

Universidad Nacional de San Martín
Centro Internacional de Estudios Políticos

Maestría en Derechos Humanos y Democratización

**El rol de los organismos internacionales en los procesos de
reforma a los sistemas judiciales en América latina:**
*La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las
dinámicas de transformación institucional en Colombia*

Tesis presentada para la obtención del título de Magister por

Andrés Mauricio Guzmán Rincón

Director:

Federico Lorenc Valcarce Phd

Buenos Aires, 12 de noviembre 2012

“Un desarrollo sucesivo no es absolutamente, con cualquier necesidad,
elevación, ni incremento, ni refuerzo”.

Friedrich Nietzsche.

Resumen

Los organismos internacionales han desempeñado un rol protagónico en la promoción y difusión de reformas institucionales en los últimos años, por esta razón desde una perspectiva socio jurídica se identifican sus peculiaridades, haciendo énfasis en las instituciones financieras internacionales y en las agendas de reforma a la administración de justicia en América latina. La caracterización de la estrategia de reforma adoptada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el ámbito regional y sus dinámicas en el caso colombiano, permiten identificar con mayor detalle las tensiones en su concepción, principalmente el intento de armonizar la economía de mercado con la democracia, las interacciones entre actores nacionales y transnacionales y las disputas por el sentido de la función judicial en el contexto de la globalización.

Palabras clave

Reforma judicial, Estado de Derecho, Banco Interamericano de Desarrollo, gobernabilidad democrática, derecho y sociedad.

Abstract

The international organisms have played a leading role in the promotion and diffusion of the institutional reforms in the last years, therefore from a socio juridical perspective, the thesis identifies their peculiarities, emphasizing in the international financial institutions and the strategy of the reform to the justice administration in Latin America. The characterization of the reform strategy adopted for the Interamerican Development Bank on the regional scope and the dynamics in the Colombian case, allows to identify with higher detail, the tensions on its conception, mainly, by trying to harmonize the market economy with the democracy, the interactions between the national and transnational actors and the disputes for the sense of the judicial function in the globalization context.

Key words

Judicial reform, Rule of Law, Interamerican Development Bank, democratic governance, law and society.

TABLA DE CONTENIDO

Lista de cuadros

Cuadro 1: Reformas judiciales orientadas al mercado.....	28
Cuadro 2: Estrategia de reforma y modernización del Estado del BID en América Latina.....	44
Cuadro 3: Áreas de reforma judicial y sus componentes.....	61
Cuadro 4: Reformas legales relativas al funcionamiento de los sistemas judiciales.....	81

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo I: Los organismos internacionales y la reforma a los sistemas judiciales en América Latina: una aproximación teórica.....	12
---	-----------

1. Aproximaciones al estudio de las reformas.....	13
1.1 Tipologías de reformas judiciales.....	14
1.2 La centralidad de los organismos internacionales en las reformas judiciales.....	16
1.2.1 Las peculiaridades de la intervención de los organismos internacionales.....	18
1.2.1.1 La elaboración y difusión de nuevas teorías para fundamentar las reformas.....	18
1.2.2 Los procesos de difusión de las reformas institucionales.....	20
1.3 Justicia para el mercado y neoinstitucionalismo económico.....	22
1.3.1 Douglas North y la teoría neoinstitucional.....	23
1.3.1.1 El derecho y el crecimiento económico.....	25
1.3.2 La orientación hacia el mercado de las reformas judiciales.....	27
1.4 Retos, críticas y fracaso de las reformas judiciales en América Latina.....	32
1.5 Reformas institucionales, derechos humanos y sostenibilidad democrática.....	36

Capítulo II: La reforma a los sistemas judiciales en la agenda estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo.....	39
---	-----------

2.1 La estrategia de reforma y modernización del Estado.....	40
2.2 La estrategia de reforma y modernización de la administración de justicia.....	45
2.2.1 Antecedentes y origen de la estrategia.....	45
2.2.2 Diagnóstico de los sistemas judiciales latinoamericanos.....	49
2.2.3 Limitaciones de los diagnósticos sobre sistemas judiciales.....	54
2.2.4 Gobernabilidad democrática y reforma judicial.....	56
2.2.5 La estrategia de reforma a los sistemas judiciales: caracterización y balance.....	60

2.2.5.1 La promoción y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales a través de la conciliación y el arbitraje.....	63
2.2.5.2. El fortalecimiento al desempeño institucional de los órganos del Poder Judicial y del sistema penal.....	63
2.2.5.3 Profesionalización de la carrera judicial y capacitación de los funcionarios.....	66
2.2.5.4 La asistencia jurídica y el acceso a la justicia.....	67
2.6 Construcción de consensos, difusión de experiencias y preparación del camino para el proceso de reforma.....	69
2.7 Recapitulación: ¿Reformas judiciales para el mercado?.....	69
Capítulo III: Tensiones en la reforma institucional del BID en Colombia: constitucionalismo, democracia y mercado.....	71
3.1 Nuevas normas jurídicas en los noventa.....	72
3.1.1 Estrategia y programas de reforma financiados por el BID en los noventa.....	75
3.2 Estrategia y programas de reforma en la última década.....	78
3.2.1 Reformas legales.....	79
3.2.2 La articulación con los poderes locales y con otros organismos financieros internacionales.....	83
3.2.3 Los programas de reforma financiados por el BID	86
3.2.3.1 Altas Cortes y el rol de la Corte constitucional.....	86
3.2.3.2 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	89
3.3 El puente entre la elite nacional y los poderes transnacionales.....	91
3.3.1 Un intermediario clave.....	91
3.3.2 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los derechos humanos.....	93
3.4 La promoción de la economía de mercado.....	95
Conclusiones.....	97
Bibliografía.....	108
Anexos.....	118
Anexo 1. Programas de reforma judicial del BID en América Latina.....	118

Introducción

En la década de los noventa se configura un escenario en el que se originan nuevos conflictos y tensiones entre actores sociales, estatales y transnacionales. Por esta razón, desde el derecho internacional se han venido creando instancias encargadas de su resolución pacífica, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI) del Banco Mundial, los centros de conciliación y arbitraje internacionales o, en el ámbito de los derechos humanos, la Corte Interamericana de DDHH (Corte IDH), el Tribunal Europeo de DDHH o la Corte Penal Internacional (CPI). Las respuestas encaminadas a la resolución de estos conflictos se plantea desde las limitaciones que tienen los Estados para controlar fenómenos como el libre mercado, el deterioro medioambiental o la delincuencia transnacional, y a su vez desde el rol protagónico que adoptan cuando se trata de posibilitar y canalizar los mecanismos globales que se vienen gestando en el contexto internacional.

