ejecutivo para prescindir de los empleados designados sin concurso. Con respecto a la política comercial, se liberalizó el comercio exterior eliminando todos los entes de regulación (Duarte, 2002). Las medidas correspondientes al tipo de cambio fueron impulsadas a través de otra normativa, la Ley de Convertibilidad, aprobada en 1991 y que completó el proceso de reformas iniciado en 1989.

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 1994⁴⁷. 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

⁴⁷ En materia de legislación laboral, el conjunto de normas diseñadas en la década del noventa puso el acento del lado de la oferta del mercado de trabajo, es decir, fueron de carácter ofertista y se propusieron reducir los costos laborales no salariales, a través de la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social y la rebaja de costos relacionados al despido o accidente, aumentar la previsibilidad del costo laboral; flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y descentralizar la negociación (Beccaria y Galín, 2002).

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 Argentina⁴⁸. 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 trabajo;

⁴⁸ Según la información del Programa en: www.reformajudicial.jus.gov.ar

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 Programa⁴⁹, la ejecución concreta del programa de reforma se plasmó especialmente en programas de capacitación y la construcción de diálogo cívico. Se creó 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 judicial⁵⁰. En esta instancia se generaron debates, informes y documentos pero

⁴⁹ Entrevista realizada en el año 2004 al Director del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

⁵⁰ El documento final elaborado por la mesa de reforma judicial del Diálogo Argentino, que data del mes de febrero de 2002, advierte en primer lugar, que la justicia padece de una crisis de confianza por parte de la ciudadanía que es necesario revertir y para ello propone una serie de propuestas y proyectos a los ocho problemas considerados fundamentales que afectan a la justicia, y que describen de la siguiente manera: "(...) los que pueden ser englobados en cuestiones funcionales (puntos 1 a 5) e institucionales (puntos 6 a 8), a saber: 1. Dificultades en el Acceso a la Justicia; 2. Congestión y Demoras Jurisdiccionales; 3. Deficiencias en el Sistema Administrativo; 4. Falta de Capacitación; 5. Insuficiente Infraestructura; 6. Reformas Institucionales; 7. Falta de Confianza en la Justicia 8. Independencia Judicial "(Diálogo argentino, Mesa sectorial de justicia, Documento final, Colegio Jesús María, jueves 21 de febrero de 2002).

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"⁵¹. 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.

En una de las publicaciones de dicho gremio, se puede observar la postura crítica que asumen con respecto a los planes de reforma judicial en el país. Un claro ejemplo es la coincidencia que marcan entre, por un lado, las definiciones brindadas por el Ministro de Justicia en el lanzamiento del Plan Integral de Reforma Judicial y los postulados de los organismos multilaterales de crédito, con lo planteado por el *establishment* jurídico económico local, por otro, cuando señalan que las reformas van a cambiar la cultura judicial en el ámbito judicial, establecer estándares de productividad, medir la calidad del servicio, generar una nueva forma de gerenciamiento en las cortes provinciales, garantizar un mayor acceso al servicio de justicia a través de la utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos y la informatización de los juzgados. La Reforma Judicial es sobreactuada por el gobierno desde una perspectiva eminentemente técnica, ocultando las definiciones políticas que ella implica (Giarone, 2001).

De esta forma, para estos actores sindicales:

“(...) adherir al imaginario neoliberal es incompatible con el formalismo democrático. La economía se impone sobre la política, y, al hacerlo la justicia no puede cumplir su rol. En la Argentina el respeto a la independencia del Poder Judicial y la vigencia de los principios constitucionales para todos los ciudadanos, más allá de su lugar en el mercado, se convirtió en una estrategia discursiva alejada de la realidad”(Giarone, 2001: 39).

⁵¹ Entrevista realizada en el año 2005 al secretario general de la Asociación Judicial Bonaerense que integra la Federación Judicial Argentina, gremio de empleados judiciales encuadrado en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Otro dirigente del mismo gremio remarca la postura opositora a los programas de reforma y propicia,

“(…) en cambio, un proyecto de justicia que resulta antagónico con los cambios que auspicia y financia el Banco Mundial, precisamente porque adaptan la estructura institucional al pensamiento neoliberal entonces triunfante, como también choca con todos los planes reformistas tributarios del proyecto del Banco (El Plan de Reforma Judicial impulsado por Menem y Granillo Ocampo, actuales imputados, junto con F.O.R.E.S., la Junta Federal de Cortes y Tribunales Superiores, e I.D.E.A.; el Plan Integral de Reforma Judicial, conducido desde el Ministerio de Justicia durante los mandatos de De la Rúa y Duhalde y luego, por Béliz, así como muchas iniciativas parciales en provincias como La Pampa, Córdoba, Río Negro)” (Cortina, 2004).

Como señala Wehle,

“(…) las diversas iniciativas de Reforma de la Justicia se sucedieron a lo largo de la década de los años noventa en una crónica reiterada de anuncios con escasa aplicación práctica. En esas iniciativas se pueden leer las huellas de los intentos por pasar de los modelos tradicionales de gestión de la administración pública, a un modelo de organización del trabajo de características gerenciales” (Wehle, 2003b: 6).

Luego de más de nueve 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 o ha tenido escasos resultados. Los resultados no han sido los esperados de acuerdo a los objetivos de los planes y las organizaciones locales mencionadas dedicadas al asesoramiento en temas de reforma judicial.

4. La experiencia de reforma: el caso de implementación del Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM) en un juzgado civil.

Un caso emblemático de los programas de reforma judicial promovidos y financiados por organismos multilaterales de crédito -analizados en el capítulo anterior- orientados a la modernización de la organización del trabajo en los juzgados en Argentina, ha sido el denominado Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM).

En el marco del primer plan de reforma judicial, a finales del año 1998, el gobierno argentino a través del Ministerio de Justicia, en colaboración con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros, firmó un convenio con el Banco Mundial (21/09/98) aprobado por decreto 1100/98, para recibir un préstamo de 5 millones de dólares (PRESTAMO BIRF 4314-AR) con el fin de llevar adelante el Proyecto de Juzgado Modelo⁵². Cuyo objetivo fue diseñar y poner en operación en 12 juzgados seleccionados un nuevo modelo de organización y gestión interna para mejorar sus niveles de efectividad de acuerdo con indicadores previamente definidos. Luego de esta experiencia piloto, se buscaba replicar esta experiencia en otros tribunales del país.

La ejecución del proyecto –cuya duración estipulada era de tres años- se extendió desde el año 1999 hasta finales del 2005.

Los juzgados seleccionados para esta experiencia piloto, pertenecieron 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 en el Chaco).

Según la información de boletines jurídicos y de consultas realizadas en los juzgados de las otras especialidades de la Justicia Nacional incluidos en el ProJUM⁵³, a siete años del inicio del Proyecto, el caso particular de un juzgado civil correspondía a uno de los casos más

⁵² El 15 de febrero de 2000 se incorpora un Delegado del Consejo de la Magistratura a la Comisión Ejecutiva del Proyecto.

⁵³ No se han consultado los casos de los juzgados federales del interior del país.

avanzados en cuanto al grado de implementación del proyecto (luego de la etapa de diagnóstico) y con posibilidades de acceso para llevar adelante un estudio de caso. Este tipo de metodología nos permitió circunscribir el estudio de la Reforma Judicial a un caso particular: el ProJUM en un juzgado civil de los Tribunales Nacionales de la Capital Federal.

Mediante un abordaje cualitativo se han podido alcanzar explicaciones acerca de cómo se implementó el ProJUM, cuál ha sido la relación entre los actores judiciales y los consultores y técnicos del proyecto y los alcances de las transformaciones en materia de organización del trabajo. El trabajo de investigación se focalizó en un juzgado, como un caso revelador (Yin, 1984) del proceso de implementación de reformas judiciales en nuestro país. Como indica Sautu, el propósito de la investigación cualitativa de estudio de caso es “analizar los procesos y fenómenos sociales, prácticas, instituciones y patrones de comportamiento, para desentrañar los significados construidos alrededor de ellos” (Sautu, 2000: 83).

En las páginas siguientes se sintetizarán los aspectos generales del ProJUM y las actividades que lo componen, fundamentalmente utilizando como fuente el informe elaborado por la dirección del proyecto en el mes de agosto del año 2000⁵⁴. Con el fin de analizar la experiencia de su implementación en el caso particular del juzgado civil se visitó el juzgado seleccionado a mediados del año 2005 y se realizaron “entrevistas en profundidad” a los funcionarios y empleados.

Entre las actividades que componían el proyecto se encontraban 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.

Como se detalla en el informe del Proyecto, los objetivos específicos del ProJUM se centraron, básicamente, en la construcción de un plan de desarrollo gerencial de los juzgados para mejorar su calidad de desempeño. El plan contemplaba: El desarrollo de un plan de capacitación y mejoramiento de las habilidades gerenciales del personal; la incorporación de nuevas tecnologías (equipos y sistemas de gestión y de información); la contribución en la

⁵⁴ El informe fue publicado por el 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. Cabe aclarar que cuando se menciona el informe del Proyecto o informe del ProJUM se hace referencia a esta publicación.

remodelación física y readecuación de los juzgados; el desarrollo de un sistema automatizado para el seguimiento de expedientes; el mejoramiento de los sistemas de organización de archivo y control en el flujo de los expedientes y registros de los juzgados y el mejoramiento de los niveles de coordinación administrativa entre los Juzgados y las Cámaras de Apelación con relación a la planificación de los insumos y manejo de los recursos.

Los componentes o áreas de trabajo que pretendió cubrir el Proyecto fueron las siguientes: a) componente de gestión; b) componente de capacitación y c) comunicaciones y evaluación. Se menciona que la división en tres componentes facilita el análisis de las diferentes actividades previstas, pero se trata de un esfuerzo integral con fuertes interrelaciones entre unos y otros.

El componente de gestión, agrupa las actividades relacionadas con la organización, el sistema de gestión y los procedimientos utilizados por los juzgados para el desempeño de su labor. Consta a su vez de cinco subcomponentes:

-Políticas de administración judicial. Actividades de orientación estratégica para definir políticas e indicadores internos para determinar el nivel de éxito del proyecto. A nivel de los juzgados su función es promover la adopción de metas, prioridades de trabajo, conceptos de calidad y gerenciamiento, con el fin de que desarrollen criterios de planificación y control estadístico de su trabajo.

-Modelo de gestión. Este subcomponente corresponde al planeamiento de un esquema gerencial para la administración de los juzgados, que implica el desarrollo de alternativas más eficientes y flexibles para la estructura organizacional, a partir de la especialización de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. Análisis de los sistemas de manejo de casos, revisión de distribución de personal y asignación de cargas de trabajo.

-Documentación. Organización de un sistema de manejo documental, para el manejo uniforme de los expedientes, registro y archivos.

-Sistematización. Incorporación de herramientas informáticas al ámbito jurídico, especialmente para el seguimiento de expedientes y aplicaciones genéricas de manejo administrativo. Diseñar un programa de automatización de los juzgados, incluyendo hardware y software.

-Mejoras físicas. Dotar a las oficinas de una infraestructura física de soporte adecuada a las necesidades del desarrollo del nuevo esquema de gestión. También incluye diseños arquitectónicos y organización espacial de las oficinas judiciales.

Por su parte, el componente de capacitación es considerado como el que integra todas las demás actividades. En el proyecto ProJUM se señala que el componente de capacitación incluye la formulación de una política educativa, la identificación de necesidades y formulación de un plan de capacitación, en función del desarrollo del nuevo modelo que se quiere implementar y las actividades de capacitación –centrados en el juez y en su equipo de soporte en el juzgado.

