

Justicia y Espacio Social: ¿Justicia de Ciudadanos o Justicia de Técnicos?*

Wilson Hernández Breña**

Mientras que para los ciudadanos la justicia es percibida como algo lejano y la injusticia como lo próximo que genera incomodidades y molesta, la visión de la justicia de los técnicos realza el sentido de ésta como organización. Estas dos visiones nos remiten a articulaciones diferenciadas de la justicia: la visión de justicia de los ciudadanos apunta a limar las desigualdades percibidas en tanto que la justicia de técnicos, en tanto ideología cercana al concepto tecnocrático de gobernabilidad (eficiencia y eficacia), traza un nexo más exclusivo que se puede llevar hasta la relación entre justicia y crecimiento económico. El problema es que ambas visiones no han convergido en lo esencial. El sistema judicial es aún percibido como injusto y desigual, a la vez que los estándares de eficiencia y eficacia aún no han sido debidamente extendidos.

Introducción

Pese a contar con un sistema de justicia que funciona mejor que el de hace diez años, el descontento de los ciudadanos nos advierte que esta justicia –y la democracia implícita– no llena sus expectativas.

El diagnóstico parece ser simple: el sistema de justicia está en constante crisis o, por lo menos, eso es lo que la ciudadanía percibe. En otras palabras, si luego de la salida de Fujimori hace más de diez años se habló de la recuperación de la democracia, ¿por qué, para las masas, no hemos recuperado también la justicia, tan dañada durante ese régimen? Pocos perciben los cambios que en efecto se han dado y esperan mucho de instituciones, como el Poder Judicial, desgastadas y continuamente criticadas. Lo que en el fondo reclaman los ciudadanos es por qué si el Perú ha avanzado, la justicia no lo ha hecho al mismo ritmo.

A mediados de los 90, el concepto tecnocrático de gobernabilidad en el sector justicia se instaló con fuerza en el Perú a través del apoyo de los organismos multilaterales. Cubrir los déficits de gestión, de tecnología y de recursos humanos se volvieron los objetivos de la cooperación internacional.¹ Sin ser la panacea, el discurso es positivo y trae beneficios obvios. Hasta el día de hoy, la gobernabilidad se presenta como la receta para instaurar la eficiencia y la eficacia en el sistema de justicia de modo tal que los costos de transacción (dilaciones, escasa transparencia, burocracia, etc.) y otras deficiencias

creadas por la organización de los órganos jurisdiccionales y por las distintas gestiones judiciales sean eliminadas o, por lo menos, controladas.

Por supuesto, la gobernabilidad no es más que parte de la solución que también abarca aspectos legales, jurídicos, económicos, sociales, políticos y culturales. Pero lo importante es ver que la gobernabilidad promete beneficios para todos: ciudadanos, sector privado y grandes inversiones. Es en este último sector donde suele tejerse el discurso que vincula gobernabilidad y crecimiento económico.

La gobernabilidad, como herramienta para una justicia eficiente y eficaz, promete reducir los sobrecostos que un sistema judicial ineficiente y corrupto genera a las empresas, mejora el clima de inversiones, facilita la estabilidad jurídica y la resolución rápida de conflictos comerciales y, así, contribuye al crecimiento económico y, sumando esfuerzos, al desarrollo. Pero para el ciudadano común, tales beneficios tienen un impacto menor en su vida y en su círculo de interés próximo, aún cuando la importancia de tener juzgados que trabajen más rápido siga siendo reconocida.

Dicho de otra forma, las herramientas de la gobernabilidad en el sistema de justicia pueden tener un efecto diferenciado según en quiénes impacte. O, mejor dicho, la comprensión de cómo debe funcionar la justicia –o lo que es lo mismo, la visión de justicia– difiere según quiénes la formulen. Este es el camino que análisis que tomamos en este artículo.

* El autor agradece a Julio Avellaneda por sus comentarios al texto.

** Magister en estudios comparados de desarrollo por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) y egresado de la maestría en Gerencia social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Economista y docente de la Universidad de Lima, se ha dedicado a la investigación sociojurídica desde un enfoque cuantitativo y cualitativo. Autor de diversas publicaciones, ha trabajado en el Instituto de Defensa Legal, y realizado diversos trabajos de investigación y consultorías para organismos de cooperación internacional, entidades del estado y ONG.

1 Hammergren. Linn. "La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras", en Luis Pásara (ed.) *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Justicia Viva, 2004.

Lo anterior implica confrontar dos visiones. De un lado, lo que denomino la visión de justicia de los técnicos, es decir, organizaciones con cierta influencia en las políticas y la gestión públicas del sector justicia: desde el propio Poder Judicial y otras entidades de la administración de justicia, además de organismos multilaterales, ONG y ciertas entidades o gremios del sector privado. Como grupo, todas estas organizaciones tienen un foco definido (reformular la justicia o lo que sea que ello signifique) y he ahí la razón de tomarlas como un grupo, aún cuando las formas para lograr sus objetivos diverjan en enfoques, tecnicismos, calidad y profundidad.²

“(...) las representaciones sobre la justicia van asociadas a los valores estructurales o macrosociales (igualdad, equidad, imparcialidad, Estado de derecho, etc.), en cuyo ámbito los ciudadanos suelen tener poco poder e influencia si no es a través de grandes movilizaciones (...)”

Del otro lado y como contrapartida, mas no como contrapeso, se instala lo que llamaré la visión de justicia de los ciudadanos. Ellos, sin la forma de la acción colectiva, dan forma a su visión de justicia desde un ángulo distinto. Agrupados en lo que, con ciertas limitantes,³ podemos denominar “opinión pública”, definen su visión de justicia no en la tecnocracia, sino en la imagen que perciben y transmiten del sistema de justicia, de sus vicios y sus virtudes. Y, siendo que la opinión pública nutre esa opinión de lo que lee, percibe o le cuentan, su visión de justicia nos reenvía a otros conceptos de análisis: representaciones sociales y lógicas de responsabilidad frente a los problemas del sistema de justicia.