Ante estos cambios, comienzan a gestarse una serie de reformas institucionales de diverso origen y naturaleza que básicamente pretenden la transformación de los Estados para lograr su adaptación al modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en sistemas políticos democráticos. En el contexto de la globalización económica y política, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) más influyentes como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se convierten en importantes promotores de reformas en Latinoamérica.

Es así como el BID adopta la estrategia de reforma y modernización de Estado, bajo la cual se pretende la consecución de Estados modernos y eficientes que proporcionen un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de economías de mercado y para garantizar su sostenibilidad mediante la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo el entendido de que la coexistencia armónica entre ambos conduce al desarrollo. Dentro de esta estrategia, la reforma judicial¹ se constituye en un componente muy importante en la medida en que se considera que el Poder Judicial es imprescindible en la consolidación del marco institucional adecuado para el desenvolvimiento de las economías de mercado y la vigencia de ciertas libertades básicas.

¹ Esta expresión es equivalente a la de "transformaciones en los sistemas de justicia", que es más precisa, en la medida en que hace alusión a un fenómeno complejo en el que confluyen tanto intereses internos (Nacionales) como externos (Internacionales), y en el que participaron diferentes actores sociales con intereses contrapuestos, por una parte sectores progresistas de la sociedad civil como grupos de defensores de derechos humanos y por otra parte, agentes económicos como las IFIS que promovieron iniciativas primordialmente con el fin de fortalecer las economías de mercado, al respecto: Uprimny, 2001.

Desde esta óptica, el Poder Judicial está llamado por una parte a proporcionar ciertas condiciones favorables a los actores económicos tales como la seguridad jurídica y política para el cumplimiento de los contratos, la protección de la vida y bienes de las personas, el establecimiento de unas reglas claras del juego económico y la resolución ágil y expedita de los conflictos; por otra parte, éste también debe velar por el equilibrio de poderes, garantizar el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, combatir la impunidad y evitar las intromisiones indebidas del gobierno o del Poder Legislativo que impliquen la vulneración de derechos humanos.

En las dos últimas décadas, este proceso ha estado marcado por algunas tensiones. En el caso concreto de la estrategia de reforma institucional adelantada por el BID en la región es evidente que, por una parte, se pretende profundizar los efectos de la política económica implementada en los noventa basada en la apertura y la liberalización, pero por otra, se procura contrarrestar los problemas derivados de este proceso tales como la acentuación de las desigualdades sociales, el deterioro ambiental, la falta de cohesión social y el déficit de legitimidad ciudadana mediante el impulso simultáneo de la gobernabilidad democrática. En el ámbito de la reforma a los sistemas judiciales, estas tensiones se manifiestan en los contenidos de los programas de reforma que, por una parte, promueven el fortalecimiento de la inversión y la disminución de los costos de transacción mediante estímulos al sector privado y, por otra, en la inclusión de acciones para lograr el acceso a la justicia de la población más vulnerable.

En el periodo 1997 - 2007, el BID invirtió cerca de 450 millones de dólares para desarrollar la estrategia de reforma a la justicia en América Latina (Cordovez, 2007). Dicha estrategia incluyó la reforma legal, entendida como las acciones encaminadas a la adopción de un conjunto de normas por cuenta de los Estados para que se adaptaran a los nuevos requerimientos de la economía mundial, y por otra parte, una reforma institucional que en términos generales debe entenderse como una transformación de las instituciones judiciales para que enfrentasen los desafíos que plantea “la modernización del Estado” en la era de la globalización. El Banco ha organizado su agenda de desarrollo y justicia en América Latina sobre cuatro ejes temáticos: “Independencia, transparencia y responsabilidad judicial; reforma de la jurisdicción penal; organización, gerencia y gestión institucional; y acceso a la justicia y participación ciudadana en los procesos de reforma judicial” (Cordovez, 2007: 3).

El principal interés de la tesis que aquí presentamos consiste en comprender los procesos de reforma institucional desde los noventa, e identificar la complejidad de los mismos a partir de las interacciones entre los gobiernos locales y los poderes transnacionales en el contexto de la globalización. Haciendo especial énfasis en el rol atribuido al Poder Judicial como componente

estructural del Estado, esta investigación propone algunas herramientas teóricas útiles para el abordaje de estas cuestiones, aunque se ocupa específicamente de la formación de la agenda del BID para América Latina, del carácter estratégico de las reformas que promovió y del análisis de sus componentes, que en términos generales se derivan de la aplicación de los postulados del análisis económico del derecho y del neoinstitucionalismo económico. Por último, se identifican las dinámicas de los procesos de reforma que se han implementado en Colombia, (uno de los países que más financiación ha recibido por cuenta de este organismo, con la ayuda financiera del BID en los últimos 15 años, resaltando las articulaciones con la política local, así como las tensiones que se suscitan entre un modelo de desarrollo que involucra simultáneamente la promoción del mercado y de los sistemas democráticos.

De allí que esta disertación pretenda responder a estos interrogantes: ¿Cuál es el rol que ha cumplido el Banco Interamericano de Desarrollo como promotor de la gobernabilidad global mediante la promoción y difusión de programas de reforma institucional en América Latina? ¿Cómo su estrategia se ha articulado con los intereses de los poderes locales? ¿Qué tensiones se pueden identificar entre los objetivos de mercado y los de democratización? ¿Cuáles son las especificidades del proceso de reforma a los sistemas judiciales? ¿Cuáles han sido las manifestaciones de este fenómeno en Colombia desde la década de los noventa?