El último componente de comunicaciones y evaluación, se plantea a partir de la importancia de comunicar y estimular el buen uso de la nueva estructura, tanto entre los usuarios internos como los externos (acceso de los ciudadanos). Además comprende el diseño de un mecanismo de evaluación sobre el impacto del Proyecto.

Además, se anticiparon tres fases para el desarrollo del proyecto, la primera de diagnóstico y diseño del nuevo modelo, la segunda de “implantación” y la tercera de evaluación y diseminación.

Una vez presentado el contenido y el alcance del ProJUM, según los lineamientos formulados por su dirección ejecutiva, es tiempo de analizar las transformaciones producidas en el juzgado seleccionado de acuerdo a cuatro áreas: a) Capacitación (contenidos, modalidades, tipo de destinatarios); b) organización (nueva distribución de tareas y funciones, sistemas de control); c) tecnología (incorporación de equipos y programas informáticos); y d) infraestructura (incorporación de equipos auxiliares, mobiliario, distribución del espacio). La separación en áreas responde meramente a un criterio ordenador, ya que el análisis fue construido a partir de la articulación e interconexión entre ellas.

4.1 La capacitación como herramienta para lograr adhesión al cambio

A continuación se analizarán las características del componente de capacitación a partir de la etapa de diagnóstico, nos basaremos en el informe elaborado por la dirección del proyecto, que resume los hallazgos efectuados en la etapa de diagnóstico, como preparación para el diseño del nuevo modelo de gestión.

De acuerdo a lo explicitado en los documentos del ProJUM, éste fue concebido como un proceso de transformación cultural. En función de ello, el componente de capacitación asume gran relevancia. Su definición, comprende a los elementos que posibiliten a sus actores contar con las herramientas para sostener su compromiso personal y del equipo de trabajo, con dicho proceso de cambio.

El plan de capacitación fue planteado para ser diseñado y elaborado con el aporte protagónico de los jueces –al igual que en los otros componentes-. El plan de capacitación que finalmente se implementó en forma parcial tenía como objetivo general orientar y acompañar, el proceso de cambio de la organización, para garantizar una cultura de calidad del servicio que fortalezca el sistema judicial frente a los usuarios y la sociedad en general.

Los objetivos específicos que se plantearon fueron los siguientes: 1) Generar en el personal de la organización actitudes acordes con los principios y valores de la organización; 2) Fortalecer la capacidad creativa e innovadora del personal; 3) Fortalecer el rol de jefe educador como garantía del cambio; 4) Servir de marco de referencia para determinar las capacidades y entrenamientos que exigen los procesos laborales y 5) Fomentar y mejorar permanentemente la capacidad de autogestión responsable para lograr que cada persona pueda ser garante de su puesto de trabajo.

Los objetivos de la capacitación están directamente focalizados a propiciar que los agentes participen y “adhieran” al cambio de modelo de gestión propuesto por la dirección del proyecto y para ello, los principios y valores coherentes con ese modelo tienen que volverse “hábito” y de esta forma se naturalizan.

Los modelos del “*new management*” se orientan a la cultura de la *auto-regulación* o *auto-organización* como mecanismo de control. Las competencias de autocontrol e implicación del trabajador, sumadas a las de comunicación y aprendizaje, se adquieren de manera informal, pasando a integrar los “hábitos” del sujeto según parámetros que le son familiares, haciendo referencia a las competencias implícitas como “*habitus*” delimitados socialmente en una dimensión espacio-temporal. Bourdieu considera los “hábitos” como sistemas de disposiciones durables y transportables, estructuras predisuestas a funcionar como estructurantes de los principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones, que pueden adaptarse a su objetivo sin suponer una búsqueda consciente de

finés, ni tampoco un dominio expreso y objetivo de las operaciones necesarias para alcanzarlo (Wehle, 2002c).

De esta forma, como argumenta Wehle (2003b) de la mano de nuevas concepciones de gestión, cuyo objetivo es elevar los niveles de eficiencia, se observa como las propuestas de cambio organizacional y cultural del ámbito privado penetran en el ámbito judicial, a través de proyectos de reforma como el ProJUM. En la misma línea, pero para reformas en la administración pública (organismos del poder ejecutivo) López (2003) señala que por más que los reformadores incorporen modelos del sector privado, el gobierno no es ni será una empresa y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial, sobre todo si en esta última se sobrevalora la reducción de costos por sobre los resultados (López, 2003: 23)⁵⁵.

Partiendo del análisis de Stankiewicz (1991) podemos señalar que los espacios participativos, si bien tienen en -algunos casos- objetivos operacionales, indiscutiblemente apuntan a lograr objetivos relacionales (aprender a trabajar en equipo) y objetivos de integración y adhesión a otra cultura laboral. Los objetivos de las actividades de capacitación con modalidades participativas del ProJUM claramente persiguen las metas de adhesión (a los nuevos principios y espíritu del proyecto) e integración (entre los magistrados, los secretarios y los empleados para lograr el compromiso y cooperación de “todo el grupo”).

Los argumentos a favor del cambio, brindados por los consultores, están ligados a la crítica de la situación anterior, debido a su ineficiencia, ineficacia y poco orientada al servicio y al público o “cliente”. Por lo tanto, no favorecen los nuevos principios, valores y métodos que se quieren implementar. De esta forma, en el informe se hace una descripción del cuadro de situación anterior a la implementación del ProJUM, situación que se pretende mejorar con el nuevo modelo. El diagnóstico se sintetiza a continuación.

⁵⁵ En los trabajos de Beatriz Wehle (2002-2003) se analiza la influencia del management en las propuestas de reforma judicial. Por otra parte, en los documentos elaborados por profesionales del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP- puede encontrarse el desarrollo de estudios con evidencia empírica sobre la Reforma del Estado en nuestro país, conjuntamente con las críticas al denominado “new management” en materia de gestión pública. Ver el Documento del INAP N° 68 “La nueva gestión pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” de Andrea López.

El poder judicial no cuenta con una política de capacitación para los magistrados y funcionarios. Los jueces y secretarios realizan sus actividades de capacitación a partir de inquietudes personales en la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la justicia nacional y/o en escuelas de Magistratura de las Facultades de Derecho.

El informe señala con referencia a la normativa reglamentaria vigente acerca de la capacitación de los empleados que era deficitaria y que los programas en base a los cuales los empleados reciben su instrucción, requerían ser revisados o actualizados de acuerdo con las necesidades reales.

En la primera etapa de avance para el diseño del plan de capacitación, se realizaron talleres que tuvieron como objetivo abordar la etapa inicial de sensibilización, brindando elementos de diagnóstico. Cabe destacar que estos talleres se realizaron sólo con los magistrados.

En el primer taller realizado en la ciudad de Mar del Plata, en abril del año 2000, se analizó la propuesta del proyecto. En el mismo, los jueces opinaron sobre los tres problemas que consideraban fundamentales: 1) Recursos humanos (cantidad, motivación, movilidad, capacitación); 2) notificaciones (disponibilidad de tiempo) y 3) organización interna. Luego, por fueros, a través de un trabajo grupal elaboraron un cuadro de caracterización de los respectivos juzgados en tres supuestos momentos: pasado, presente y futuro, describiendo cada uno de esos momentos en términos de estándares elaborados. En el fuero civil se tomaron en cuenta los siguientes ejes: 1) acceso a la justicia; 2) celeridad procesal; 3) igualdad, imparcialidad, integridad; 4) Independencia y responsabilidad y 5) confianza pública.

En el mes de mayo del mismo año, se llevó a cabo en Buenos Aires, Mar del Plata y Resistencia un segundo taller orientado a la cultura organizacional. A los grupos se les dejó como tarea la identificación de problemas principales y sus posibles causas, utilizando como referencia las áreas funcionales que manejan los consultores externos, ya que de esta forma se aprovecharía la información tanto para el diagnóstico como para la elaboración del programa educativo de cada fuero.

La síntesis de conclusiones de los talleres se plasmó en cuatro variables críticas: a) la necesidad de cambio; b) liderazgo; c) trabajo en equipo y d) comunicación.

A continuación se describen las conclusiones sintetizadas correspondientes al grupo de magistrados del fuero civil. Con respecto a la primera variable crítica, los magistrados del

fueron civil remarcaron que la necesidad de cambio significa un “mejor servicio”, que se manifiesta en su puesto de trabajo con decisión-autoridad moral, -comprensión- soluciones adecuadas -comunicación- motivación. Este cambio se tornaría importante para mejorar y lograr resultados eficientes. Cuando se trata el liderazgo, este se comprende como el poder de decisión con consenso. Esto se manifiesta en el puesto a través de la implementación de estrategias y creatividad y es importante para trazar los lineamientos del grupo. La tercera de las variables críticas es el trabajo en equipo y significa “colaboración-cooperación y pertenencia a la organización”. En sus puestos se manifiesta en la colaboración de tareas acordadas con capacidades y destrezas personales y asume importancia porque “se adquiere responsabilidad hacia el grupo”. Por último, la comunicación es visualizada como diálogo, entendimiento y sistema que sostiene el cambio y el crecimiento. En los puestos se manifiesta en mensajes claros y chequeo de la comprensión, así como también a través del acercamiento de propuestas u opiniones. Según esta síntesis, la comunicación es fundamental para el desarrollo y cumplimiento de objetivos y para la cohesión del equipo.

El tercer taller realizado durante el mes de julio de 2000 en Buenos Aires, Mar del Plata y Resistencia, tuvo como finalidad compartir experiencias generadas por iniciativas propias de los juzgados para fomentar la construcción de conocimiento sobre el cambio organizacional en los juzgados. Dicha actividad se sustentó en la presentación de casos de aplicación de iniciativas de cambio, que contaron con la asistencia de los consultores en capacitación y desarrollados en forma de *posters*.

Dentro de la misma metodología, en el mes de agosto, se focalizó la construcción del conocimiento sobre el cambio organizacional en los juzgados, pero referido a la mesa de entradas. Estos encuentros sí contaron con la presencia de los empleados de mesa de entradas de cada uno de los juzgados integrantes del ProJUM.

Hacia finales del mes de agosto, la última actividad, consistió en un “Encuentro de jueces y consultores” en el que se lograron los acuerdos mínimos para entrar en la etapa de diseño.

Según se describe en el informe, la metodología del abordaje de capacitación utilizada en el proyecto, se maneja con el supuesto de que ningún proceso de transformación es lineal, por lo tanto, debe ser sostenido y acompañado a lo largo de su desarrollo y debe propiciar espacios para el debate. La etapa de diseño, entonces, tendría que ser sostenida a partir de

acuerdos básicos entre la visión compartida por los consultores y por los jueces y fortalecer el sentido de pertenencia al Proyecto.

Desde un enfoque crítico, y reflexionando sobre lo desarrollado anteriormente sobre el componente de capacitación del ProJUM, se desprenden dos puntualizaciones. En primer lugar, en lo que respecta a los lineamientos generales y objetivos propuestos para la elaboración del plan de capacitación, las metas y alcances descriptos se podrían asimilar a modalidades integradoras, que tienen en cuenta al colectivo de trabajo y al desarrollo individual, pero al mismo tiempo sin alejarse de las directrices del Proyecto. Sin embargo, como segunda puntualización, se puede decir que, en la metodología de abordaje y los talleres realizados, se incluye sólo a los magistrados, dejando de lado al resto de los funcionarios, administrativos y técnicos, como así también al resto del personal. De manera que el carácter integrador e inclusivo, se vuelve parcial y acotado a los funcionarios de mayor jerarquía (Simone; Wehle, 2007).