Este artículo busca explorar en qué medida la visión de la justicia de los ciudadanos guarda puntos en común con la visión de la justicia de los técnicos. Dicho de otra forma, confrontaremos la visión de justicia de los ciudadanos con la de los técnicos para en última instancia intentar responder en qué medida ello puede explicar el estado actual del sistema de justicia.

Para efectuar este contraste, partiremos analizando la visión de justicia de los ciudadanos a través de las representaciones sociales deducidas de encuestas de opinión pública y de los niveles de responsabilidad implícitos sobre por qué el sistema de justicia funciona bien o mal. Luego, la visión de justicia de los técnicos es abordada a través de la construcción del contenido y los riesgos de la gobernabilidad aplicada al ámbito de la justicia para nuestro país. Finalmente, se analiza la posibilidad de encuentro entre ambas visiones.

1. La visión de justicia de los ciudadanos: representaciones sociales y lógicas de responsabilidad

La visión de la justicia se define minoritariamente en los juzgados, en los discursos de las máximas autoridades del Poder Judicial, del Ministerio Público u otras. Se define por otras fuentes que pueden ser bastante ajenas a las prácticas reales. En ello nos basamos, justamente, para analizar qué es lo que las personas quieren o desean como justicia, pero también sobre vínculo desde las representaciones sociales de la justicia pero también de su lado opuesto: la injusticia.

La justicia como lo lejano, la injusticia como lo próximo

Aunque el contraste entre justicia e injusticia reposa sobre dos conceptos opuestos, las representaciones sociales que los ciudadanos tienen de éstas no corresponden necesariamente a una oposición mecánica y semántica asentada en valores democráticos. Según una investigación, la palabra justicia no es asociada únicamente a la igualdad, la honestidad o la equidad, sino también a su utilidad y efectividad. Por ejemplo, mujeres que han pasado por un proceso judicial de pensión de alimentos asocian la palabra “justicia” tanto a dichos valores formales como a su valoración práctica: solución, derecho, cumplimiento de sentencias.⁴

La justicia y la injusticia, entonces, se relacionan con la experiencia pero también y fundamentalmente con la cercanía o lejanía que cada persona sienta frente a las virtudes y defectos de la justicia. Esa distancia erige dos espacios desde donde los ciudadanos entienden la justicia y desde donde construyen la visión que tienen de ésta: lo macrosocial para calificar la justicia y lo microsociales para juzgar la injusticia.

De un lado, las representaciones sobre la justicia van asociadas a los valores estructurales o macrosociales (igualdad, equidad, imparcialidad, Estado de derecho, etc.), en cuyo ámbito los ciudadanos suelen tener poco poder e influencia si no es a través de grandes movilizaciones, generalmente escasas en la agenda social a causa de la debilidad y las prioridades de la acción colectiva.

Por ello mismo, por ejemplo, la democracia aparece en los sondeos públicos como una amalgama de principios globales. Siguiendo al *Latin American Public Opinion Project*, la democracia es entendida como un concepto formal ligado a las libertades y a los procesos electorales: implica libertad de expresión (36%), elecciones libres (8%), participación (7%), libertad (7%), poder del pueblo (4%) entre otros aspectos. Los valores que encarnan un sistema de justicia, como la igualdad (14%) y la justicia (2%), no reciben más que menciones menores.

La justicia y su definición bastante abstracta asentada en los valores democráticos –y, por tanto, distante del ciudadano promedio– termina convirtiéndose en lo lejano. Se la ve como un estado ideal casi excepcional habida cuenta que se la aprehende, desde lo microsociales, como un aparato que tiende a favorecer a quienes cuentan con más recursos económicos,

² Es cierto que la etiqueta “técnicos” queda grande para ciertas organizaciones o para cómo ciertos temas son abordados por éstas (algunas organizaciones pueden ser más políticas o ideológicas que técnicas). Pero en la medida que su rol formal apunta a criticar desde lo técnico o criticar un asunto técnico, catalogarlas como tal resulta no solamente apropiado a nuestro propósito de análisis sino que, a la vez, evidencia brechas entre lo técnico en apariencia (como forma) y lo propiamente dicho técnico (como fondo).

³ Bourdieu, Pierre. “L’opinion publique n’existe pas”. En *Questions de sociologie*, París, Minuit, 1984.

⁴ Hernández, Wilson. *¿Cuánto le cuesta la justicia a las mujeres? Costos económicos y no económicos del acceso a la justicia en procesos de alimentos y de violación sexual en Apurímac y Cajamarca*. Lima, Poder Judicial, 2011 (por publicar).

políticos y culturales. Justamente, la justicia es lejana al individuo porque se la representa, desde lo macrosocial, con valores sobre los cuales nuestra sociedad no está asentada más que formalmente. Todos somos iguales, pero hay algunos que más iguales que otros.

Pasando de la justicia a la injusticia, una fuente interesante para construir lo que la gente piensa de esta última son las encuestas de opinión pública. Ese imaginario resulta compuesto por características como corrupción, dilaciones, incompetencia, desigualdades, burocracia, etc., todas ellas, en mayor o menor medida, asociadas al Poder Judicial y otras entidades de la administración de justicia, y percibidas en la interacción entre el ciudadano y el aparato estatal.⁵

Así, la injusticia se define a partir de lo que se vive o de lo que la opinión pública cree que se vive, es decir, en los espacios microsociales donde se dan las relaciones interpersonales entre los actores de un proceso. Es por ello que en un sondeo del 2009 del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (GOP-UL), casi la totalidad de encuestados (96%) haya considerado que en un proceso judicial se hace diferencias según de quién se trate.⁶

En este sentido, ha sido posible asociar el imaginario de la injusticia a tres ejes implícitos en los resultados de diversas encuestas: relaciones de dominación (poder económico, discriminación, etc.), problemas del servicio de justicia (dilaciones, información poco clara, exceso de trámites, etc.) y falencias del factor humano (incompetencia de los jueces, maltrato, etc.).