La indagación efectuada permite sostener que el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que otras IFIS en los noventa, se convierte en un organismo que promueve la transformación de los Estados latinoamericanos a partir de la generación de consensos con los gobiernos de la región y del diseño de una estrategia que sirve como parámetro de acción bajo el cual se sustentan un conjunto de programas que son objeto de financiación y de cooperación técnica. El fundamento de la estrategia retoma la aproximación teórica y conceptual de organismos internacionales en el que se identifican los postulados del neoinstitucionalismo económico y de la aproximación al análisis económico del derecho, bajo los cuales se pretende la sostenibilidad de un modelo de desarrollo basado en economías de mercado, donde el Poder Judicial debe brindar mayores condiciones de predictibilidad a los actores económicos en el contexto de las democracias constitucionales. De acuerdo con esto, el BID actúa como un catalizador entre los poderes transnacionales que en los noventa lideraron las políticas neoliberales y las elites asentadas en los gobiernos de los países latinoamericanos que transformaron sus sistemas políticos hacia la democracia.

Desde una aproximación descriptiva, se observa que la reforma a los sistemas de justicia financiada por el BID en América Latina en los últimos veinte años contempló al menos cuatro áreas estratégicas: i) fortalecimiento al desempeño institucional de los órganos del Poder

Judicial incluidos los órganos encargados del diseño y ejecución de la política criminal y de la administración del Poder Judicial,² ii) promoción y fortalecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales a través del arbitraje y la mediación, iii) fortalecimiento y apoyo a la carrera y a la administración judicial,³ y iv) asistencia jurídica y acceso a la justicia. Estas áreas estratégicas desde la perspectiva del Banco, no solo permiten lograr ciertos niveles de predictibilidad económica y la disminución de los costos de transacción⁴ para los actores económicos, sino que permiten también lograr un sistema judicial más eficiente y eficaz para el logro de ciertos valores democráticos como la independencia judicial, el acceso a la justicia o la disminución de la impunidad.

En el contexto colombiano se puede identificar con más claridad en qué ha consistido ese rol catalizador del BID, en la medida en que desde 1995, los programas que ha financiado siempre han sido concertados y articulados con los gobiernos de turno. De forma reciente esta articulación se hace extensiva incluso a los miembros del Poder Judicial, con el fin de lograr el respaldo político suficiente para darle sostenibilidad y lograr su consecución. Incluso esta articulación se manifiesta en la cercanía de algunos individuos pertenecientes a las elites del país con las redes transnacionales de poder que influyen de forma decisiva en el diseño, difusión e implementación de reformas institucionales desde organismos internacionales; esta afinidad se manifiesta por la existencia de vínculos profesionales y afinidades ideológicas principalmente. Al igual que en otros países latinoamericanos, el proceso que dio origen al nuevo pacto constitucional en 1991 implica que en la Carta confluyan tanto los objetivos que procuran resolver los problemas sociales más urgentes como aquellos que pretenden llevar a cabo las transformaciones institucionales que requiere un modelo de mercado; por esta razón, la vigencia de los principios propios del constitucionalismo aspiracional⁵ encaminados a lograr una mayor

² Que incluye componentes como la modernización normativa, la simplificación de procesos, la ampliación y optimización de sistemas de gestión, la racionalización y reordenamiento de ingresos judiciales, el desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema (Estadísticas judiciales e Informática jurídica), reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial, coordinación interinstitucional de los sistemas de justicia y la modernización de despachos judiciales entre otros. (BID, 1994) (BID, 1995), (BID, 1996), (BID, 1997), (BID, 1999), (BID, 2000), (BID, 2001), (BID, 2003), (BID, 2006), (BID, 2007), (BID, 2010).

³ Que incluye componentes como el fortalecimiento al sistema de carrera de jueces, magistrados y defensores públicos, el fortalecimiento al sistema de selección de funcionarios judiciales, el fortalecimiento de la escuela judicial y programas de educación legal a funcionarios y jueces entre otros. (BID, 1994) (BID, 1995), (BID, 1996), (BID, 1997), (BID, 1999), (BID, 2000), (BID, 2001), (BID, 2003), (BID, 2006), (BID, 2007), (BID, 2010).

⁴ Básicamente a partir de la protección y claridad de los derechos de propiedad; la generación de incentivos para la inversión privada; la protección de los derechos contractuales; la seguridad jurídica y política para los actores económicos y la implementación de sistemas de control para evitar las intromisiones indebidas del Estado en la economía. Al respecto ver el capítulo I de la presente tesis.

⁵ De acuerdo con Mauricio García, la idea del constitucionalismo aspiracional es común a la tradición colombiana y latinoamericana; esta se caracteriza por surgir en contextos de rechazo hacia el presente y al pasado, con el fin de lograr un cambio social, para lo cual se otorgan un significativo número de facultades a los jueces para garantizar los derechos y controlar los poderes públicos, lo que a su vez ha

democratización y la disminución de las deudas sociales, coexisten con reformas legales y dinámicas políticas que adoptan las prescripciones del neoliberalismo, en un contexto en el que la agudización del conflicto y del narcotráfico han conllevado al incremento paulatino de las facultades represivas del Estado.

Estas tensiones se manifiestan también en la agenda que ha financiado el BID en Colombia, con los programas de fortalecimiento al sistema penal a través de la modernización de la Fiscalía General de la Nación; el apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de conflictos comerciales; la eficiencia institucional de las altas cortes de justicia y el fortalecimiento de la defensa técnica del Estado. Estas reformas se dan en contextos complejos en los que i) la política criminal aún conservaba muchos rasgos autoritarios, ii) algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos conllevaban la negación del acceso a la justicia de los menos favorecidos, debido a que se pensaban más como un mecanismo para descongestionar la justicia y preservarla para las clases poseedoras y iii) los intentos de reforma a los organismos regionales de protección de los derechos humanos por cuenta de algunos gobiernos tras manifestar su inconformidad frente a su funcionamiento e injerencia en el ámbito local.

La constatación de estos aspectos se logró a partir del abordaje de las siguientes cuestiones: por una parte, la descripción del contexto en el que se implementaron las reformas judiciales del BID en los noventa en relación con una nueva etapa del Movimiento Derecho y Desarrollo, así como una breve descripción de algunas herramientas conceptuales que desde una aproximación socio-jurídica permiten el análisis de los procesos de reforma en el contexto de la globalización, como se efectúa en el capítulo I; la comprensión de la reforma judicial como componente estratégico del proceso de reforma y modernización del Estado, así como de sus especificidades, como se efectúa en el capítulo II; y finalmente, el contexto sociopolítico en el que se adoptaron las reformas a los sistemas de justicia financiados y apoyados técnicamente por el BID resaltando las tensiones en este proceso y la interacción entre los poderes locales y transnacionales en el caso colombiano son abordados en el capítulo III.