En este punto cabe la interrogación sobre el sentido que tuvo la experiencia de capacitación del ProJUM. Es posible, entonces, discernir en que medida se buscaba realmente un desarrollo del potencial humano de creatividad y autonomía o simplemente se filtraba lo ideológico del modelo gerencial potenciando aspectos alienantes. La instrumentalización gestinaria, de la mayor parte de los objetivos del componente capacitación, y la perspectiva incierta de promoción real del personal, dificulta la posibilidad que los agentes consideren la capacitación como una forma de jerarquización de su función y de desarrollo personal. La capacitación brindada no era reconocida como posibilidad formal dentro del sistema de movilidad, ascensos y escala de salarios, dado que estos cursos no estaban incluidos en el sistema formal de capacitación del poder judicial que otorga puntajes para ascender en la escala jerárquica (Simone; Wehle, 2007).

Para los entrevistados del juzgado civil, las actividades del proyecto ProJUM 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 (Simone, 2006).

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, una entrevistada señala: *"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." Y agrega: "vinieron y teníamos que poner y detallar diariamente cuántos expedientes se hacían, cuántos confrontes por día (...) eran encuestas" ⁵⁶.

Según el secretario del 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, a través de los cursos, se transmitieron 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"*.

En este sentido, se puede considerar que, para los funcionarios judiciales entrevistados involucrados, participar del ProJUM, significó un 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 y mejora continua, propias 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 mensurable 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 sobre el tipo de intervención u omisión judicial y las posibilidades de *acceso a la justicia* por parte de los sectores en situación de pobreza, están ausentes.

⁵⁶ Entrevista realizada a una empleada de un juzgado de seguridad social del ProJUM, durante el año 2003, en marco del proyecto de investigación PICT "Reforma de la Organización del Trabajo y Competencias de los Recursos Humanos en los Tribunales Nacionales de Capital Federal. Análisis e implicancias", dirigido por Beatriz Wehle.

En esta propuesta de reforma se considera que la aplicación de nuevas herramientas tecnocráticas a las oficinas judiciales constituye un hecho primordial para mejorar el funcionamiento de la administración de justicia, omitiendo el análisis de las metas políticas, ausencia que como plantea Thwaites Rey (2005) significa perpetuar el esquema vigente de poder social. Efectivamente, esta propuesta crea la falacia de una solución tecnocrática para mejorar “el servicio de justicia” autonomizado del contexto político y social. Y cabe preguntarse como lo hace Thwaites Rey, si los objetivos del Estado no contribuyen al bienestar de la mayoría de la población ¿Puede resultar relevante que la gestión administrativa sea de “mejor” calidad? En este punto, es conveniente, para no caer en idealizaciones de la misión estatal, que el poder judicial es parte de la dominación estatal y garantiza la reproducción de una relación social desigual como Estado capitalista -fundado en la apropiación privada de los medios de producción y reproducción social- y no necesariamente –aunque pueda serlo bajo otras modalidades- podría esperarse que a través de sus actos pueda lograr transformaciones radicales del orden social vigente.

4.2 El ProJUM como experiencia de transformación de la organización del trabajo: Separación de funciones, optimización de circuitos y unidades comunes.

Además de las actividades de diagnóstico y capacitación, el ProJUM tiene como meta lograr una nueva forma de gestionar los juzgados. En este punto y más allá de la letra del proyecto, se analizará el grado de implementación de los cambios propuestos en esta área, la forma en que fueron llevados a cabo y la relación entre los actores judiciales y los consultores del proyecto.

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". Según los expertos, 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, esta situación

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 aquellas jurisdiccionales.

La tendencia hacia la modernización de la administración de justicia en América Latina, apoyada 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, la separación de las funciones administrativas de las estrictamente jurisdiccionales dentro del juzgado, ha sido uno de los cambios más recomendados por todos los organismos. 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). La propuesta no es menor, ya que si se ejecutara «al pie de la letra» afectaría directamente a la organización del trabajo, los circuitos operativos y también el sistema burocrático de jerarquías funcionales, apoyado en la legislación y principios constitucionales de división de poderes y contralor, corporizados en la función del magistrado.

Con respecto las dos propuestas de reforma -la separación de funciones y la inclusión de la figura de un manager- a nivel de la administración de los juzgados, resulta interesante indagar acerca de su implementación en el caso de los juzgados civiles del ProJUM .

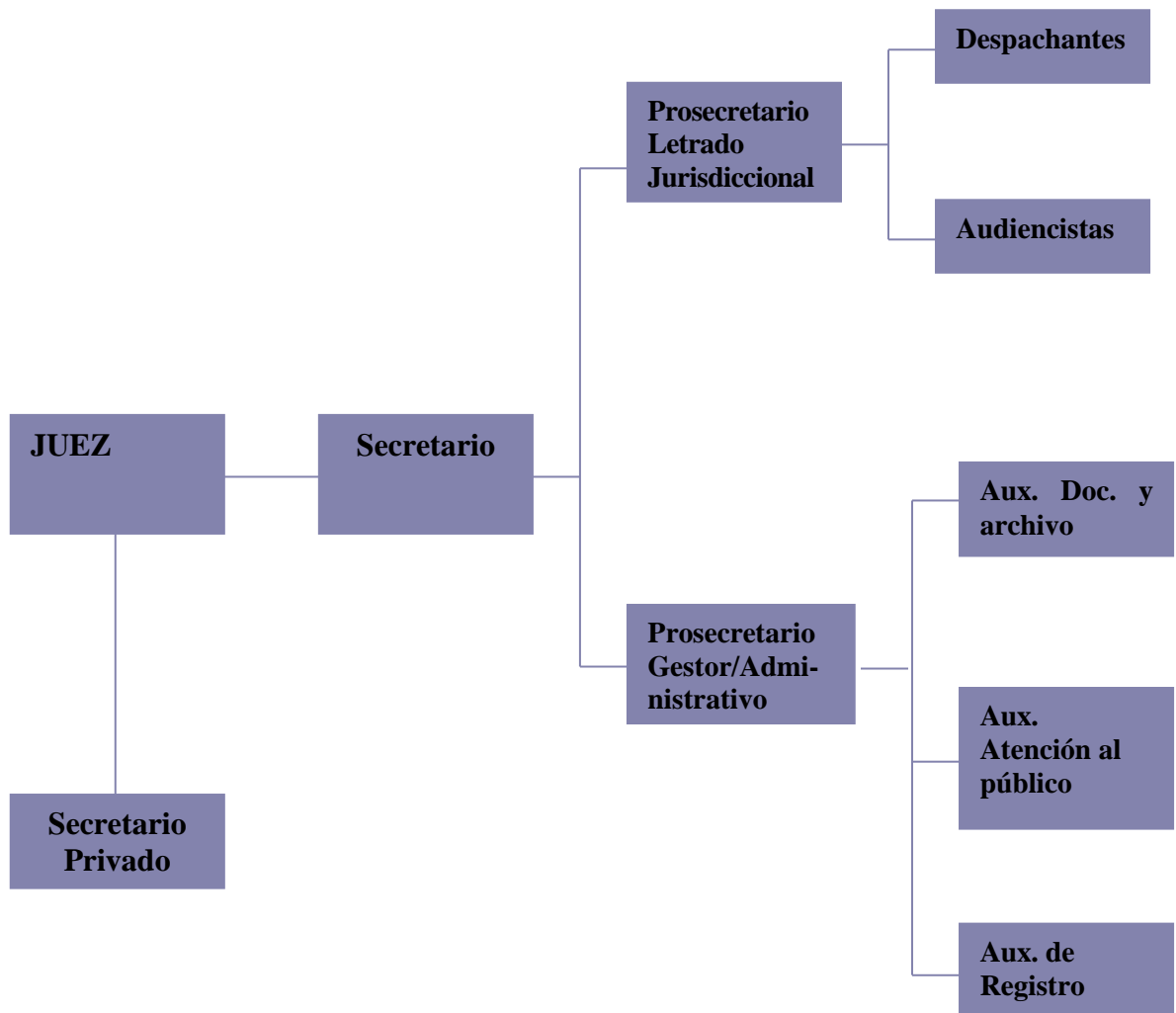
Se constató que estas propuestas no se implementaron de la forma como fueron diseñadas por los expertos, es decir, que no se separaron las funciones y se delegó en un manager la función administrativa, sino que la cabeza de la estructura sigue siendo el juez, en quien se concentra la máxima autoridad para ambas funciones, 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. El prosecretario letrado organiza y asigna las tareas al grupo de despachantes y audiencistas, mientras que el prosecretario administrativo organiza el trabajo de los grupos de auxiliares de documentación y archivo, atención al público y registro.

A esta nueva estructura se la llama “operativa” ya que no hubo un cambio formal de cargos, sino que se continúa respetando el escalafón del poder judicial. Además, como se

pudo constatar en la cartelera institucional del propio juzgado "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"⁵⁷.

El organigrama de la nueva estructura operativa del juzgado modelo se muestra a continuación.

⁵⁷ "Nueva estructura operativa del juzgado", información disponible en la cartelera del juzgado civil analizado.



El organigrama operativo revela que las nuevas funciones han sido adjudicadas a empleados de categorías inferiores, se trata de cargos “ad hoc” para este proyecto. Así lo explica un entrevistado del juzgado:

“...Nosotros, tenemos dos Prosecretarios. Uno con competencia jurisdiccional y uno con competencia administrativa. Por ahora uno es el... viejo, el de siempre, Prosecretario administrativo... que se le asignó la competencia jurisdiccional; y el otro es un Oficial Mayor (de categoría jerárquica inferior) que está de Prosecretario administrativo ad hoc. O sea, sin sueldo... o sea es un nombramiento “ad hoc”. En funciones, como esto es un experimento... o un prototipo. Entonces estamos sin nombramientos definitivos.” (Oficial mayor)

Con la implementación de esta estructura operativa, el desfase entre categoría y función, que -como práctica generalizada- afecta a los empleados judiciales y configura la forma en

que se organiza el trabajo en los juzgados –analizada en el capítulo 2- no desaparece y más aún parece profundizarse con la implementación de los cambios provocados por el proyecto. Sin embargo, a partir de información posterior al proceso de implementación, desde la dirección del proyecto se elevó al Consejo de la Magistratura una solicitud de adecuación normativa de excepción que modificaría el Reglamento de la Justicia Nacional. Sólo sería limitada a los juzgados involucrados en el Proyecto y de aplicación restringida. Dicha presentación -cuya aprobación con modificaciones leves confirma el boletín electrónico Diario Judicial-, es limitada y las modificaciones y nuevas atribuciones de los funcionarios tienen el expreso objeto de respetar el escalafón judicial vigente⁵⁸.

Las transformaciones más notorias que han sido desarrolladas a partir de la experiencia del ProJUM, pueden observarse en los circuitos operativos que delinear el trabajo de los juzgados y en la incorporación tecnológica y de soporte.

Circuitos operativos y distribución espacial con incorporación tecnológica y de soporte

Nuevas rutinas operativas y disposición de puestos han sido implementadas para evitar la movilidad de los empleados, reducir tiempos operatorios y agilizar el proceso administrativo, con ayuda de la incorporación de computadoras, impresoras, mobiliario y programas informáticos y asesoramiento técnico, ambos aportados con financiamiento del proyecto.

Se organizó un sistema de estantes donde se ubican los expedientes con los despachos o resoluciones (que provienen del sector letrado) luego de la supervisión del secretario y las correspondientes firmas, se los vuelve a ordenar en estantes para que de allí mismo el sector administrativo continúe con el proceso. Para evitar el pase de mano en mano, que los

⁵⁸ “(...) *Que en lo que refiere a la creación de la figura del “prosecretario jurisdiccional”, esta Comisión de Administración y Financiera propone atribuir sus funciones – que deben determinarse específicamente – al miembro letrado del personal del Juzgado que su titular determine, sin alterar la actual estructura de planta de personal de los juzgados. Con el objeto de respetarse el escalafón judicial vigente, esa función será desempeñada por un agente con jerarquía de Prosecretario Administrativo a quien se le asignarán funciones jurisdiccionales.-*

Que en lo que concierne a la responsabilidad por la “carga” y el “control de la carga de información” en el sistema informático, puede ser atribuida al secretario de cada unidad involucrada en el proyecto”. Extraído del texto del Proyecto del Director Abel Cornejo, presentado a la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación y Reforma Judicial del Consejo de la Magistratura, publicado por Diario Judicial, www.diariojudicial.com con fecha 2 de marzo de 2005.

expedientes se acumulen en pilas en los escritorios y se pueda saber “visualmente” en que etapa del proceso están y que les falta agregar, además de contar con dicha información que se carga en el sistema.