A diferencia de lo que se da en el espacio macrosocial donde los individuos tienen un grado de influencia mínimo, el espacio donde la injusticia se ha instalado en las representaciones sociales parece ofrecer las posibilidades contrarias y ahí radica una gran contradicción del mal funcionamiento de la administración de justicia: perjudica pero puede beneficiar a algunos.

Ewick y Silbey han planteado este tipo de relación vinculando la relación de las personas frente a la legalidad o el Derecho: la legalidad o el Derecho, encarnados en la visión de justicia de los ciudadanos, se vive como una forma de relacionarse frente a contingencias distintas.⁷ Para muchos peruanos, y siguiendo la tesis de estas sociólogas, la justicia sería un juego estratégico basado en ciertas reglas pero con la posibilidad de inventar otras y servirse de un amplio rango de intereses y valores. Es por esto en una encuesta de IMASEN de hace algunos años (2004) la mayoría considera que las decisiones judiciales están influidas por lo ilegal (poder económico, 44%; e influencias personales, 34%) que por lo legítimo (la ley, 18%; y el criterio del juez: 16%).

Ahí, en el espacio de lo microsocioal, importa menos el poder del Derecho o de la legalidad (lo macrosocioal). En otras palabras y extendiendo el concepto, importa poco

la democracia como eje de la justicia. Lo que importa, señalan Ewick y Silbey, es el poder de uno y de los otros para usar el Derecho y el sistema de justicia a su favor. La justicia representa una arena competitiva donde bajo distintas maniobras se busca el interés propio.

Dicho de otra forma, es la idea de la justicia como un ámbito de negociación microsocioal. Las personas aceptan ciertas porciones de la legalidad solo bajo ciertos objetivos y solo para ciertas situaciones. Es claro que quienes tienen este tipo de relación con la legalidad valoran menos la legitimidad de los procedimientos legales que su efectividad con miras a alcanzar ciertos objetivos. Y lograr esas porciones de justicia es, para los individuos, un asunto de poder y recursos, lo que no siempre implica tener grandes sumas de dinero sino lo suficiente para obtener pequeños, medianos o grandes arreglos funcionales al objetivo de las partes de un proceso judicial.

En suma, para los ciudadanos, la justicia es lo lejano (macrosocioal), aquello que se anhela pero no se tiene; y la injusticia es lo próximo, aquello que genera incomodidades y molestia. Para las personas, los estándares macrosociales para evaluar la justicia (equidad, igualdad, honestidad, etc.) son importantes, pero no forman necesariamente parte de sus prioridades principales. La visión de la justicia se define en las interacciones individuales donde la injusticia es sufrida y percibida en lugar de definirse desde lo que dicen las normas, los principios y los discursos sobre cómo debe funcionar la justicia. De ahí que nos haya sido más fácil definir la justicia términos de su antónimo, es decir, en términos de su valor empírico (percibido) y no de su valor formal.

Tal percepción de la injusticia hace que la lectura de su valor inverso, la justicia, se dañe a partir de lo que pasa en lo microsocioal (corrupción, retrasos, burocracia, difícil comprensión del proceso, etc.) y que ello se asocie a los tres ejes de la injusticia percibida (relaciones de dominación, problemas del servicio de justicia y falencias del factor humano). Si estos tres ejes generan relaciones desiguales para individuos iguales, entonces el problema subyacente que los engloba es la desigualdad percibida.

En efecto, el sentimiento de injusticia revela no solo el descontento con el funcionamiento del Poder Judicial sino también con las desigualdades producidas y reproducidas por el poder económico, la discriminación, etc.; por las dilaciones, la escasa transparencia, el exceso de trámites, etc.; y la falta de capacidad de los jueces y su personal, los tratos preferenciales, etc.

La desigualdad va de la mano con el sentimiento de injusticia y, a la vez, es el eje de conexión entre lo microsocioal y lo macrosocioal. Mientras más fuertes sean las desigualdades percibidas (que en algo se vinculan con las desigualdades reales), más fuerte será su vinculación con la injusticia y menor el acercamiento entre justicia y democracia.

5 Pasar al análisis a partir de estas dos tipologías para recrear la visión de justicia e injusticia de los ciudadanos implica enfrentar las subjetividades implícitas de las encuestas que empleamos para tal fin. Es cierto que ningún sondeo es inmune a las subjetividades y sesgos de sus creadores, ni libre a ideas preconcebidas o diagnósticos poco profundos de una realidad, como la judicial, largamente compleja. Este inconveniente queda en evidencia cuando, frente a una pregunta muy similar, distintos institutos de opinión pública definen alternativas de respuesta bastante disímiles. Por esta razón y bajo el objeto de definir lo que sería la injusticia para los ciudadanos, conviene filtrar las fuentes y emplear aquellas preguntas de encuestas que exterioricen las representaciones de la injusticia.

6 Los últimos sondeos públicos sobre justicia datan del 2009, año hasta el cual se solía encontrar encuestas anuales del GOP-UL y del Instituto de Opinión Pública de la PUCP.

7 Ewick, Patricia y Susan Silbey. *The common place of law. Stories from everyday life*. Chicago, The University of Chicago Press, 1998.