La investigación adopta la perspectiva de derecho y sociedad en sentido amplio, que incorpora aspectos como la preocupación por contrastar el derecho en los libros con el derecho en acción, así como una metodología interdisciplinaria. La interdisciplinariedad desconfía de la división artificial entre campos del conocimiento para abarcar fenómenos complejos (García & Rodríguez, 2003). En el estudio del derecho esto implica abandonar el formalismo jurídico para

llevado a un fenómeno de judicialización de la política económica del Estado o la politización de la justicia económica. Asimismo, esta requiere de un amplio consenso ciudadano que respalde el “constitucionalismo militante” de los jueces para contrarrestar las contrarreformas sociales que se oponen a este proceso. Al respecto: García, 2006.

comprender las relaciones y tensiones entre los sistemas jurídicos y los demás sistemas sociales: en este caso, la estrategia que desplegó una institución financiera internacional como el BID con el fin de transformar la justicia en la región, bajo la idea de que esto permitiría un mejor desempeño económico conforme a un modelo de desarrollo ampliamente aceptado y defendido por otras instituciones multilaterales de crédito como el Banco Mundial.

Para dar cuenta de la estrategia de reforma judicial del BID se privilegió la documentación oficial proferida por este organismo sobre el tema. Entiéndase por documentación oficial los textos sobre la estrategia del Banco en materia de reforma y modernización del Estado, los denominados documentos de estrategia de país, los textos de los programas de reforma judicial, los contratos de estos programas, las propuestas de préstamo, los documentos de trabajo (Working papers), las evaluaciones de los programas de reforma y los libros editados por el BID que si bien no se constituyen en su posición oficial, sí permiten inferir los lineamientos teóricos, metodológicos e ideológicos que han sido aplicados por este organismo en determinada época para emprender este proceso. Además, se revisó y analizó información de prensa y de informes de distintas ONG, principalmente para lograr una contextualización suficiente de las reformas en el caso colombiano, objetivo para el cual también fueron importantes algunas entrevistas realizadas a actores relevantes y expertos.

Capítulo I

Los organismos internacionales y la reforma a los sistemas judiciales en América Latina: una aproximación teórica

Una de las peculiaridades de la ola de reformas institucionales promovidas desde los noventa en la región, ha sido el protagonismo de los organismos internacionales en su diseño, promoción, financiamiento e implementación. Estos procesos implican negociaciones con los poderes locales de los países, la apuesta por la búsqueda de modelos teóricos que permitan fundamentarlas y legitimarlas en escenarios políticos y académicos, así como la instauración de una compleja red de interacciones entre poderes transnacionales en la que coexisten tensiones y luchas por el poder entre diferentes actores. Además, en el caso de las reformas a los sistemas judiciales, existe una apuesta deliberada por adaptar las instituciones de la administración de justicia a las condiciones requeridas para la sostenibilidad de un modelo de desarrollo basado en el mercado en el contexto de sistemas políticos democráticos.

Por eso en este capítulo, se aborda el conjunto de herramientas teóricas y conceptuales que desde la aproximación socio jurídica al estudio de las reformas institucionales, sirve como referente principal a la comprensión de las peculiaridades que el BID ha adoptado como uno de los organismos internacionales de más importancia en la promoción de reformas en la región latinoamericana durante los últimos treinta años y específicamente para identificar a grandes rasgos los efectos de esta agenda en Colombia, uno de los países que más financiamiento y apoyo técnico ha recibido por cuenta de este organismo.

La aproximación teórica propuesta también tiene el objetivo de contextualizar los procesos de reforma desde los noventa, además pretende contribuir a la formulación de un esquema útil para la comprensión de otros procesos de reforma diferentes a los que son objeto de este trabajo. Sin embargo, debido a que en los capítulos posteriores se abordará específicamente el estudio del BID, se hace énfasis en el rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) como un tipo particular de agentes internacionales promotores de reformas institucionales.

Se hace mención a las diferentes aproximaciones a las reformas, así como a las tipologías propuestas, con el fin de caracterizar la diversidad de iniciativas que se han formulado, así como al carácter complejo que adoptan al incorporar elementos en tensión, precisamente uno de los ejes sobre los que gira esta disertación. De igual forma, se introducen algunos cuestionamientos a los efectos de las reformas, poniendo en duda algunos de los presupuestos teóricos que han dado pie a las reformas y, en general, el papel del derecho en la consecución del crecimiento económico.

1. Aproximaciones al estudio de las reformas

Antes de caracterizar el rol de los organismos internacionales en la promoción de reformas a los sistemas judiciales, es importante aclarar que en la región han coexistido diferentes propuestas, así como abordajes teóricos para su comprensión.

A partir de la década de los ochenta, el Poder Judicial adquiere un gran protagonismo en los procesos de cambio político hacia la democracia en los países latinoamericanos, hecho que se evidencia también en la significativa producción de conocimiento en torno a los aspectos teóricos e históricos de los sistemas judiciales.⁶ Este protagonismo ha sido explicado principalmente a partir de dos fenómenos que a su vez se han convertido en los dos grandes enfoques desde los que se abarca la comprensión y análisis de los mismos: la globalización económica y los procesos de transición democrática (Rodríguez, 2009; Arellano, 2008).

De acuerdo con Matthew Taylor, los estudios sobre los sistemas de justicia a partir de la transición democrática en la región se pueden clasificar en i) aquellos que dan cuenta de la forma en que las cortes y tribunales no solo se ocupan de resolver los conflictos sociales, sino que también sirven como mecanismos improvisados de reformas institucionales. Desde esta aproximación se sostiene que el Poder Judicial discute los problemas públicos, establece la agenda pública e impulsa el desarrollo económico; ii) los que tienen como objeto principal, describir la forma en que operan los tribunales en la realidad, haciendo énfasis en que la aplicación de la ley en América Latina es el reflejo de una sociedad paternalista y, iii) aquellos que se orientan hacia la determinación de las consecuencias de las reformas judiciales, principalmente luego de las dictaduras, y poniendo particular énfasis en las consecuencias políticas de las reformas constitucionales, así como en la identificación de obstáculos para lograr sistemas judiciales eficientes, independientes y accesibles⁷ (Arellano, 2008; Taylor, 2008).