“Cuando nosotros despachamos un expediente o proyectamos una resolución lo llevamos allá atrás, ese sería el sector de firmas (ubicado contiguo al despacho del juez). Viene el Secretario controla, firma lo de él y el resto se lo lleva al Juez o si lo tiene que leer se lo lleva a su despacho para verlo. En esta mesa le vamos dejando todas las cosas que vamos haciendo. Lo que firma él o lo que se va trayendo de firmas, se va clasificando en estos estantes y después el área administrativa los retira. Para volcarlos al sistema, o lo que haya que hacer: casillero, vista; lo que correspondiera, una vez que están firmados”. (oficial mayor)

“Estos dos puestos tienen una máquina para ellos, para evitar tener que ir a pasear a buscar los documentos. Ahora pusieron este para evitar que se levanten acá. Como estos puestos están unidos, la impresora en el medio está perfecto. En sí cada puesto tiene su computadora que son PC, no son terminales bobas, son PC. Lector de código de barra y una impresora o compartida”.

Los dos sectores, el jurisdiccional y el administrativo, están divididos espacialmente, dentro del área común que incluye la mesa de entrada y una cocina pequeña. Se conservaron las oficinas cerradas con privacidad que corresponden al despacho del juez, al del secretario, la oficina de la secretaria privada, y la sala de audiencias.

La reestructuración del espacio se realizó con asesoramiento de arquitectos –provistos por el proyecto- y en función de la nueva organización operativa, la optimización del espacio y criterios de control “visual”, antes del proyecto los prosecretarios –jefes inmediatos del personal- tenían su oficina y ahora están en el espacio común, según un entrevistado:

“Estamos más cómodos, pero eso sí, perdimos la individualidad porque antes estábamos en despachos. Toda esa parte estaba dividida, Mesa de Entrada era mucho más chica. Teníamos la Sala de Audiencia estaba en la esquina y era más chica que esta. Al lado la Prosecretaria estaba en su despacho, también cerrado con puerta. La secretaria privada se extendía hasta acá. Estábamos más compartimentados. Ahora es como dos grandes sectores... siguen lo actual, el jefe mirando todo lo que está pasando. Antes la Prosecretaria estaba encerrada con su puerta”.

Se observa en el juzgado una importante inversión en tecnología, redistribución del espacio, compra de mobiliario adecuado para el archivo documental y equipos informáticos para todos los puestos de trabajo. El cambio es muy marcado 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.

El manejo de los expedientes en trámite en la mesa de entrada, donde los abogados diariamente solicitan ver los expedientes a modo de consulta, implica para los empleados el manejo de volúmenes grandes de documentación en papel. La manera tradicional de ordenar los expedientes es en orden alfabético y por pilas (los expedientes en forma horizontal) en estantes convencionales. Con el asesoramiento de técnicos documentalistas y con financiamiento del proyecto se adoptó otra forma de manejo de los expedientes. En un mueble apropiado, se “colgaron” los expedientes con carpetas de forma vertical, para tener un acceso rápido, los primeros cuerpos se archivaron en la parte superior y se identificaron los casos por tema con distintos colores.

Cuando se le preguntó al secretario sobre su evaluación de la implementación del ProJUM y teniendo en cuenta que el poco tiempo transcurrido para hacer una evaluación, señaló como cambios positivos aquellos que han mejorado las condiciones de trabajo de los empleados y han acortado los tiempos de búsqueda en la mesa de entrada, cuyos resultados pueden ser reconocidos en corto tiempo.

“Yo estoy mejor que el año pasado.... en el Juzgado Civil la mayoría son mujeres, son pocos los varones que tenemos. ¿Por qué? Porque así se dio. Las chicas que yo tenía en Mesa de entrada el año pasado cada dos por tres se luxaban las muñecas, tenían problemas para manejar... Ahora vamos a ver que de la nueva manera de acomodar los expedientes, no tienen, al menos se me redujo las lesiones físicas. Se me agilizó la Mesa de Entradas porque es mucho más rápida la búsqueda. Porque ahora casi ni se me rompen los expedientes. ¿Por qué? Porque antes nosotros teníamos la contratapa de la carátula era muy chiquita. Ahora las carátulas nuestras ocupan todo el expediente. Y tiene una solapa...”(secretario).

“Ahora los expedientes no se colocan más de arriba para abajo. Antes uno agarraba y tenía que bajar toda la pila (muestra el expediente en sentido horizontal) Ahora como se colocan así (muestra el expediente en sentido vertical con el lomo hacia abajo)... pasa caminando y toca... viendo la solapa y sabe si están o no están. Según me dijeron a mí los

especialistas en documentación del ProJUM y demás, esto parece ser que es lo que se usa en España, lo que se usa en Estados Unidos. Yo no lo ví...es lo que me dicen a mí”.

Los nuevos circuitos operativos, la agilidad del sistema informático y la disponibilidad de herramientas de trabajo como las PC, han significado mayores niveles de eficiencia en el despacho administrativo diario, según la visualización de los propios funcionarios.

“(...) al principio nosotros ni nos dábamos cuenta del cambio. O sea, diciembre, también que hacía muy poco tiempo, pero... pero ya este año hemos notado que, a veces hay empleados que se van sin tener expedientes que despachar. O sea que las cosas que entraron el mismo día, ese mismo día salieron”.

Según el secretario del juzgado, los beneficios de la implementación de estos cambios organizacionales, tecnológicos y auxiliares, pueden notarse en la agilidad del trabajo más rutinario, en sus palabras: *"ahora estamos reduciendo mucho el plazo entre despacho y despacho"⁵⁹, 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”.*

De todos modos, estos resultados pertenecen a un juzgado que antes de la implantación del proyecto mostraba muy buenos desempeños con respecto a los otros juzgados del fuero y que aceptó formar parte de un proyecto de reforma con las consecuencias que ello implica. Según las declaraciones del secretario, de acuerdo a las estadísticas de la Cámara Civil, este juzgado estaba en el puesto doce en la clasificación de juzgados según cantidades de expedientes en trámite (resultado de los expedientes que se resuelven por año sobre los que se inician), teniendo en cuenta que existen 110 juzgados civiles de primera instancia. En sus palabras *“... la gran mayoría tiene más expedientes en movimiento que nosotros, pero también tenemos... doce o quince que tienen menos expedientes que nosotros. Eso por lo pronto no nos ubica en una posición mala, con respecto a que no empezamos mal. No era que veníamos (de) un Juzgado que estaba en el número noventa”.*

En la declaración anterior la decisión del juez y el secretario de mejorar el trabajo administrativo y agilizar procesos en el juzgado ya estaba presente con anterioridad al proyecto y es un factor importante para la implementación de este tipo de propuestas. Es

⁵⁹ 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.

decir, que el proyecto no estuvo dirigido a aquellos juzgados con mayores problemas y dificultades en la consecución de su tarea, sino que estuvo supeditado a la decisión de participación de cada juzgado. Entonces, aquellos comprometidos con el mejoramiento de su labor diaria y con un grupo de empleados que mayoritariamente responde a ese compromiso han sido los que han aceptado participar en forma voluntaria y en los que se ha podido observar un avance de las etapas de implementación⁶⁰. Más aún, resulta significativo que luego de finalizado el proyecto, este mismo juzgado haya recibido del IRAM el certificado de las normas ISO 9001:2000 por su calidad en la gestión, reducción del índice de duración de los procesos y calidad en el expediente digital.

Los desempeños de los juzgados del mismo fuero no son uniformes y en relación con la posición particular de este juzgado, el entrevistado cuenta lo siguiente: *“Nosotros estábamos bien. Pero siempre aspiramos a estar mejor. Por muchas razones... mientras más eficiente y eficaz seamos, menos vamos a trabajar. Porque después de todo... el objetivo es hacer lo mismo con el menor esfuerzo. Por eso acá estamos trabajando con modelos para hacer... por ejemplo, uno de los objetivos es eliminar el confronte. Para eso lo va a expedir el Juzgado. Todavía estamos en proyecto. Lo que sí hacemos nosotros, es desde hace ya un montón de tiempo, son los Edictos de las sucesiones. O sea que el abogado cuando me entrega el 3003, él se lleva el Edicto hecho y firmado. Eso para que no haya errores que se equivocan el nombre, como nosotros ya eso lo tenemos... el dato lo tenemos cargado en el sistema... para nosotros es mucho más fácil y ahorra el trabajo, parte del trabajo del empleado”*.

En lo que respecta a la incorporación de computadoras y al sistema informático, el cambio es importante, los nuevos equipos cuentan con un nuevo programa, además están en red, pero sólo con los cuatro juzgados civiles del proyecto y la dirección de tecnología del proyecto, las computadoras del resto del fuero no tienen 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 menor frecuencia para consultar el expediente.

⁶⁰ Es importante aclarar que, si bien no forma parte de este estudio, se ha tenido conocimiento de otra experiencia de cambio en la gestión en un juzgado de la justicia nacional en lo civil no incluido en el ProJUM. Dicha experiencia es de otro tipo, al conformarse en base a un acuerdo entre distintos actores dentro del poder judicial (juez y agentes judiciales, por un lado y un miembro del Consejo de la Magistratura, por otro), dando lugar a una asociación civil dedicada a los estudios para la calidad en el servicio de Justicia.

Con los nuevos equipos y programas, el abogado haciendo una consulta vía remota tiene acceso a mayor cantidad de información sobre el trámite. Antes veía el proveído, fecha y firma, con el cambio puede ver las cédulas que salieron, las partes intervinientes y los domicilios de las partes, *“porque el sistema nuevo ahora al hacer la lista de Cédulas, automáticamente carga que salió una Cédula en ese expediente. Y lo vuelca al sistema”*.

Sin embargo, como comenta uno de los empleados, el nuevo 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).

Los equipos *hardware* que financió el Banco Mundial son PC con capacidad de disco y procesador actualizadas a la tecnología utilizada en el país. Los entrevistados señalan que las ventajas son varias porque pueden utilizar varios programas extras al programa para el trabajo judicial (por ejemplo planillas Excel) ya que les instalaron el entorno operativo Windows, y también acceso a la intranet del poder judicial donde consultan la Guía Judicial, causas civiles en el Boletín Oficial, jurisprudencia de la Cámara, que antes sólo podían acceder desde una

sola máquina, mientras que con los nuevos equipos pueden hacerlo desde sus computadoras. Además se adquirieron lectoras de código de barras para cada uno y para la mesa de entrada.