Del Estado como responsable a los individuos como agentes

Frente al sistema de justicia, las personas muestran una doble lógica de rechazo y de beneficio propio. De un lado, las encuestas dan cuenta del malestar concerniente a la falta de probidad del sistema de justicia: una gran mayoría (92%) piensa que la justicia tiene poco o nada de honesta (GOP-UL, 2009) y que, en consecuencia, la gente actúa básicamente para aprovecharse de ello: un 71%, según la misma fuente, actúa otorgando coimas; mientras que según otras encuestas (IMASEN, 2004), un tercio de personas (36%) que pasaron por un proceso judicial recibieron de su abogado la recomendación efectuar pagos ilegales.

Después de la caída de Fujimori, la esperanza de la redefinición de la justicia no ha sido correspondida en la práctica y el efecto de decepción se ha acumulado y extendido para la ciudadanía. Los saltos cualitativos y la adaptación de las instituciones a prácticas más democráticas toma su tiempo. Hasta cierto punto, la no correspondencia entre expectativas ciudadanas y el desempeño de las instituciones del sistema de justicia es normal. Y hay que reconocer que, aunque aún falte mucho por avanzar, hoy la justicia funciona mejor que hace una década.

No obstante, la cuestión es que ese avance no ha sido absorbido en su totalidad por los ciudadanos y a ello apuntan las cifras de aprobación del Poder Judicial que suelen oscilar entre 10% y 20%. Los altos estándares impuestos por estos frente a la publicidad de la democracia chocan con cómo las personas evalúan la justicia: sentido común, estereotipos, experiencias de terceros y, en menor medida, experiencias propias. Cambiar la imagen de justicia lenta y burocrática (las dos variables más citadas para describir lo que más incomoda al ir a un juzgado, según un sondeo del 2009 del GOP-UL), implica nuevos enfoques más allá de revertir la lentitud de los procesos judiciales.⁸

Al margen de interpretaciones culturales, la lógica de muchos ciudadanos, aparentemente contradictoria, de desaprobación del sistema de justicia y de búsqueda de beneficio propio esconde un aspecto particular: una transferencia parcial y no intencional de las responsabilidades sobre la conducción de la justicia del Estado a los ciudadanos. Obviamente, no es una transferencia formal, sino un mensaje implícito que ubica a los ciudadanos como agentes.

Dicho de otra forma, para las personas la posibilidad de cambiar la justicia reposa cada vez menos en lo que pasa en lo macrosocial (la política judicial, las reformas, los valores implícitos, etc.).⁹ Además de los insuficientes resultados de las grandes reformas, se suman las continuas desconfianza y desaprobación de las instituciones vinculadas a la administración de justicia. Y si bien estos dos fenómenos estuvieron presentes incluso antes de la caída de Fujimori, luego de ésta han tendido a acentuarse, lo cual lejos de ser contradictorio está explicado por un desgaste acumulado.

En contrapartida a esta desvinculación de lo macrosocial como posibilidad de cambio, lo microsociales se define como un espacio donde la justicia puede ser definida y la injusticia

evitada. Así, lo individual aparece no como una forma de garantía de justicia si no como un espacio donde, bajo ciertos recursos y formas de capital, ciertas formas de justicia pueden ser alcanzadas e injusticias evitadas: acelerar un proceso o influenciar al juez para el efecto contrario, comprar una sentencia, o simplemente llevar a cabo un trámite regular en un tiempo prudente (copias del expediente, por ejemplo).

El poder y los recursos que evidencian la discrecionalidad de los ejemplos anteriores ilustran la sensación de desigualdad. Frente a esta presencia, la responsabilidad para que la justicia sea justa y encarne sus valores democráticos deja de ser un asunto de Estado, pues ya no se cree en su capacidad, y pasa a un nivel donde tal responsabilidad recae en los propios litigantes.

Claro, no se trata de una responsabilidad propiamente dicha. Se trata de un sentido de búsqueda de justicia individual (o de evitar lo contrario) sin conexión con las responsabilidades institucionales (pues más bien aparece como respuesta a la desconfianza en éstas) que está determinado por la capacidad y recursos en lo individual, asumiendo que en este juego estratégico no todos los individuos tienen los mismos recursos, capital ni poder.

Una vez que la problemática de lidiar con la injusticia se posa en lo microsociales: la gestión de las relaciones entre los jueces, los abogados y las partes se convierte en lo importante. Si cuando las responsabilidades apuntan a las instituciones, tener un buen juez implicaba una larga secuencia de voluntades, esfuerzos y recursos, con la transferencia de responsabilidades a lo microsociales los ciudadanos se convierten en agentes que creen que pueden o deben actuar por debajo de la legalidad para conseguir los resultados que se merecen (justicia), evitar los que los perjudiquen (injusticia) o equilibrar los desbalances de poder frente a la otra parte. Estos arreglos, tal como lo detallan las encuestas, son posibles o, mejor dicho, imaginables y deseables por los encuestados.

Por supuesto, nos estamos moviendo en el plano de las representaciones sociales y no en las prácticas propiamente dichas. Lo que debemos retener acá descansa sobre cómo se construye la visión de justicia de los ciudadanos en función de las desigualdades percibidas y de cómo ello nos remite a distintos niveles de acción para pensar y repensar la política judicial.

2. La visión de la justicia de los técnicos: la gobernabilidad

La revisión de las diferentes definiciones de gobernabilidad aplicadas al campo judicial nos dejan una constatación clave: la gobernabilidad es un concepto flexible y bien intencionado, pero no siempre neutro. Éste se nutre en ocasiones de tendencias o ideologías que moldean su concepción, su práctica. El caso peruano no es la excepción.