Otra clasificación puede efectuarse a partir de los estudios que le otorgan una gran relevancia al Poder Judicial en la consolidación de la democracia, para lo cual adoptan las reformas judiciales

⁶ Para Arellano, quien sigue la teoría de Bourdieu, este fenómeno puede interpretarse como la consagración que efectúan las ciencias sociales de un asunto que es considerado como problema social por cuenta del Estado. Por esta razón las ciencias sociales participan de forma más o menos directa en la construcción y existencia del problema; además, en este punto es imprescindible que acrecienten su independencia para lograr cuestionar los presupuestos ideológicos tanto del Estado como de otros actores sociales en este proceso, al respecto: Arellano, 2008.

⁷ Como en el caso de los siguientes estudios: Gargarella & Sakar, 2003, y Manwinwaring & Welna, 2002, al respecto: Arellano, 2008.

como principal objeto de investigación empírica (Arellano, 2008). Algunas líneas de investigación en esta vía han sido: i) defender la importancia de los sistemas judiciales como un mecanismo para lograr la igualdad efectiva de los derechos humanos de los ciudadanos;⁸ ii) dar cuenta de las tensiones entre las ansias de cambio y la resistencia de los actores sociales que se oponen a los mismos;⁹ iii) establecer una relación entre la importancia del Poder Judicial para el logro de la democratización y la reciente judicialización de la política; iv) identificar las agendas de los organismos internacionales en el impulso de reformas a los sistemas judiciales como en el caso del BID, el BM, UN, USAID, entre otros;¹⁰ y v) concebir las reformas judiciales en el ámbito de las relaciones de poder en el contexto de la globalización. En buena parte, estos estudios pretenden establecer las implicaciones políticas y sociales de las instituciones judiciales, así como comprender el ritmo y el rumbo del cambio político a partir del cambio institucional (Arellano, 2008).

Como se puede observar, esta multiplicidad de aproximaciones al estudio de las reformas, evidencia que durante las tres últimas décadas, ha habido diversas iniciativas de reforma cuyo contenido, objetivos y efectos, han sido muy diferentes. Incluso, como lo anota la Comisión Andina de Juristas, desde sectores progresistas se han llevado a cabo iniciativas para contrarrestar la perspectiva neoliberal que dominó el ideario de las mismas, por ejemplo, a partir de propuestas promovidas por la Cooperación de países europeos y el PNUD, que tienen como objetivo el fortalecimiento institucional del Estado de Derecho y de los derechos humanos. El prototipo de los programas de reforma que adoptan una perspectiva económico institucional, se identifican con las agencias multilaterales de crédito, principalmente el BM y el BID (CAJ, 2000).

1.1 Tipologías de reformas judiciales

Uprimny y Rodríguez sostienen que existen diferentes tipos de programas de reforma conforme a las prioridades de quienes las promueven. En este punto se basan en lo afirmado por Carothers,¹¹ quien distingue cuatro tipos de programas de reforma judicial para América Latina.

El primero es el tipo de programas promovidos por agencias multilaterales como el BM y el BID, que han apoyado reformas para incrementar la eficiencia del sistema judicial,

⁸ Algunos ejemplos aportados por Arellano están en los siguientes trabajos: O'Donnell, 2002 y Prezworski, 1998.

⁹ Algunos ejemplos son los trabajos de: Domingo & Sieder, 2002 y Passara, 2003, al respecto: Arellano, 2008.

¹⁰ Como en el caso de Carothers, al respecto: Carothers, 2002.

¹¹ Al respecto ver: Carothers, 1999.

particularmente en la justicia civil y comercial que garanticen la existencia de reglas predecibles para la resolución de conflictos entre particulares y que fomenten las transacciones. El segundo tipo de reformas son las promovidas por agencias de cooperación como la AID, que persiguen fortalecer las instituciones de justicia encargadas de ejecutar la política penal internacional, principalmente mediante la “guerra política contra el narcotráfico”, en estrecha alianza con los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia. En tercer lugar, algunos proyectos que han pretendido fortalecer la democracia en la región, tendientes a aumentar la independencia judicial y la garantía de las libertades civiles, como lo han hecho el BID y agencias y gobiernos europeos. Y, finalmente, un grupo de reformas que han sido promovidas por organizaciones y movimientos de derechos humanos, que se encaminan al fortalecimiento de las cortes para controlar los abusos del poder estatal, garantizar los derechos de las mujeres, las minorías étnicas y las clases populares; en esta última tendencia se enmarcan los apoyos de agencias de cooperación de los países nórdicos y de la Fundación Ford. La distinción sirve para caracterizar el primer grupo de reformas como aquellas que incorporan una perspectiva neoliberal de la justicia,¹² que va acompañada del segundo grupo en el que se combina la promoción del mercado con el fortalecimiento de la represión social a través del sistema penal (Uprimny & Rodríguez, 2003). Carothers advierte que esta perspectiva neoliberal puede resultar antagónica con aquellas que propenden por el fortalecimiento de los derechos de los marginados y de las libertades civiles.

De forma similar, autores como Jeffrey Sachs,¹³ sostienen que la reforma judicial bajo los postulados de la nueva ola del Movimiento Derecho y Desarrollo, y en relación con la agenda de los organismos multilaterales de crédito, adopta los objetivos de crear condiciones jurídicas para la inversión extranjera e implementar instancias internacionales que resuelvan los conflictos para de esta forma permitir el comercio de bienes y las inversiones de capital en la economía global. Por eso el alcance de las reformas se basa en la transformación selectiva de

¹² Las tres corrientes que confluyen en la perspectiva neoliberal de la justicia son: En primer lugar, análisis filosóficos de orientación liberal individualista como los de Hayek en su obra *Law, legislation and liberty*, publicada en 1973, o el texto clásico de R Nozick, *Anarquía, Estado y utopía* de 1988; en segundo lugar las críticas económicas de filiación neoliberal como las de M. Friedman y por último perspectivas neoinstitucionales como la que trae D. North en su texto *Instituciones y desarrollo*. Estos postulados sirven para fundamentar acciones encaminadas al desmonte del constitucionalismo social para evitar conflictos redistributivos; defender una concepción sobre la administración de justicia que sea funcional al mercado, en la medida en que proteja a los actores económicos en cuanto a su vida y bienes, básicamente desde el fortalecimiento de la libertad económica y de la lucha contra la criminalidad, en este punto cobran importancia las reformas a los sistemas penales, así como la inclusión de medidas para garantizarles seguridad jurídica mediante la consagración de la protección constitucional a la propiedad y a la libertad económica y mediante el establecimiento de unas reglas de juego estables que no puedan ser variadas abruptamente por los jueces ni por los demás poderes del Estado; y la búsqueda de la incorporación de mecanismos de mercado en el funcionamiento de los sistemas de justicia para incrementar su eficacia, generando estímulos para una mayor productividad de los jueces y para promover una negociación efectiva y expedita entre las partes, principalmente de las controversias comerciales (Rodríguez & Uprimny, 2003).