La dirección de tecnología reemplazó el programa o *software* que se utiliza en el fuero civil denominado por los entrevistados “Transtool” haciendo referencia a la empresa que desarrolló el sistema por otro llamado “Iurix” desarrollado por la consultora que ganó la licitación la UTE (Unión Transitoria de Empresas) DDS –UNITECH. La UTE está conformada por dos empresas locales dedicadas a la consultoría, diseño e implantación de tecnologías informáticas. Unitech ha desarrollado su experiencia en sistemas de informatización en el sector público (gobierno y justicia) en nuestro país. El programa Iurix una marca registrada de estas empresas, opera bajo entorno Windows y permite según los entrevistados operar con otros programas del mismo entorno, a diferencia del anterior que era cerrado y con utilidades limitadas. Así lo explica un empleado *“en todas las máquinas todo. Si quiero practicar una liquidación me voy al Excel y lo hago. Y el mismo programa trabaja con ventanas. Es igual que Windows, o sea el que maneja Windows adaptarse a esto...”*

La migración de datos a este nuevo programa no fue sencilla para todos los juzgados que participaron del ProJUM. Como cada fuero es independiente en cuanto a la toma de las decisiones con respecto a los sistemas informáticos, dentro de la administración de justicia se utilizan programas y entornos diferentes. El caso del fuero comercial es paradigmático para explicar las dificultades de “replicar” un modelo a la totalidad del poder judicial. El fuero comercial opera con el programa Lexdoctor –generalizado entre los estudios de abogacía-, los juzgados comerciales del proyecto han tenido inconvenientes en trasladar los datos de dicho programa al nuevo, porque los códigos maestros son propiedad de Lexdoctor. El caso de los civiles fue diferente porque, como comenta uno de los entrevistados, los códigos maestros del Transtool son propiedad de la Corte y no hubo problemas para migrar la información.

Con dicho soporte informático también se apunta a lograr la digitalización parcial del expediente, como plantea uno de los entrevistados, *“la idea es que, a futuro, porque también el sistema está preparado, el letrado levante la información y con el sistema de firma digital nos presente el pedido”*. Además, por parte del juzgado también se utilizaría para notificar.

La administración electrónica de la justicia, si bien está en la mira de las empresas de software, es un tema complejo debido a la seguridad informática y a los marcos culturales y legales que se basan en la confiabilidad de la documentación física escrita.

Uno de los avances más importante en este campo, dejando de lado los objetivos de las empresas de software y las generalidades propuestas en textos sobre la reforma judicial, es el que proviene de los proyectos de un prosecretario del fuero de seguridad social quien a su vez es Licenciado en Informática. Este agente maneja el lenguaje informático y también posee la *expertise* profesional, el saber técnico (en este caso procesal) y el saber práctico de la labor judicial⁶¹.

La característica del fuero de seguridad social que tiene un volumen grande de expediente que se refieren todos a una misma temática permite un procesamiento por lotes de causas, a diferencia del resto de los fueros. Para el caso de civil este agente comenta que la informatización puede hacerse pero en sólo en ciertas tareas.

“creo que civil no lo ... algunas cosas sí, remisión de expedientes, eso sí, pero con el tema de las cédulas, si ves las cédulas ellos prácticamente tipean el contenido de la cédula de vuelta, es un laburo ciclópeo, además las partes lo hacen, no es que lo hace el juzgado, entonces los abogados arman la cédula y eso es improcesable después, o sea la ventaja que tienen es que no la hace el juzgado, (pero después) va en detrimento, vos la tenés que confrontar, cédula por cédula la que hace la parte actora y la parte demanda para ver si el tipo puso lo que vos querías que notificara al domicilio... o sea tenés que controlar esa información, eso te lleva tanto tiempo, la segunda contra que tiene es que al abrir la cancha y todo el mundo hace cédulas, cada uno la hace como puede, algunos la hacen con un procesador de texto, otros compran el formulario y la hacen con una máquina de escribir, entonces no hay forma de codificar la información que vos estas mandando”

En este relato se puede observar una coincidencia con los proyectos del juzgado civil que tienen como un objetivo “eliminar el confronte” y que sea el juzgado el que haga las cédulas.

El experto en informática señaló que ha trabajado en proyectos de modernización del aplicativo que utilizan y el proyecto es implementar modificaciones sustanciales. El nuevo

⁶¹ La distinción entre saber técnico y saber práctico es retomada de Eduardo Rojas (1995). Los saberes técnicos son los “referidos al conocimiento instrumental de las cosas para la producción, transformables en regularidades y susceptibles, por ello, de traducción en pautas que pueden ser reproducidas –reaplicadas- en toda situación que cumpla con las condiciones de origen.” En cambio, los saberes prácticos son de otro carácter, “cuya referencia no son las cosas sino los hombres y las relaciones entre éstos, sus acciones e interacciones.” (pág. 199).

sistema denominado “modelo integrado de despachos”, que permitiría tipear los despachos y que queden almacenados en el sistema, va a permitir que después se pueda consultar por Internet o que se pueda ver en la consulta del juzgado el contenido del texto.

“(...) el tema es integrar, o sea que no se separe la cosa y que tengas que ir al expediente para saber lo que dijo el oficial primero o lo que dijo el juez, ahora tienen que venir a ver el expediente. La idea es entrar por Internet, entrar al expediente y ver todos los documentos que tenés, haces clic en la sentencia y te muestra toda la sentencia, esa es la idea, para poder hacer todo eso tengo que poder integrar todo lo que se ingresa a nivel texto para un expediente, lo tengo que integrar con el sistema nuevo”.

Ese nuevo sistema posibilitaría librar las cédulas y oficios automáticamente y también hacer notificaciones masivas. *“De la posibilidad de tener el despacho cargado en el sistema, se desprende la posibilidad de hacer notificaciones electrónicas, para ahorrar papel, porque cuando vos libras una cédula, vos decís alegremente salen dos mil cédulas por mes, son cuatro mil papelitos de estos que salen, son dos mil papelitos que hay que agregar a los expedientes y son dos mil cartas que vos tenes que hacer llegar a los tipos que están del otro lado y todo eso tiene un costo”. “Entonces eso hay que tratar de achicarlo”.* Para ello, se elaboró un proyecto “por el cual... hay mucha indecisión porque es algo muy innovador, y la idea es incorporar firmas digitales a módulo de los despachos”.

Ya desde mediados de los años noventa, estudios sobre la modernización judicial, que traen como ejemplo las experiencias de otros países, indican la necesidad de modernización de la administración de justicia y en el punto de la eficiencia y eficacia de la tramitación coinciden en la utilización de tecnologías de la información y la comunicación y la separación de las tareas estrictamente administrativas de las jurisdiccionales⁶². La nueva figura del manager o administrador judicial, que tendría el objetivo de alivianar las responsabilidades del magistrado en dicho tipo de tareas se presume como clave para el proceso de modernización. A pesar de las similitudes en los lineamientos estratégicos, las modalidades en que estas propuestas se llevaron al plano concreto y los resultados logrados, han variado en

⁶² Una compilación de ellos ha sido publicada en la revista *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, de la Asociación de Administradores Gubernamentales, en su número 7, dedicado exclusivamente al Servicio de Justicia.

los diferentes fueros, regiones y países, como luego se detallará con el ejemplo del caso peruano.

La sugerencia de la conveniencia de instaurar una figura como la del administrador judicial, no sólo como se indicó anteriormente amenaza el status que debe acompañar a la tarea del juez, sino que parece contradecir una premisa de los postulados de la administración como la “unidad de mando”, sostenida por Henri Fayol. Este principio postula que la jerarquía en una organización debe estar construida de tal manera que cada subordinado sólo reciba órdenes de un jefe (Kliksberg, 1985).

Si bien las propuestas de expertos argentinos sobre modernización, coinciden con la especialización y separación de funciones, que ahorraría tiempo, de forma que el magistrado dispondría de una mayor interiorización de las causas que tramita, esto a su vez, le permitiría tomar iniciativas que conducirían a un más cabal ejercicio jurisdiccional. En este sentido, Bielsa sostiene que existen, como mínimo, dos áreas de la administración de justicia en la que las funciones judiciales y las administrativas intersectan y son las vinculadas con las políticas de manejo de flujo de causas y de reducción de demoras en los procesos (Bielsa, 1996). Luego Bielsa cita a Robert Page, un experto del Banco Mundial ya mencionado en este trabajo, quien sostiene la necesidad de que los jueces se asesoren y capaciten con analistas de sistemas y administración para, en virtud de estadísticas, conocer la base de standards deseables.

Interesa puntualizar dos cuestiones, en primer lugar la notoria influencia de principios, conceptos y visiones provistas por consultores y expertos de organismos globales en los expertos locales. La terminología propia de la administración de empresas o management utilizada por los consultores internacionales ha sido traducida y luego referida a su par en inglés, como se aclara en las notas del artículo de Bielsa dedicado a explicar las utilidades de la economía en la administración de justicia, el manejo de casos/ *case management*, flujo de causas/ *caseflow management*, demoras en los procesos/ *delay reduction*.

La segunda cuestión está relacionada con la forma en que se aplicó la propuesta de reforma en el juzgado analizado, donde se conservó la unidad de mando del juez. Las decisiones sobre el manejo de los casos también recaen en sus manos así como el control de la información sobre el rendimiento del juzgado a su cargo. Durante las entrevistas en el juzgado, el

secretario señaló que sólo el magistrado tiene acceso a la información sobre el “flujo de causas”.

La conformación de oficinas o módulos judiciales a los que se les confiaría la realización de tareas comunes para distintos juzgados vinculadas con los aspectos más rutinarios y de diligenciamiento de la tramitación de los expedientes es otra sugerencia de cambio que va en la misma dirección de reestructuración de las unidades operativas bajo el principio de separación y especialización de las funciones administrativas y jurisdiccionales.

En este punto, los cuatro juzgados civiles del ProJUM, al momento del trabajo de campo, estaban trabajando para inaugurar una “Unidad Común”, encargada de receptoría de Escrito, mensajería y archivo intermedio⁶³. La Unidad Común funcionaría en el subsuelo –ya que no se disponía de lugar en la planta baja-, con un equipo de personas provisto por los cuatro juzgados y con dos prosecretarios como personal de mayor jerarquía.

Con respecto a la mensajería, uno de los entrevistados señaló que cuando la Unidad Común se pusiera en funcionamiento, todas las mañanas una persona de esa oficina va a retirar, de cada uno de los juzgados, todo lo que se tenga que llevar a otras oficinas y dependencias (cédulas, mandamientos, expedientes a la Cámara) y traer a cada juzgado la documentación que haya que retirar de otras dependencias. El ordenanza es quien se ocupa actualmente de las diligencias, entonces cuando se implemente la Unidad Común, el

⁶³ La implementación de la Unidad Común, también figura en el Proyecto de modificación: (...)“Que esta Comisión considera funcional la creación de una “Unidad Común de Recepción de Documentos,” por fuero y por edificio, dirigido a los juzgados que participan en el Proyecto y con el fin de agilizar los procedimientos de recepción de la documentación destinada a los juzgados.

Que en lo que concierne a la “Unidad común de mensajería”, cuya necesidad se justifica en la presentación, no se encuentra observación que formular para otorgar la autorización reglamentaria.

Que en lo que respecta al “Archivo intermedio”, destinado en cada fuero a albergar expedientes paralizados, con fundamento en liberar espacio físico en los juzgados a la par que ordenar su adecuada y rápida reactivación o definir el pase oportuno al archivo definido, esta Comisión propone que sea admitido.

En cuanto a la “Unidad de autoconsulta”, propuesta como necesaria para permitir el acceso de los abogados y justiciables a una información veraz y pertinente de cada expediente a través de terminales habilitadas, se considera adecuada su incorporación para el modelo de gestión propuesto”. Extraído del texto del Proyecto del Director Abel Cornejo, presentado a la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación y Reforma Judicial del Consejo de la Magistratura, publicado por Diario Judicial, www.diariojudicial.com con fecha 2 de marzo de 2005.

ordenanza va a efectuar tareas dentro del juzgado relacionadas con el registro (vistas, pases) y la limpieza.

También se decidió que en esa Unidad se encuentre un archivo intermedio, porque entre todas las mediciones que se habían hecho durante el proyecto, se detectó que hay muchos expedientes que el abogado lo saca de letra, lo saca de archivo o de paralizado, para ver alguna cosa o retirar documentación y luego ese expediente queda ocupando un lugar en el casillero hasta las vacaciones de invierno y la feria de verano, que es cuando se hacen los archivos de los expedientes.