La promesa de la gobernabilidad

En el sector justicia, la gestión pública reposa sobre la base de la gobernabilidad. Ésta pasa por la importancia de dos factores clave: la eficiencia y la eficacia como formas de racionalizar la gestión. En efecto, la gran parte de los distintos conceptos de

⁸ Ver Boza, Beatriz y Wilson Hernández. "¿La camita de la corrupción? Reforma judicial desde la ciudadanía". En *Advocatus*, n° 20, 2009.

⁹ Un efecto similar es que varias organizaciones de la sociedad civil consideran que la época de las grandes reformas ya pasó y que más bien son las interacciones focalizadas las que deben promoverse por necesitar menos consenso y coordinación interinstitucional para llevarse a cabo y por tender a ser más efectivas y menos costosas.

governabilidad giran alrededor de la reducción de los costos de transacción (dilación, información insuficiente, burocracia, etc.) y del control de la corrupción, como medio para que los conflictos sean resueltos con rapidez, oportunidad y calidad.

De ahí que la gobernabilidad –o, como también se le conoce, la buena gobernanza– aplicada al sector justicia se apoye sobre las herramientas de gestión, el establecimiento y la medición de estándares, la evaluación de acciones, el manejo de los costos de la acción pública, la relación entre el usuario y la gestión del personal, etc.¹⁰ La creación a finales de la década de los 90 de los Módulos Básicos de Justicia es un buen ejemplo de ello: se concentran a los distintos actores encargados del sistema de justicia con el objetivo de reducir ciertos costos a los ciudadanos quienes reducirán sus costos de desplazamiento y tendrán acceso a jueces, fiscales y policías que, en teoría, trabajan coordinadamente.

La gobernabilidad es, qué duda cabe, un aspecto positivo y central de toda gestión moderna. No obstante, comporta una división fundamental entre el sentido de la justicia como organización y su sentido como valor, aquello que Cécile Vigour denomina como la “desespecificación” de los poderes judiciales.¹¹

La “desespecificación” no es mala *per se*. El problema llega cuando la gobernabilidad, producto de la “desespecificación”, hace que el contenido de la misión (justicia como valor) se convierta en algo menos importante que la estructura necesaria para llevarla a cabo (justicia como organización). Es algo similar a tener como objetivo únicamente a la justicia procedimental pues ésta, como regla de justicia, produce productos ajustados a reglas justas, más no resultados justos.

En el Perú, la gobernabilidad en el campo judicial empezó a desarrollarse gracias a la iniciativa del Banco Mundial, el que empezó invirtiendo en infraestructura, capacitación del recurso humano y luego en la gestión del despacho judicial. Chevallier atribuye a este organismo internacional una concepción de gobernabilidad inicialmente centrada en la independencia de los jueces y su contribución al Estado de Derecho.¹² Desarrollos posteriores han extendido esta noción. La gobernabilidad se la vincula también a la aplicación de sanciones y la promoción del Estado de Derecho, los derechos humanos y los derechos de propiedad,¹³ pero también y sobre todo a dos premisas base que ya definimos vinculadas a la racionalidad de la gestión: la eficiencia y la eficacia.

En teoría, un buen sistema de justicia –eficiente y eficaz– resuelve conflictos y garantiza la seguridad jurídica, la estabilidad jurídica y el crecimiento económico. Es ahí a donde apunta el discurso contemporáneo de gobernabilidad en los sistemas de justicia.

En parte, el impulso de la gestión implícito en la gobernabilidad obedece a la aplicación de políticas neoliberales. En

particular, François Dreyfus denuncia que los resultados de la gobernabilidad no están dirigidos hacia el “ciudadano del Estado de Derecho”, es decir, al individuo con derechos de conocer y controlar lo que su gobierno hace.¹⁴ Por el contrario, señala Dreyfus, la gobernabilidad dirige sus beneficios al “ciudadano *homo economicus*” a quien se le provee un mayor y mejor acceso a información útil para operar en los mercados.

La carga ideológica de la asociación entre gobernabilidad y crecimiento económico es clara aunque no siempre está presente. Priorizar la eficiencia y la eficacia de los juzgados puede tener poco que ver directamente con la protección y promoción de derechos (en un sentido amplio, más allá del derecho a un proceso rápido) si es que no hay una preocupación abierta por estos aspectos. Un proceso judicial rápido producto de la implementación de la notificación electrónica o de la oralización del proceso no asegura el equilibrio de poderes en un proceso, ni garantiza evitar sesgos de género o discriminación hacia las partes, así como tampoco remedia *per se* la calidad de las sentencias.

Además, no todo está claro en esta ecuación que reúne a justicia y crecimiento económico. El impacto de un buen sistema de justicia sobre el crecimiento de un país no ha sido suficientemente probado. Sherwood¹⁵ realizó en 1994 un conocido y bastante citado estudio donde concluía que un sistema de justicia eficiente tiene un impacto del 15% sobre el crecimiento del PBI.¹⁶ No obstante, Linn Hammergren cuestiona estos resultados. Para ella, el trabajo de Sherwood y otros de corte similar carecen de un sustento empírico adecuado; pero no es solo eso pues otras investigaciones refutan la causalidad de mejor justicia para mayor crecimiento, es decir, que la relación sería la inversa: el mayor crecimiento económico permite a país invertir en una justicia de mayor calidad.¹⁷

El riesgo no está en el éxito o fracaso de lograr el impacto apuntado por Sherwood, sino en cómo la relación entre justicia y crecimiento económico genera enfoques reduccionistas o circunscritos a espacios específicos como los que, en palabras de Dreyfus, el mercado tiende a favorecer. Eso es lo que explica en parte el énfasis que ha recibido la justicia comercial en el Perú.