¹³ Citado en (Uprimny & Rodríguez, 2003).

algunas áreas del Estado, precisamente las que lleven a estos objetivos específicos; estas agendas expresan que la comprensión del concepto de desarrollo por cuenta de estos organismos privilegia la búsqueda del crecimiento económico a partir del fortalecimiento del mercado.

1.2 La centralidad de los organismos internacionales en las reformas judiciales

En las tres últimas décadas, la reforma judicial ha cobrado una gran importancia en las agendas gubernamentales de América Latina y particularmente de las Instituciones Financieras Internacionales.¹⁴ En efecto, la administración de justicia es considerada como un sector estratégico para el desarrollo económico en el contexto de la globalización del derecho¹⁵ (Rodríguez, 2005).

El fenómeno de las reformas judiciales, a pesar de ser un asunto relativamente reciente, tiene sus antecedentes en los años sesenta, período que coincide con el auge del Movimiento Derecho y Desarrollo. Este movimiento concentró sus esfuerzos en los trasplantes institucionales para lograr el desarrollo de los países del tercer mundo, básicamente a partir de la transformación de la educación legal y teniendo plena confianza en las tesis weberianas que destacaban el papel primordial del derecho racional moderno en la consolidación de la sociedad capitalista. Sin embargo, a finales de los setenta, los mismos promotores del movimiento vaticinaron su fracaso ante la ineficacia de las reformas en relación con la consolidación de Estados modernos y al mostrarse escépticos frente al carácter transformador del derecho en el proceso de modernización (Rodríguez, 2005).

A pesar del escepticismo reinante, a comienzos de los noventa, se revitalizaría el interés teórico por establecer las posibles conexiones entre derecho y desarrollo; en este punto, el auge del neoinstitucionalismo como corriente teórica, así como la promoción de programas de reforma por cuenta de las IFIS, fueron aspectos decisivos para iniciar una nueva etapa de dicho Movimiento, que también se inspiraría en los postulados fundamentales de la primera etapa en los sesenta (Uprimny & Rodríguez, 2003).

La revitalización del interés por la reforma judicial ocurre en un contexto muy particular en el que dos acontecimientos transforman la configuración política mundial: la derrota del bloque oriental comunista al término de la Guerra Fría y la transición democrática en América Latina (Carvalho, 2000). Estos hechos dieron lugar a la configuración de un consenso hegemónico que

¹⁴ Me refiero con esta denominación principalmente al Banco Mundial, al Banco Asiático y al Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁵ Sobre el proceso de globalización del derecho ver: Santos, 2001.

logró expandirse a través de complejas redes transnacionales: la instauración del neoliberalismo como sistema económico materializado en el Consenso de Washington y de la democracia liberal como sistema político (Santos, 2001).

En este escenario, las reformas judiciales se conciben como mecanismos para adelantar transformaciones institucionales en los países, en las que confluyen objetivos como la consolidación del Estado de derecho, el impulso de las economías de mercado y el logro de la seguridad. En este proceso complejo de reformas, se revitaliza la idea de concebir al derecho como un instrumento de desarrollo en la que, a diferencia del período de los sesenta, i) se abarca una concepción sistémica de las reformas judiciales, en la medida en que se articulan a procesos de reformas institucionales más ambiciosos que involucran aspectos que van más allá de la educación legal, como, por ejemplo, la reforma del Estado;¹⁶ ii) se incorpora una concepción restringida del concepto de desarrollo que coincide con los postulados del neoliberalismo, abandonando la vaguedad con la que este concepto había sido asumido en la primera etapa del Movimiento Derecho y Desarrollo (Uprimny & Rodríguez, 2003) y iii) las IFIS adoptan un rol protagónico en la promoción de estas reformas, que en los sesenta habían sido promovidas principalmente por algunas agencias de cooperación, el gobierno de los Estados Unidos y algunas fundaciones.

En consonancia con estas realidades, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, transformaron sus políticas de intervención en los países a finales de los ochenta para incluir en ellas un componente de reformas institucionales. En estas reformas, el derecho se erige como un componente estratégico, bajo el cual se pretende consolidar el nuevo modelo de desarrollo, en un comienzo mediante la promoción de un nuevo marco legal acorde a éste, posteriormente, mediante la modernización de los sistemas de justicia y la implementación de mecanismos de descongestión, como los métodos de resolución alternativa de conflictos de carácter comercial. A partir de este momento, ambos organismos toman en serio el rol del sistema político en la consecución del desarrollo; por esta razón, el BID promueve la gobernabilidad democrática, mediante la cual se pretende una complementariedad y una articulación entre sistemas democráticos y economía de mercado, para lograr la sostenibilidad del modelo de desarrollo; y, por otra, el BM, al tener restricciones en asuntos políticos sobre su mandato, concibe las reformas judiciales como una herramienta útil para lograr dichas transformaciones institucionales, pero bajo la apariencia de iniciativas de carácter técnico

¹⁶ Para Hammergren, las reformas judiciales de los noventa adoptan una perspectiva sistémica y relacional en oposición a la perspectiva mecanicista que predominó durante los sesenta; al respecto: Hammergren, 1999.

basadas en el mejoramiento de los sistemas judiciales.¹⁷

1.2.1 Las peculiaridades de la intervención de los organismos internacionales

El rol protagónico de las IFIS y de las agencias de cooperación como la AID en la promoción de reformas institucionales a los sistemas de justicia se configura a partir de: i) la significativa financiación a programas de reforma en los países mediante préstamos y cooperaciones técnicas;¹⁸ ii) la elaboración y difusión de marcos analíticos y teóricos para fundamentar las iniciativas de reforma; iii) la mediación entre las elites nacionales y la tecnocracia transnacional para consolidar acuerdos en torno a la necesidad y el carácter de las reformas; y iv) la difusión de experiencias y de saberes para lograr su expansión.