Entonces, cuando quede conformada esta Unidad Común para los cuatro juzgados civiles del ProJUM *“todos los expedientes que estén en condiciones de paralizar se van a enviar a ese archivo intermedio. Si el abogado lo quiere ir a ver o si quiere retirar algo lo va a retirar ahí, ahí le van a hacer constancia porque ahí va haber un Prosecretario a cargo”*. Con ello se lograría el objetivo de que *“el abogado tenga que venir menos a ver el expediente”*. Sin embargo, el entrevistado señaló que debido a dos dificultades aún resulta difícil evitar que el abogado consulte el expediente en el juzgado. Según su opinión, la primera de ellas está relacionada con los problemas en el manejo de las tecnologías informáticas por parte de un grupo importante de abogados, por lo tanto no consultan vía Internet o mediante las terminales de consulta. La segunda, común a todas las oficinas judiciales, es que a los profesionales aún no les resulta confiable el sistema, ya que en algunas oportunidades el sistema deja de funcionar “se cae”, entran y no pueden consultar, entonces no pueden saber si tienen algo urgente y terminan concurriendo al juzgado.

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

El trabajo de homologación que tiene como objetivo simplificar y estandarizar la redacción de despachos y contestaciones, es efectuado por este grupo denominado informalmente el “grupo de los cuatro” compuesto por un integrante de cada juzgado y tienen como objetivo confeccionar modelos para las contestaciones o despachos que provee el juzgado. Un

empleado integrante de este grupo menciona que *“lleva mucho tiempo cada cosa porque encima tenemos que congeniar los criterios de cuatro juzgados. “¿Cómo hacen ustedes este Oficio?”, por lo menos los Oficios, Testimonios, Mandamientos y Edictos los tenemos igualados”. “Tenemos varios modelos, pero todos tienen los mismos”*.

4.3 La forma de implementación y la relación entre los diferentes actores: jueces, funcionarios, empleados, consultores y técnicos

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 en profundidad la organización jerárquica tradicional y las prácticas que se engendran en su seno, como la potestad jurisdiccional y administrativa del juez, la delegación de funciones, el desfase entre categoría y función y la movilidad restringida. Incluso algunas de ellas se vieron reforzadas con la implementación del proyecto. Si bien, en cuanto a la disponibilidad de medios de trabajo y de soporte (equipos informáticos, impresoras, tapas de expedientes, muebles de archivo) el proyecto ha provocado cambios significativos en el trabajo, evitando demoras y reajustes del trabajo diario, provocados por los escasos medios con los que se trabajaba antes del proyecto. La escasez e inadecuación de medios de trabajo implicaba prolongación de la jornada laboral y condiciones que afectaban la salud física de los agentes, como el caso del manejo de grandes volúmenes de expedientes.

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"*.

En la etapa de implementación, el juez y el personal de los juzgados del proyecto tuvieron participación con grados reales de autonomía. Esta afirmación que se desprende 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. Como se señaló en este trabajo 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. El magistrado del juzgado analizado, a partir de la discusión con los expertos, consultores, con sus pares, con los secretarios y empleados, decidió las modalidades con las cuales encarar el proyecto de reforma y el tipo de modificaciones y aplicaciones -organizativas, tecnológicas, de infraestructura- para su juzgado, sin recibir órdenes de instancias superiores como la secretaría administrativa de la Corte Suprema o la Cámara de Apelaciones.

La efectivización de los márgenes autónomos de decisión en el caso del magistrado de primera instancia y los funcionarios judiciales argentinos no se aplica al caso de los magistrados y funcionarios peruanos como se analiza en el siguiente y último capítulo. El

próximo capítulo pretende aproximarse a un análisis comparativo sobre la forma de implementación de propuestas de reforma de la gestión judicial impulsadas por organismos multilaterales de crédito en la región latinoamericana.

5. Aproximaciones de un análisis comparativo: experiencias de modernización judicial en el caso peruano y argentino

Con respecto a los contextos de reformas judiciales, si bien se ha estudiado especialmente el contexto de Argentina, en un proyecto anterior he analizado el caso peruano, ya que también ha sido destinatario de préstamos para reformar y modernizar las oficinas judiciales. En este punto, entonces incluyo algunas conclusiones de dicho análisis comparativo⁶⁴ para marcar ciertos rasgos comunes.

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.

⁶⁴ El estudio mencionado corresponde al Informe final elaborado en el marco del Programa Regional de Becas de CLACSO, disponible en la Biblioteca Virtual de CLACSO.

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 implementación⁶⁵.

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 la sección siguiente.

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.

⁶⁵ 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>

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. 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 formales 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 se decidió mantener 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).

Dicho 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 justicia⁶⁶. 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 Técnica⁶⁷ y grupos de trabajo por áreas en los que

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

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 el 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.

5.2 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 les imponen

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?

5.3 Comparaciones sobre las formas de implementación y la relación entre los diferentes actores

Desde una aproximación comparativa parece importante remarcar y abrir algunas reflexiones 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.

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 y sin erigirse como instancia constitucional de contrapoder, propia del Estado de Derecho.

Luego de la crisis de deslegitimación de la justicia 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 de estos encuentros, como planes, informes y documentos, 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 (Simone, 2006).

Al comparar los 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 ellos los propios funcionarios y trabajadores del juzgado elaboren sus modificaciones. El grado de autonomía del juzgado fue importante -dentro de los límites y las metas del proyecto- y la última palabra quedaba en manos del magistrado. En cambio en el caso peruano, tanto el diseño, el análisis y la decisión de los cambios a implementar quedaron circunscriptos a un equipo 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 tuvo 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 solicitudes 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 y cierta diferenciación ante las iniciativas externas.

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, 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” (Simone, 2006).

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."

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 del tercer capítulo 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.

La movilidad global de los capitales, parece requerir uniformidad en las regulaciones y en el proceso judicial. Las palabras del director ejecutivo del *Federal Judicial Center de*

Washington para el año 2000, son claras cuando explica que a partir de la creciente interdependencia económica mundial, aquellos que están en el mundo de los negocios y que invierten en países extranjeros “quieren más que nada un marco jurídico confiable en el cual conducir sus negocios. Es posible que las naciones se den cuenta de que una integración económica exitosa exigirá un Poder Judicial independiente y confiable como una cuestión muy práctica de la integración económica” (Wheeler, 2000:19).

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 procesal⁶⁸, 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 lo siguiente: *"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*

⁶⁸ 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.

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.

Conclusiones

Los juzgados como espacios de trabajo, si bien se rigen por principios de la burocracia estatal, éstos no alcanzan para comprender la complejidad de la organización del trabajo. En este sentido, con este trabajo se ha podido constatar que no son espacios “estáticos” con “vías de movilidad” y “carreras en el trabajo” garantizadas. Al mismo tiempo, tampoco pueden emplearse enfoques desde el análisis organizacional o de tipo gerencial, que omitan aspectos constitutivos de la burocracia estatal, porque son los pilares que estructuran el trabajo en la esfera pública, así como también las particularidades a la administración de justicia como parte del poder del Estado.

Un enfoque que pretenda comprender la organización del trabajo en la administración de justicia, tiene que considerar de manera articulada tres áreas de estudio: a) los principios de la burocracia estatal para explicar la estructura del poder judicial y las relaciones de subordinación jerárquica; b) las particularidades del poder judicial como parte del Estado (donde los magistrados con potestad jurisdiccional realizan su función de resolución de litigios con independencia de otras jerarquías, sin otra obediencia que no sea hacia el orden jurídico); y c) el análisis de la organización del trabajo que diariamente se lleva a cabo en los juzgados, para conocer la distribución y el contenido de las tareas, los mecanismos de movilidad, la distancia entre el trabajo prescripto y trabajo real, las condiciones materiales en las que desempeñan la labor los agentes y la disponibilidad de medios de trabajo.

El ámbito judicial está fuertemente influido por el contexto socio-político, es decir, que los juzgados distan de ser espacios de trabajo “estáticos”, sino que tienen que responder a diversas y crecientes demandas y son “caja de resonancia” de la conflictividad y crisis. Estas exigencias se traducen en adaptaciones en la distribución de las tareas, intensificación del trabajo y extensión de la jornada.

Si bien es cierto que el trabajo en la administración de la justicia, como parte del “mundo de la función pública” constituye un espacio protegido con regulaciones específicas y principalmente por la estabilidad del empleo, las investigaciones sobre el campo judicial que indagan sobre sus características y sus modos de funcionamiento agregan otros factores a tener en cuenta. Los espacios judiciales, supuestamente protegidos, también son afectados por situaciones de precariedad (el caso de los *meritorios*) y la desigualdad en el reconocimiento

del principio “igual tarea igual remuneración”, debido al desfase entre categoría (del escalafón) y función y la multiplicidad de tareas que desempeñan los agentes.

El ámbito judicial con una estructura jerarquizada y plasmada en escalafones y reglamentos, supone para sus agentes la demarcación del camino judicial y los mecanismos para hacer carrera. Sin embargo, las vías de movilidad formales parecen no estar “garantizadas”, así como también las posibilidades reales de ascensos. Este aspecto está relacionado, en el relato de los empleados, con sentimientos de hastío, injusticia, resignación, desaliento y quiebre en las proyecciones personales y profesionales.

La movilidad, es decir, las posibilidades de ascender en la carrera judicial, no está garantizada de acuerdo a la calificación y profesionalidad que los agentes adquieren mediante la formación formal y la experiencia y aprendizaje en el trabajo, sino por los limitados cargos que puedan quedar vacantes debido al retiro o renuncia de los funcionarios de mayor antigüedad.

Por otro lado, a partir de la exploración y análisis de las propuestas de reforma judicial que tienen como finalidad realizar intervenciones en el funcionamiento y la organización del trabajo en los juzgados, se ha podido observar que su diseño y perspectiva corresponden a enfoques manageriales con técnicas, indicadores y metas pensados para el logro de rentabilidad y el aumento del flujo de producción con ahorro de costos (disminución de tiempos muertos, aumento de productividad). En este sentido, durante el ProJUM los consultores realizaron la medición de tiempos, los pasos de los procesos y aconsejaron mayor especialización e informatización para acortar tiempos. Para los funcionarios del juzgado analizado se alcanzó el resultado de acortar los tiempos de las tareas más rutinarias, a través de la incorporación tecnológica (hard y soft) y los cambios en los circuitos operativos con cambios en la distribución espacial de puestos y equipos (lay-out).

El mayor nivel de automatización de determinadas etapas y la estandarización de las tareas menos complejas, posibilita mayor disponibilidad para el estudio y tramitación de las causas más complejas. Los cambios alcanzados implicaron la coordinación, negociación y análisis entre los funcionarios y empleados del juzgado, por un lado, y los consultores y técnicos, por otro. El producto del proceso judicial en el fuero civil (sentencias) no es estándar, si bien hay similitudes entre las causas que peticionan sobre una misma temática, cada caso es único y el tratamiento individual es pertinente, de acuerdo a las características del producto (sentencia

particular), para cuya producción hay que contemplar una multiplicidad de variantes que pueden ser de índole diversa. El producto es una resolución que a la vez comprende e interpreta la ley y le reconoce un sentido vigente para ese caso.