Además, lo que se cuestiona implícitamente es la división del sentido de la justicia en la impartición de la justicia y sus consecuencias: la gobernabilidad –restringida únicamente a factores de eficiencia y eficacia– privilegia la calidad exterior de los servicios (rapidez, disponibilidad de información, trámites rápidos y poco costosos, etc.) por encima de su calidad interior (jueces y personal judicial competentes, sentencias bien argumentadas, mayor predictibilidad, etc.).

La enunciación formal de esta problemática es mejor resumida por Vigour: el impulso de la gestión comporta una distinción de la justicia como organización y como valor en detrimento

10 Ibid., p. 428.

11 Vigour, Cécile. “Justice: L’introduction d’une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques”, en *Droit et société*, n° 63, 2006, p. 429.

12 Chevallier, Jacques. “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, en *Revue française d’administration publique* 1-2, n° 105-106, 2003, p. 213.

13 Agere, Sam. *Promoting good governance. Principles, practices and perspectives*. Londres, Commonwealth Secretariat, 2000, p. 9.

14 Dreyfus, Françoise. “What kind of a citizen for what kind of state?”. En *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Luc Rouban (ed.), Bruxelles, International Institute of Administrative Sciences, 1999, p. 12.

15 Sherwood, Robert M., Geoffrey Shepherd y Celso Marcos de Souza. “Judicial Systems and Economic Performance”, en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 34, 1994.

16 Aún si el impacto de la justicia sobre la economía fuera de tal magnitud, la prioridad que la primera recibe por fuera del propio entorno del sistema de justicia parece contradecir su importancia. Entre actores políticos e incluso candidatos presidenciales o congresales, el tema justicia abarca poco o ningún espacio entre sus propuestas, dando la impresión que la economía e incluso la democracia pueden funcionar tranquilamente con el costo de una mala justicia.

17 Hammergren, Linn. “Uses of empirical research in refocusing judicial reforms: Lessons from five countries”. Washington, Banco Mundial, 2003, p. 7.

de este último. Dicho en otras palabras, el contenido de la misión (justicia como valor) deviene menos importante que la estructura para cumplirlo (justicia como organización).¹⁸

Dar menos importancia a la justicia como valor o, en todo caso, relegarla frente a los principios de la eficiencia y la eficacia producto de la racionalidad de la gestión, puede acarrear un efecto sobre la concepción y la puesta en práctica de las políticas judiciales. Acarrea el riesgo de abrir un rezago frente a la visión de justicia de los ciudadanos.

La gobernabilidad en el Poder Judicial peruano

La aplicación de la gobernabilidad en la administración de justicia peruana tiene matices particulares. Sin tomarla explícitamente como bandera, se la ha aplicado tanto en su componente práctico como ideológico operando, además de la distinción entre la justicia como valor y la justicia como organización, un efecto sobre la definición de prioridades judiciales. Ello, además de recomponer la identidad del juez tradicional y de favorecer la participación de la sociedad civil.

Si bien a penas se hallan rastros de la palabra gobernabilidad en los discursos tanto del actual presidente del Poder Judicial como de sus predecesores, el contenido de tales discursos suelen estar enfocados, con diferente intensidad según la gestión, en el contenido de gobernabilidad tal cual es definido para la justicia.

El discurso sobre la justicia como valor (la independencia, la autonomía, etc.) es recurrente en la posición institucional de jueces y de sus autoridades. En ocasiones, parece ser el discurso reinante por debajo del cual se teje el resto de la organización y su defensa frente a las críticas. Es común que, ante un ataque, un colectivo criticado públicamente pero también poco comprendido socialmente cierre filas y se defienda (aún cuando la razón no lo ampara) en los principios fundacionales de su función: nuevamente, la independencia, la autonomía, entre otros. Aquello es el resultado de la exacerbación del principio de independencia del juez y de autonomía de la institución. No se trata de negar la validez de estos principios (algo que es a todas luces inconsistente), pero sí notar que tal exacerbación ha servido para erigir barreras que evitan críticas, cambios menores y, hasta en ciertas ocasiones, grandes reformas.

Desde hace poco más de una década, este discurso de la justicia como valor viene siendo acompañado por el de la justicia como organización. Luego del apoyo inicial del Banco Mundial a proyectos que promovían la eficiencia y la eficacia, otros organismos internacionales han seguido esa ruta de financiamiento, mientras que el discurso de la gobernabilidad o de la justicia como organización ha ganado adeptos incluso al interior de la magistratura. Además del ejemplo de los Módulos Básicos de Justicia citado líneas arriba, se han realizado estudios para crear nuevos modelos de despacho judicial auspiciados por el Banco Mundial.

Como señalábamos antes, la gobernabilidad genera un riesgo de reduccionismo en los enfoques como producto del

favorecimiento de sectores vinculados a los mercados. En ese sentido, decíamos, favorecer un clima de inversiones es una de las aristas comunes donde se focaliza la gobernabilidad. En efecto, en los últimos años, uno de los sectores judiciales que recibió más atención y dinero de la cooperación internacional fue la justicia comercial.

El problema no es enfocarse en la justicia comercial. Por el contrario, debe sacarse las lecciones positivas de este modelo para replicarlas en otras áreas, en apoyo de un igual sustento presupuestal al recibido por la subespecialidad comercial. El problema es que el privilegio de la relación entre justicia y clima de inversiones puede retrasar otras prioridades igualmente centrales y con un mayor valor social, como aquellas de las especialidades familia o civil no comercial que concentran casi la mitad de los 3 millones de expedientes a nivel nacional, según la web del Poder Judicial.¹⁹

Además del tema de enfoques y de prioridades, la gobernabilidad ejerce una tensión sobre la identidad de los jueces. La promoción de la gestión ocasiona que la identidad y la legitimidad profesional tiendan a recomponerse como consecuencia de la integración de principios antes ajenos a la "cultura tradicional" de los magistrados que entendía al juez básicamente como sinónimo de sentenciador.²⁰

Una posición aún minoritaria pero con tendencia creciente entre los jueces es la de considerar que su rol no solo está en lo jurisdiccional, sino también en la gestión del despacho judicial, es decir, en acompañar la figura del juez sentenciador con la del juez gestor. Por esta razón, con la entrada de la gobernabilidad se presta atención tanto a la calidad del trabajo del juez, a la calidad de las sentencias, al funcionamiento de los juzgados y de la institución judicial así como a las expectativas de sus usuarios.