1.2.1.1 La elaboración y difusión de nuevas teorías para fundamentar las reformas

Como lo anotan Yves Dezalay y Bryant Garth, desde los noventa, se configura una nueva ortodoxia del poder que logra incluir sin mayores traumatismos, en un mismo campo jurídico, los derechos humanos con la economía neoliberal.¹⁹ Los políticos tecnócratas, pese a que provienen de distintas tendencias, convergen en él gracias a la materialización de cinco procesos: i) la profesionalización de los derechos humanos en EEUU; ii) el giro de la academia hacia un nuevo modelo económico consistente con los principios del neoliberalismo pero que toma en cuenta la importancia de las instituciones y la trayectoria de la historia económica;²⁰ iii) el hecho de que este fenómeno haya transformado al Banco Mundial; iv) que haya habido una transformación de la ciencia política, que ayuda a que los economistas sean vistos como figuras clave en la promoción del Estado democrático liberal y v) que los líderes del Sur se hayan

¹⁷ Los estatutos del Banco Mundial le prohíben a este intervenir en los asuntos políticos de los países miembros. Ahora bien, el BM desde los ochenta había diseñado una estrategia de desarrollo orientada al mercado, a la apertura y al fortalecimiento del sector privado, sin embargo, estos objetivos se realizaron parcialmente debido a la ausencia de un marco legal adecuado, es precisamente a partir de este diagnóstico que adopta iniciativas de intervención a las instituciones judiciales; es decir, gracias a esta estrategia, la reforma política que implica la transformación de un entorno institucional específico para el logro de los objetivos de desarrollo, adoptó el ropaje de una reforma de carácter técnico focalizado hacia los aparatos de justicia. Al respecto ver: CAJ, 2000 y Burgos, 2000; en este último trabajo, se plantea que tanto la condicionalidad de los préstamos como la asistencia judicial son componentes de la ampliación de la agenda del BM hacia aspectos político-institucionales del desarrollo económico en los noventa.

¹⁸ En el periodo 1997 - 2007, el BID invirtió cerca de 450 millones de dólares para desarrollar la estrategia de reforma a la justicia en América Latina, al respecto: Cordovez, 2007.

¹⁹ La configuración de este campo, surge como reacción al movimiento de los derechos humanos que surge en la década de los ochenta, el cual tiene pretensiones emancipatorias frente al autoritarismo y la incipiente formación de la ideología neoliberal de los denominados Chicago Boys. Al respecto: Dezalay & Garth, 2002.

²⁰ El giro hacia las instituciones desde el enfoque económico da cuenta de la hegemonía de los economistas en el poder. Cfr. Dezalay & Garth, 2002.

articulado a esta estrategia mediante el discurso de los derechos humanos (Dezalay & Garth, 2002).

La explicación sucinta de estos procesos permitirá comprender cómo las instituciones financieras internacionales participaron en la producción de conceptos y de marcos analíticos para lograr la consolidación de los discursos reformistas, bajo los cuales se promueve la economía de mercado y la democracia liberal. Es importante destacar que el Banco Mundial logró que sus discursos fueran trasplantados a la agenda de otros organismos como el BID, con los cuales llega a compartir incluso concepciones similares sobre los sistemas de justicia.

Siguiendo con la línea argumentativa de Dezalay y de Garth, la nueva ortodoxia se construyó a partir de un proceso progresivo de profesionalización de los derechos humanos y de un desplazamiento de los grupos de activistas hacia el Estado, en el momento en que este movimiento había ganado un amplio prestigio y respetabilidad, precisamente por su oposición frente al Estado. A partir de ese momento, las élites jurídicas estadounidenses crecieron de forma considerable en buena medida gracias a inversiones cuantiosas en recursos y esfuerzos para formar a los nuevos profesionales que ahora provenían de las universidades más prestigiosas del mundo. Quienes habían egresado de estas universidades y quienes conocían el tema de los derechos humanos, esperaban liderar la teoría jurídica en estas materias y formar a los futuros líderes de las organizaciones no gubernamentales en derechos humanos; la oferta por primera vez en la historia de la universidad de Harvard de cursos de posgrado en derechos humanos, es un ejemplo de lo anterior. De esta forma ocurre un desplazamiento de la denuncia de “los gobiernos traficantes de influencias” a la redefinición de los “Estados democráticos favorables al mercado” (Dezalay & Garth, 2002).

En el ámbito académico, luego de cierto escepticismo hacia la aplicación de postulados neoliberales, se reformularon las teorías que los sustentaban, para lo cual se comienzan a repensar el derecho y las instituciones como condiciones imprescindibles para el desenvolvimiento de los mercados. Este proceso se vio fortalecido por la significativa influencia de la racionalidad de los negocios en la disciplina jurídica. No en vano, desde la década de los setenta y de los ochenta, numerosos grupos de profesores de derecho se encargaron de incorporar conceptos de la ortodoxia económica hasta desembocar en la perspectiva del análisis económico del derecho. Este proceso, que recibió apoyo principalmente de los sectores conservadores empresariales, en poco tiempo permitió que muchos de los abogados formados en Chicago pasaran a ocupar importantes puestos en la Judicatura a mediados de los ochenta en EEUU. Estos hechos evidencian que el ajuste de las teorías ortodoxas neoliberales de esta nueva

élite se explica en buena medida como una forma de realizar cambios pragmáticos para seguir detentando el poder (Dezalay & Garth, 2002).

En el reporte mundial sobre desarrollo del Banco Mundial de 1991, se observa la apropiación y difusión del discurso ortodoxo por cuenta de esta institución. En dicho texto, se le atribuye una mayor importancia a las instituciones y al derecho en consonancia con los últimos acontecimientos mundiales y a las variaciones de las doctrinas neoliberales. Este giro en los documentos del Banco se acentuaría en el reporte de 1996, donde se destaca el énfasis de su acción estratégica en el “desafío de la consolidación” de ciertas reformas en el mercado y en el rol de las instituciones, tesis que se fue fortaleciendo paulatinamente tal y como se plasmó en los reportes de 1997 y 1998, en la medida en que se afirma que la adopción de medidas macroeconómicas requieren a su vez de instituciones jurídicas que limiten el rol de los gobiernos en la economía y establezcan un marco de protección a los inversionistas y al sector privado (Dezalay & Garth, 2002).