Sin embargo, el proceso para elaborar dicho producto incluye etapas como las de notificación, registro y seguimiento que son las que se han informatizado o están en vías de hacerlo con apoyo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La comunicación entre las partes (o sus representantes, los abogados) y el juzgado y la información sobre el seguimiento de la tramitación para ambos, conforman uno de los aspectos en los que se han puesto mayores esfuerzos para la elaboración proyectos de cambio, tanto de elaboración propia dentro del ámbito judicial, como también bajo modalidades tercerizadas a través de la contratación de consultoras, como el caso del ProJUM. En los cambios llevados a cabo bajo la modalidad interna las ventajas son mayores, debido al manejo de los dos lenguajes (el informático y el judicial) y la nula erogación presupuestaria para el trabajo de programación, dejando márgenes financieros para la incorporación de equipamiento (hard) actualizado. Por su parte, la modalidad tercerizada al contar con financiamiento externo, compromiso de los agentes y equipamiento actualizado ha podido llegar a un nivel de ejecución mayor en el caso de los juzgados civiles, aunque a nivel de programación y contenido de los cambios, ambas propuestas y experiencias se encaminan hacia resultados similares. De esta forma, parece cuestionable la necesidad de generar endeudamiento externo para contratar consultores y técnicos, cuyo trabajo podía haber sido provisto por el mismo personal del Poder Judicial.

Los cambios que se han implementado a nivel del proceso operativo, actualización tecnológica y de soporte, son aquellos que no desestructuran el andamiaje jurídico-formal que sirve de base al trabajo en la administración de justicia, que otorga legitimidad a la potestad jurisdiccional del juez y a su independencia, y que al mismo tiempo regula el ejercicio de la función pública. En la experiencia de implementación de la reforma analizada, ha sido a partir de la participación activa de los jueces, funcionarios y empleados que se han resguardado los principios o pilares sobre los que se realiza el proceso judicial. El control del debido proceso y la potestad indelegable del juez no fueron alterados a pesar de haber sido puestos en cuestión en el diseño propuesto y elaborado por los expertos extranjeros del Banco Mundial. La posición y existencia de los agentes judiciales se basan en dichos principios, pero también el carácter público de la institución que deriva de los objetivos formales del “interés general”.

Por otro lado, y como se ha desarrollado en este trabajo, los organismos como el Banco Mundial, el BID y la USAID que promueven e incentivan propuestas de reforma judicial, lo hacen desde la defensa de intereses corporativos del capital financiero, bancos de inversión y empresas multinacionales, que ven en la uniformidad del tratamiento judicial un resguardo para sus inversiones en los países periféricos.

Hacia fines del siglo XX, el argumento principal de las reformas 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 parte de las nuevas condiciones para afianzar y hacer más efectiva (garantizada) la movilidad global de los capitales.

Este es el sentido y el propósito que estos organismos de alcance global le imprimen a los proyectos de reforma judicial. Re pensar la relación entre Estado y mercado bajo las concepciones que orientan los ejes de la cuestión 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.

En este sentido, con respecto al ProJUM, la propuesta de separar las funciones jurisdiccionales y administrativas, delegando en manos de managers la responsabilidad administrativa, es un claro ejemplo del intento por trasladar los enfoques de gestión, impuestos en los Estados Unidos y divulgados por los expertos del Banco Mundial, a los ámbitos judiciales de los países latinoamericanos. Este aspecto no es meramente una recomendación "técnica" sino que su impacto directo en el funcionamiento operativo, alcanza al sistema burocrático de jerarquías funcionales, apoyado en la legislación y principios constitucionales de división de poderes y contralor, corporizados en la función del magistrado.

Esta es una de las causas que explica porque la tendencia de los programas de reforma de 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 dichas áreas incide en la otra, de manera de componer un proceso de trabajo integrado.

Además, el objetivo de diseñar “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.

El planteo de estandarización de un modelo operativo de funcionamiento para todo el ámbito judicial tampoco parece pertinente para un país con alta heterogeneidad territorial, cultural y económica como el Perú. La investigación sobre la aplicación de los denominados Módulos Corporativos en distintos distritos judiciales en dicho país ha demostrado que la heterogeneidad mencionada no puede ser considerada un factor externo a los juzgados, sino que éstos están atravesados por las particularidades de cada zona y las desigualdades sociales, de recursos e infraestructura. A partir de esta implementación coexisten en los tribunales peruanos “muchas versiones” del modelo propuesto de acuerdo a cada especialidad judicial, junto con aplicaciones parciales. De acuerdo a los distintos informantes entrevistados existe consenso en que no se han alcanzado los niveles de eficiencia y celeridad esperados con la experiencia de reforma.

A modo de conclusión también parece importante plantear reflexiones finales sobre la cooperación internacional y las ideas de reforma propiciadas por los expertos del Banco Mundial, además de las formas concretas de aplicación en los países adoptantes.

El papel que juegan organismos financieros 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.

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 comparativa, brinda 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.

Bibliografía

Abramo, L. (1997) "Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva", en Novick, M. y Gallart, M. A. (Coord.) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales* (Montevideo: OIT-Cinterfor).

Arceo, E. (2001) *AICA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Secretaría de Relaciones Internacionales/Instituto de Estudios y Formación (Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos).

Alvarez Gendín, S. (1962) "El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos", *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 39. pp. 93-125.

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <www.iadb.org/sds/SCS/site_2776_s.htm>, con acceso en marzo 2005.

Beccaria, L. y Galín, P. (2002) *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas* (Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP).

Bielsa, R. (1996) "Una aproximación desde la ciencia del derecho y la economía a la Justicia y al Servicio Jurisdiccional" *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental* (Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales), Año 3, N° 7. pp. 49-100.

Bielsa, R. y Graña, E. (1999) *Manual de la Justicia Nacional* (Buenos Aires: Ciudad Argentina).

Bozzo, C.; López, B.; Rubins, R. y Zapata, A. (1997) *La segunda reforma del Estado: Balance*, Cuaderno CEPAS N° 5, Asociación de Administradores Gubernamentales. Disponible en: <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 (Washington: Banco Mundial).

Buscaglia, E. y Dakolias, M. (1996) *Judicial Reform in Latin American Courts. The experience in Argentina and Ecuador*, Technical Paper Number 350 (Washington: World Bank).

Calcagno, A. E. y Calcagno, A. F. (1995) *El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes* (Buenos Aires: Alianza Editorial).

Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (2001) *ProJUM-Proyecto de Juzgado Modelo* Cuaderno de doctrina, Fascículo N° 14 (Buenos Aires: Colegio Público de Abogados de la Capital Federal).

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)

Cortina, A. (2004) "Reforma Judicial. Factores y destinatarios", en *Reforma del Estado y de la Justicia. Discursos a la búsqueda de un nuevo rumbo*, publicación digital de las Jornadas Nacionales de Investigación y Discusión Reforma del Estado/Reforma de la Justicia: ¿De qué reforma hablamos? (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes).

Dubar, C. (2001) "El trabajo y las identidades profesionales y personales", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (Buenos Aires), Año 7, N° 13. pp.5-16.

Dakolias, M. (1996) *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*. Elements of Reform, Technical Paper, Number 319 (Washington: World Bank).

De Sousa Santos, B. (2005) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (Buenos Aires: CLACSO).

Duarte, M. (2002) "El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización", en Schorr, M.; Castellani, A.G.; Duarte, M; Sánchez Debrott, D. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

Dubar, C.; Tripiet, P. (1998) "Profession: fonctionnaire. Les corps de la fonction publique" en *Sociologie des professions* (París: Armand Colin). Chapitre 8.

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.

- Foucault, M. 1978 (1995) *La verdad y las formas jurídicas* (Barcelona: Editorial Gedisa).
- Foucault, M. 1971 (1992) *Microfísica del poder* (Madrid: Ediciones La Piqueta).
- Friedmann, G.; Naville, P. 1961 (1971) *Tratado de sociología del trabajo*, Vol I. (México: FCE).
- García Canclini, N. (2002) *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo* (Buenos Aires: Paidós).
- 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, Río de Janeiro, Brasil.
- Giarone, D. (2001) “De la continuidad económica a la continuidad política: Cambia, nada cambia”, en Fernández Novoa, S. y D. Giarone *Voces claras en medio del ruido. La Argentina y la globalización desde una perspectiva crítica* (Buenos Aires: Federación Judicial Argentina).
- Gramsci, A. 1917 (1986) “Tres principios, tres ordenes” (11-11-1917; L.C. F "La Città Futura" iniciativa de la Federación juvenil socialista, redactado por Gramsci, único número; S.G "Antonio Gramsci: Scritti giovanili, Torino, 1958" en *Antología* (México: Siglo XXI Editores).
- Grupo del Banco Mundial. Dirección Subregional para Colombia y México. Instrumentos de financiamiento del Banco Mundial. Disponible en: <www.bancomundial.org.mx>.
- Habermas, J. (1999) *Teoría de la acción comunicativa II* (España: Taurus). Capítulo VIII.
- 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* (Lima: Consorcio Justicia Viva).
- Kelsen, H. (1969) *Teoría general del derecho y del Estado* (México: Universidad Nacional Autónoma de México).
- Kliksberg, B. (1985) *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización* (Buenos Aires: Editorial Paidós).

Kreckler, T. y Caviglia, F. (Comp.) (2000) *Justicia para todos. Políticas de consenso para la recuperación de la justicia argentina* (Buenos Aires: Fundación Novum Millenium, Editorial Planeta/Ariel).

Lefort, C. (1984) "¿Qué es la burocracia?" en Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Editorial Paidós).

Linhart, D. (1997) *La modernización de las empresas* (Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad –Piette del Conicet).

Lins Ribeiro, G. (2001) "Planeta Banco: diversidad étnica en el Banco Mundial" en Mato, D. (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2* (Caracas/Buenos Aires: UNESCO/CLACSO).

López, A. (2003) "La nueva gestión pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual" Documento del INAP Serie I, N° 68.

Maldonado Fermín, A. (2007) "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).

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. (2007) "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).

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 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.

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).

Marx, K. 1869 (1978) *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras).

Nisbet, R. (1996) *La formación del pensamiento sociológico I* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).

O'Donnell, G. (1984) "Apuntes para una teoría del Estado" en Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Editorial Paidós).

Oszlak, O. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Editorial Paidós).

Oszlak, O. y O'Donnell G. (1998) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista REDES* (Buenos Aires) Dossier, Vol. II, N°4.

Panaia, M. (2006) "Una revisión de la Sociología de las Profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina", en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires: ASET), N°32, julio-diciembre. pp. 121-165.

Petrossi, M. (2006) "Determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en el ámbito nacional", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Sección Doctrina, Ediciones Rai, Año XXIX, N° 38. pp. 135-199.

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>.

Poder Judicial de la Nación (2007) *Estadísticas Año 2006* (Buenos Aires: Poder Judicial de la Nación) Oficina de Estadísticas.

Portantiero, J.C. (1991) "Introducción" en *La sociología clásica: Durkheim y Weber* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

Porter, M.; Schwab, K. (2004) Encuesta Ejecutiva "Informe de Competitividad global 2004-2005 del World Economic Forum y Harvard University.

Polanyi, K. 1957 (2006) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México: FCE).

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 Gambina J. (Comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

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* (Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos) N° 25.

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 (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

Rojas, E. (1995) "Las calificaciones requeridas", en E. Rojas; A. M. Catalano; D. Hernández et. al. *Los sindicatos y la tecnología: cambios técnicos y de organización en las industrias metalmecánica y de la Alimentación en Argentina Parte I* (Chile: OIT-ACDI).

Rojas, E. (1997) "Aprendizaje, experiencia de trabajo y tecnología: El actor como sujeto de su práctica productiva", en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) N° 31. pp.247-304.

Rowat, M.; Malik, W.; Dakolias, M. (1995) *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Proceedings of a World Bank Conference, Technical Paper Number 280, (Washington: World Bank).

Sautu, R. (2003) *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación* (Buenos Aires: Ediciones Lumiere).

Sesín, D. (2004) “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, en *Documentación Administrativa DA*, (Madrid) Ministerio de Administración Pública, INAP, N° 269-270. pp.87-100.

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>.

Sidicaro, R. (2001) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)* (Buenos Aires: UBA Libros del Rojas).