Chevallier remarca que la participación de los actores privados y públicos es una de las ventajas de la gobernabilidad, entre otras como el incentivo para lograr soluciones consensuadas.²¹ Un caso que se ajusta a esta definición es el de la participación de la sociedad civil en la CERIAJUS. Pero ello no siempre permite abordar adecuadamente los problemas de la justicia asentados en las desigualdades. Las propuestas de la CERIAJUS tuvieron un enfoque desde lo estructural y lo jurídico. Ello implicó que la visión de la justicia de los ciudadanos, tal como la definiéramos anteriormente, se mantenga poco visible en las propuestas de esta Comisión. En consecuencia, las relaciones microsociales que favorecen la aparición de las desigualdades fueron poco abordadas.²²

Un segundo espacio importante donde la sociedad civil participó fue el de los talleres macro regionales organizados por el Poder Judicial hace unos años para recoger propuestas de la sociedad civil e incorporarlas al proceso de formulación del presupuesto de la institución. Encuadradas en una democracia procedimental, estos talleres mostraron poca utilidad práctica. La falta de *expertise* y de especialización de la sociedad civil sobre cómo debe funcionar el Poder Judicial impidió verdaderos debates y recojo de propuestas. Además, dado el esquema de los talleres y las definiciones previas

18 Vigour, Cécile. Op. cit., p. 428.

19 Desde hace poco habría que agregar lo penal, pero impulsada bajo otras motivaciones.

20 Ibid., p. 432.

21 Idem.

22 Chevallier, Jacques. Op. cit., p. 207.

de ejes por parte del Poder Judicial donde encuadrar las propuestas ciudadanas, limitaron grandemente la posibilidad que la propuesta de un ciudadano pueda ser incorporada en el presupuesto judicial.²³

El balance de la gobernabilidad, tal como ha sido aplicada por el Poder Judicial, nos permite poner en paralelo dos realidades. La visión de justicia de técnicos ha introducido cambios importantes pero, al mismo tiempo, ha priorizado ciertos sectores y enfoques no siempre de un alto impacto sobre los aspectos que los ciudadanos perciben en su contacto con la administración de justicia o sobre la imagen que éstos tienen de ella.

Si creemos en la gobernabilidad como eje del cambio en el sistema de justicia, nos vemos obligados a reexaminar este vínculo, su puesta en práctica y, sobre todo, nos vemos en la necesidad de confrontarla con la visión de justicia de los ciudadanos. ¿Es esa la justicia la que desean los ciudadanos?

3. Encuentros y desencuentros: justicia, ciudadanos y técnicos

La visión de justicia de los ciudadanos y la de los técnicos no están tan lejanas la una de la otra. Las dos buscan un sistema de justicia rápido, poco costoso, transparente, con información clara, etc. En las encuestas, como lo hemos remarcado, los ciudadanos evocan implícitamente los principios de la eficiencia y la eficacia donde justamente la gobernabilidad se configura.

Entonces, ¿podemos afirmar que la visión de la justicia de los ciudadanos y la de los técnicos se reúnen en algún punto? ¿La justicia de ciudadanos va de par con la justicia de técnicos?

Si bien hay una coincidencia, cuantitativa y cualitativamente hay más puntos de divergencia. Cinco aspectos configuran estos desencuentros.

En primer lugar, gestionar en nombre de la gobernabilidad (eficiencia y eficacia) como principio práctico ha implicado un débil impacto en la reducción de las desigualdades (lo microsocioal) y, en consecuencia, ha implicado un cierto daño en algunos principios democráticos que, por otro lado, están bien inscritos en el discurso de la justicia como valor en el país.

Dado que una justicia rápida, poco costosa y transparente no asegura necesariamente un buen sistema de justicia, las desigualdades pueden subsistir e incluso reproducirse. Una mujer, una persona pobre o no importa quién puede ser objeto de discriminación en el marco de un proceso judicial rápido, poco costoso, transparente, y, ergo, eficiente y eficaz. La corrupción puede modificar el sentido de las decisiones de los jueces sin prolongar el proceso y sin alterar su eficiencia.

En segundo lugar y en concordancia con lo anterior, la sociedad civil aún tiene cierta dificultad para adoptar un enfoque más microsocioal donde el análisis sea puesto en cómo las desigualdades se producen y reproducen, algo que las ONG feministas han aprendido hace un buen tiempo.

En tercer lugar, la práctica de la gobernabilidad ha sido parcialmente implementada habida cuenta que no todos las

especialidades se han beneficiado de este enfoque. Además, el Programa de Mejoramiento de los Servicios de Justicia del Banco Mundial no ha contado con un presupuesto suficiente para trabajar con todas las Cortes y ahí donde lo hizo se han generado cambios bastante focalizados en la gestión del despacho judicial.

“La falta de *expertise* y de especialización de la sociedad civil sobre cómo debe funcionar el Poder Judicial impidió verdaderos debates y recojo de propuestas.”

En cuarto lugar, el impulso de la gestión ha abierto la discusión de lo que debe ser un buen magistrado: ¿un buen sentenciador, un buen administrador o ambas? Demostrar la validez de este paradigma, aplicado no sin resistencias iniciales en otras realidades, pasa por trabajar con distintos modelos de gestión del despacho judicial y de mostrar los resultados, algo que, hasta la fecha, encuentra su límite en la posición tradicional de algunos jueces que consideran que su labor debe ser eminentemente jurisdiccional y de otros que estiman que todo (incluyendo lo administrativo) que sucede en su juzgado es jurisdiccional y, por tanto, indesligable del juez.

En último lugar, la justicia como valor muestra también sus falencias: la predictibilidad es débil, la corrupción aún persiste, la calidad de los jueces deja que desear en muchos casos, etc. En suma, las representaciones sociales de la justicia evocadas párrafos atrás dibujan un retrato de la justicia aún parcialmente cierto.

En suma, la “desespecificación” del Poder Judicial, como separación de su sentido como valor y como organización, genera consecuencias importantes que se observan no solo en el ámbito de las desigualdades percibidas sino en la práctica misma de la gestión y de las políticas públicas judiciales.

Reflexión final

La gobernabilidad –comprendida en los límites de aplicarla a una institución particular, como el Poder Judicial– es indispensable como herramienta para una mejor justicia. Pese a este reconocimiento, la gobernabilidad no basta por ella misma para constituir el lazo deseado entre justicia y sensación de igualdad frente a la ciudadanía. Su contribución es débil si restringimos el rol del Poder Judicial o del sistema de justicia a un funcionamiento eficiente para favorecer principalmente a la estabilidad jurídica y la seguridad jurídica con miras a favorecer el clima de inversiones.

Del otro lado, si bien hemos analizado representaciones sociales para construir lo que es la visión de justicia de los ciudadanos, la realidad parecería no alejarse demasiado de esta construcción social. De ahí que trabajar sobre la experiencia directa de los litigantes sobre el sistema de justicia sea vital para cambiar ideas preconcebidas, en la medida que ello se base en la reducción de las desigualdades y de

otros efectos que perjudican a quienes no pueden acceder a abogados de calidad respetable.

En conclusión y por encima de todo, es fundamental comprender los diferentes factores y las consecuencias de la justicia como valor, pero también como organización. En términos de Guienne, habría que regresar a lo político (como fuente de representación de los intereses públicos) en lugar de apuntar, como es con la gobernabilidad, a la política (acción pública) que puede dejar a ciertos grupos de lado.²⁴

Del lado de la justicia de los ciudadanos, las desigualdades producidas y reproducidas en los procesos judiciales demandan mayor atención de parte de la investigación y las políticas públicas. Una vez comprendida esta visión de justicia de los ciudadanos, las desigualdades serán más visibles y atacables por la visión de justicia de los técnicos, siendo la gobernabilidad una de varias herramientas posibles a este propósito.

Más allá del discurso y las buenas intenciones, la justicia debe apuntar al ciudadano como objeto central. Un sistema de justicia que no pone verdaderamente en práctica valores democráticos –como la igualdad, la independencia, el Estado de Derecho, etc.– y que no es capaz de transmitir ello en los espacios donde interactúan las partes, tendrá dificultades para ser calificado y reconocido por los ciudadanos como inclusivo, legítimo, imparcial, protector y justo. En otras palabras, si las políticas judiciales no incluyen a lo microsocioal y no impactan en este espacio, se amplían la sensación de desigualdades y se acentúa la sensación que la justicia es un juego estratégico donde las partes se convierten en agentes capaces de conseguir ciertos arreglos haciendo uso de su capital económico y político. Es ahí donde las políticas judiciales deberían apuntar con mayor efectividad.

Bibliografía

Agere, Sam. Promoting good governance. *Principles, practices and perspectives*. Londres, Commonwealth Secretariat, 2000.

Bourdieu, Pierre. "L'opinion publique n'existe pas". En *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984.

Boza, Beatriz y Wilson Hernández. "¿La camita de la corrupción? Reforma judicial desde la ciudadanía". En *Advocatus*, nº 20, 2009.

Castañeda, Fernando. "¿Fue el Quinto Taller Macro Regional realmente participativo?". Disponible en <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0189.htm>

Chevallier, Jacques. "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?". en *Revue française d'administration publique* 1-2, nº 105-106, 2003.

Dreyfus, François. "What kind of a citizen for what kind of state?". En *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Luc Rouban (ed.), Bruxelles, International Institute of Administrative Sciences, 1999.

Ewick, Patricia y Susan Silbey. *The common place of law. Stories from everyday life*. Chicago, The University of Chicago Press, 1998.

Guienne, Véronique. *L'injustice sociale. L'action publique en questions*. Paris, Érès, 2006.

Hammergren, Linn. "Uses of empirical research in refocusing judicial reforms: Lessons from five countries". Washington, Banco Mundial, 2003.

Hammergren, Linn. "La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras", en Luis Pásara (ed.) *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Justicia Viva, 2004.

Hernández, Wilson. *¿Cuánto le cuesta la justicia a las mujeres? Costos económicos y no económicos del acceso a la justicia en procesos de alimentos y de violación sexual en Apurímac y Cajamarca*. Lima, Poder Judicial, 2011 (por publicar).

Sherwood, Robert M., Geoffrey Shepherd y Celso Marcos de Souza. "Judicial Systems and Economic Performance", en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 34, 1994.

Vigour, Cecile. "Justice: L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques", en *Droit et société*, nº 63, 2006.

Zavaro, Maurice. "Corps judiciaire et société", en *Droit et société*, nº 20/21, 1992.

24 Guienne, Véronique. *L'injustice sociale. L'action publique en questions*. Paris, Érès, 2006.