Simmel, G. (1986) “Las grandes urbes y la vida del espíritu”, en *El individuo y la libertad*, Ensayos sobre la cultura (Barcelona: Península).

Simmel, G. 1917 (2002) *Cuestiones fundamentales de sociología* (España: Gedisa)

Smith, A. 1776 (1979) *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (México: FCE).

Simone, V. y González, A. (2000) “Nuevas demandas de calificación. Del mundo del trabajo al sistema educativo”, publicada en CDROM III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo –ALAST-, *El trabajo en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires.

Simone, V. (2006) *Desarrollo, neoliberalismo y reformas judiciales en Latinoamérica. Un estudio sobre Argentina y Perú*. Informe final elaborado en el marco del Programa Regional de Becas de CLACSO. Publicado en la Biblioteca Virtual de CLACSO.

Simone, V. (2007) “Construcción y promoción de ideas en torno a la “Reforma Judicial”. Actores globales, proyectos de reforma para Latinoamérica y una experiencia de implementación”, en D. Mato y A. Maldonado Fermín (Comp.) *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).

Simone, V. y Wehle B. (2007) “El componente capacitación en uno de los proyectos de reforma de la Administración de Justicia”, 4to. Congreso Argentino de Administración

Pública, CD Rom *Sociedad, gobierno y administración*, Ciudad de Buenos Aires, agosto de 2007.

Stankiewicz, F. (1991) “Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos: el tiempo de las revisiones”. En *Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos. El post-taylorismo* (Buenos Aires: Editorial Hvmánitas –PROIITTE).

Taylor, S. y Bogdan, R. 1987 (1996) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados* (Barcelona: Paidós).

Tenti Fanfani, E. (1994) “Primera Parte”, en *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).

Thwaites Rey, M. (2005) “Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa”, en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino* (Buenos Aires: Prometeo).

Treber, S. (2000) "El sector público: tendencias y problemas", en *Enoikos* Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UBA (Buenos Aires) Año 8, Nº 16, junio de 2000. pp. 6-21.

Vasilachis de Gialdino, I. (1996) “El derecho del trabajo desde la perspectiva de la sociología del trabajo” en Panaia, M. (Comp.) *Trabajo y Empleo* (Buenos Aires: Eudeba-Paite).

Vogel, C. A. (1957) *Historia del derecho romano* (Buenos Aires: Editorial Perrot). Versión taquigráfica de las clases dictadas por el Dr. José Caramés Ferro en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Weber, M. 1906 (1993) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Barcelona: Ediciones península).

----- 1918 (1991) *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos*. En *Escritos Políticos* (Madrid: Alianza Editorial).

----- 1922 (2002) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (Madrid: FCE) Segunda reimpresión.

Wehle, B. (2001a) “Organización del trabajo y competencias del personal en la administración de la Justicia en los Tribunales Nacionales de la Capital Federal”, en *Cambio social y Derecho: Debates y Propuestas Sociológicas en los Inicios del Siglo XXI*. ACTAS del II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.

----- (2001b) “La reforma en la administración de la Justicia en la Argentina: ¿una reforma participativa?”, en CDROM *América Latina: entre la globalización del subdesarrollo y la emergencia de nuevas alternativas. Los urgentes desafíos del pensamiento crítico latinoamericano*. XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guatemala, octubre 2001.

----- (2001c) “Cambios en la organización del trabajo en el sector público”. CDROM 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por ASET. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, agosto de 2001.

----- (2002a) “Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales”. En *Estudios Laborales en los 90* .(pp.169-191) Buenos Aires: Eudeba.

----- (2002b) “Empleo Público y Trabajo en la Justicia” en *Revista do Tribunal Escola da Magistratura*, Ematra XV, Brasil, julio 2002.

----- (2002c) “La Reforma Judicial en Argentina: entre representaciones y realidades”, en CDROM, *III Congreso Nacional de Sociología Jurídica*, Facultad de Derecho, Universidad Buenos Aires, noviembre 2002

----- (2003a) “La justicia: ¿misión imposible?” en Suplemento *Derecho y Actualidad*, Año 2, Número 70, Lomas de Zamora, mayo 2003.

----- (2003b) “La perspectiva de los trabajadores a las propuestas de Reforma Judicial en Argentina”, en CDROM XXIV *International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) The Global and the local: Rethinking area Studies*, Dallas, Estados Unidos, marzo 2003.

----- (2003c) “Crisis, transformaciones tecnológicas y procesos de trabajo en la administración de justicia”, en CDROM: *“Los trabajadores y el trabajo en la crisis” VI*

Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por ASET, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, agosto 2003. ISBN N° 987-98870-1-8.

----- (2003d) “Espacios de trabajo en la Justicia: entre cultura burocrática y modos discrecionales”. CDROM *IV Congreso Nacional de Sociología Jurídica: Impacto del derecho en la sociedad: de la investigación a la acción*. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, noviembre 2003.

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.

Wehle, B. (2004) “Construcción empírica de la teoría a partir de una experiencia de investigación”, en *Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*, Instituto de Desarrollo Económico y Social –IDES-, Buenos Aires, ISBN 987-21625-0-6.

Wehle, B. (2005a) “Transcendental Realism: in a particular Methodological Sequence”, in Cor van Dijkum/jörg Blasius/C. Durand (eds.) *Recent Developments and Applications in Social Research Methodology*. Sixth International Conference on Logic and Methodology. University of Amsterdam, 2° Edition Publish by German Publisher Budrich-Verlag.

Wehle, B. (2005b) “Lógicas en conflicto en los espacios de trabajo de la administración de la justicia”, en *El derecho en la sociedad actual*, CDROM *VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, noviembre de 2005.

Wehle, B. (2006) “La globalización de la economía y sus impactos sobre el sistema jurídico”, en *América Latina y el Caribe: el impacto de la crisis del ciclo neoliberal, el rol de los Estados, sus transformaciones y las modalidades de inserción internacional de la región*. CDROM Actas VII Simposio Internacional. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. ISBN 978-950-29-0981-3.

Wehle, B. y Simone, V. (2008) “Discusiones en torno a la cultura del trabajo y la noción de “habitus””. Ponencia presentada en el Congreso PRE ALAS 2008, Universidad Nacional del Nordeste UNNE, Corrientes, Argentina.

Wheeler, R. (2000) "Algunos desafíos a la independencia judicial en el siglo XXI", en Kreckler, T. y F. Caviglia (Comp.) *Justicia para todos. Políticas de consenso para la recuperación de la Justicia argentina* (Buenos Aires: Fundación Novum Millenium/ Editorial Planeta/Ariel).

Williamson, J. (2003) "No hay consenso en el significado", en *Finance and development*, IMF.

Yin, R.K (1984) *Case study research: design and methods* (California: Sage Publications). Capítulo 2.

Fuentes

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Texto actualizado de la Ley N° 17.454 (t.o. 1981). Disponible en www.infoleg.gov.ar

Código Civil de la República Argentina. Edición revisada y actualizada, Colección Códigos, Librería El Foro, Buenos Aires, 2007.

Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430.

Decreto-ley 1285/58 Organización de los Tribunales Nacionales

Leyes Nacionales: Ley 23.637, Ley 23.647, Ley 24.588, Ley N° 25.188

Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal, Edición especial, mayo 2003, Buenos Aires, Corporación de rematadores y corredores inmobiliarios.

Reglamento para la Justicia Nacional. Acordada del 17/12/52 de la C.S.J.N.

Anexo

Cuadro N° 1: **Proyectos de Reformas Judiciales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la región de América Latina y el Caribe, según país destinatario, monto del préstamo, tipo de proyecto, fechas de aprobación y cierre y estado.** ⁶⁹

País destinatario	Monto en millones de U\$S ⁷⁰	Proyecto o destino	Fecha de aprobación / Cierre	Estado	Organismo de financiación
Argentina	5	Proyecto de Juzgado Modelo (N° P050713)	08-04-1998 / 30-06-2005	Activo	Banco Mundial
Bolivia	11	Proyecto de Reforma Judicial (N° P006205)	13-04-1995 / 31-03-2000	Cerrado	Banco Mundial
Bolivia	2,7	Programa de sociedad civil y acceso a la justicia. (1038/sf-BO) (N° BO-0177)	Fecha de aprobación: 1999	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Colombia	5	Proyecto de mejora de resolución de conflictos judiciales (N° P057369)	08-11-2001/ 30-06-2005	Activo	Banco Mundial
Colombia	9,4	Cooperación Técnica para el Programa de Modernización de la Administración de Justicia (909/OC-CO) (N° PR-2095)	Fecha de aprobación: 13-12-95	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Costa Rica	11,2	Programa de Modernización de la Administración de Justicia. (859/OC-CR) (N° CR-0073)	25-01-95 /08-09-03	Cerrado	Banco Interamericano de Desarrollo
Costa Rica	22,4	Programa de Administración de Justicia. Segunda Etapa. (1377/OC-CR) (N° CR-0141)	Fecha de aprobación: diciembre 2001.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Ecuador	10,7	Proyecto de Reforma Judicial (N° P036056)	18-07-1996 / 29-11-2002	Cerrado	Banco Mundial
El Salvador	18,2	Proyecto de Modernización Judicial (N° P064919)	01-08-2002 / 31-12-2008	Activo	Banco Mundial
El Salvador	19,2	Programa de apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia (919/OC-ES y 920/OC-ES) (N° ES-0090)	Fecha de aprobación: 13/03/1996.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo

⁶⁹ La actualización de los datos es del primer cuatrimestre de 2005.

⁷⁰ No incluye el financiamiento de la contraparte local o de cualquier otra procedencia.

Guatemala	33	Proyecto de Reforma Judicial (N° P047039)	22-10-1998 / 30-06-2005	Activo	Banco Mundial
Guatemala	25	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia (1120/OC-GU) (GU-0092)	Fecha de aprobación: 01/08/1998.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Honduras	7,2	Programa de Modernización para la Administración de Justicia. ((974/SF-HO)	Fecha de aprobación: 13-03-96.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Méjico	30	Proyecto de Modernización Judicial del Estado Mejicano (N° P074755)	01-07-2004 / 30-9-2009	Activo	Banco Mundial
Nicaragua	12	Programa de fortalecimiento judicial y acceso a la justicia. (1074/SF-NI)(NI-0081)	Fecha de aprobación: marzo de 2001.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Panamá	18,9	Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia. Primera Etapa. 1099/OC-PN) (N° PR-2280)	Fecha de aprobación: 09-07-98/1999.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Paraguay	12	Programa de Modernización del Estado. (934/OC-PR) (N° PR-2129)	Fecha de aprobación: 26 de junio de 1996.	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Perú	12	Mejoramiento de los servicios de justicia (N° P073438)	04-03-2004 / 30-06-2008	Activo	Banco Mundial
Perú	22,5	Proyecto de Reforma Judicial (N° P040107)	04-12-1997 / 09-1998	Cerrado cancelado	Banco Mundial
Perú	20	Mejoramiento del acceso a la justicia. (1061/OC-PE) (PE-0126)	Fecha de aprobación: noviembre de 1997	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Uruguay	6,1	Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial. (1277/OC-UR) (UR-0122)	Fecha de aprobación: 15 de noviembre de 2000	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo
Venezuela	30	Proyecto de Infraestructura judicial (N° P008233)	06-08-1992 / 31-10-2002	Cerrado	Banco Mundial
Venezuela	4,7	Modernización de la Corte Suprema	30-12-1997 / 30-06-2001	Cerrado	Banco Mundial
Venezuela	75	Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal. (1362/OC-VE) (VE-0057)	Fecha de aprobación: noviembre de 2001	Aprobado	Banco Interamericano de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia en base a: The World Bank Group. Project Details www.worldbank.org; Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org>.