De forma simultánea, otras IFIS adoptan estos discursos con algunas variaciones y se comienzan a preocupar por las realidades locales para mejorar sus programas, así como en conocer el entramado político doméstico de los países; varían sus áreas de acción, y extienden sus propuestas hacia disciplinas como las relaciones internacionales y la ciencia política. En el caso del BID, es notable la incorporación de los postulados del neoinstitucionalismo económico en la estrategia de reforma del Estado, a partir de los estudios efectuados por sus consultores, especialmente los que pertenecen a la división de sociedad civil y Estado. Además existen intentos por delimitar conceptualmente una aproximación al análisis económico del derecho que oriente la estrategia de reforma a las instituciones de justicia,²¹ y en los programas de reforma se hacen alusiones constantes al rol de las instituciones en el crecimiento económico y a las condiciones que los sistemas jurídicos deben preservar para la consecución de economías de mercado.²²

1.2.2 Los procesos de difusión de las reformas institucionales

Estudios recientes han ilustrado que los procesos de reformas institucionales llevados a cabo en América Latina desde los noventa, se caracterizan por la constante interacción entre las élites locales y los organismos internacionales. En este complejo proceso, más que constreñimiento o imposición del centro hacia la periferia, existen acuerdos y criterios de racionalidad que toman en cuenta aspectos como el costo político de las reformas, los intereses coyunturales, la

²¹ Como lo efectúa Eyzaguirre, al respecto (Eyzaguirre, 1996).

²² Cfr. Capítulo II y III.

legitimidad frente a la comunidad internacional y en menor medida la racionalidad estratégica. Los tomadores de decisiones y los actores sociales involucrados, constantemente acopian información y adoptan como un elemento decisivo en sus determinaciones y en la elaboración de diseños institucionales, la experiencia de otros países en la adopción de fórmulas políticas. Por eso se afirma que los nuevos modelos de política desarrollados en un país pueden ser implementados exitosamente en toda la región mediante una ola de difusión, ya que paulatinamente y de forma progresiva los países se van transformando a partir de la apropiación de esas experiencias de reforma²³ (Weyland, 2006).

La pregunta que suscita esta constatación, tomando en cuenta además que son los países en vías de desarrollo los que han adoptado modelos políticos de los países desarrollados, apunta hacia la determinación de los mecanismos que subyacen a la difusión y expansión de reformas de un país a otro a pesar de sus diferencias socioeconómicas y de que en muchos casos éstas pueden no ajustarse ni a sus características ni a sus necesidades internas. Parte de la respuesta, radica en que muchos de los formuladores de políticas participan en redes transnacionales logrando influenciar de forma significativa las decisiones adoptadas en el nivel nacional. Además hacen parte de los engranajes más densos de la cooperación internacional e inciden en la realización de normas en el nivel internacional, hecho que se suma al gran número de organizaciones internacionales que buscan persuadir, en algunos casos incluso con artilugios, presionar, o forzar a los gobiernos a adoptar sus programas o las ideas que avocan²⁴ (Weyland, 2006).

Más allá de la complejidad de estos procesos, lo cierto es que este conjunto de intercambios y de influencias en el nivel transnacional, ha dado lugar al avance de la economía de mercado y de los arreglos políticos que lo posibilitan mediante la democracia. Esto ha contribuido a la acentuación del pacto hegemónico que se selló a comienzos de los noventa. De esta forma, el rango de elección en estos procesos se encuentra limitado frente a propuestas políticas y

²³ Uno de los ejemplos abordados por Weyland para ilustrar esta situación es el de la propagación del modelo privado de los sistemas de seguridad social de Chile hacia Bolivia y el Salvador, resaltando que en este proceso se ignoraron las especificidades de cada contexto social y el nivel de desarrollo de los países receptores: “Last but not least, the pension privatization enacted by Chile in the early 1980s has spread in Latin America and beyond. Strikingly, even poor countries such as Bolivia and El Salvador have privatized their social security systems although they seem to lack important preconditions for making private pension funds operate successfully. For instance, the formal labor market comprises only a small part of the workforce, severely restricting the coverage of the new social security system” (Weyland, 2006: 1). “Por último, pero no menos importante, la privatización del sistema pensional promulgado por Chile a comienzos de los ochentas fue difundida en América Latina y más allá. Sorprendentemente, incluso países pobres como Bolivia y el Salvador han privatizado sus sistemas de seguridad social aunque ellos parece que le restan importancia a las precondiciones para hacer que los fondos privados de pensiones operen exitosamente. Por ejemplo, el mercado laboral formal comprende solo una pequeña parte de la fuerza de trabajo, lo que restringe severamente la cobertura del nuevo sistema de seguridad social”. La traducción es mía.

²⁴ Cfr. Cap. I (Weyland, 2006).

económicas alternativas. Aunque hoy en día se discute permanentemente sobre los márgenes de esos límites, lo cierto es que el neoliberalismo logró expandirse de forma exitosa hacia las políticas públicas de carácter social como la salud y los sistemas de pensiones (Weyland, 2006), la configuración de los sistemas de justicia en general y hacia otras esferas de la vida social.

En el caso del BID, por ejemplo, los programas de reforma a los sistemas judiciales se han venido implementando de forma paulatina de un país a otro gracias a la generación de consensos entre los países de la región en torno a la naturaleza y al carácter de las reformas, así como mediante la difusión de ciertas experiencias de reforma en otros países, tanto los consultores o especialistas del Banco asesoran a diferentes gobiernos en el trasplante de programas y de experiencias que se consideran exitosas.

1.3 Justicia para el mercado y neoinstitucionalismo económico

A pesar de existir un consenso en torno a que las reformas promovidas por la banca internacional desde los noventa, adoptan una orientación al mercado, hasta hoy escasean los estudios que específicamente ilustren esta relación.²⁵ Por eso luego de dar cuenta de la importancia de las IFIS en la formación y difusión de marcos analíticos para sustentar la ola de reformas, a continuación se formula una propuesta en la que se efectúa una correspondencia entre objetivos y algunas acciones de reforma que han sido adoptadas por estos organismos y las tesis principales que se formulan desde el neoinstitucionalismo económico. Esto permitirá al menos identificar de forma más concreta el tipo de iniciativas que desde esta concepción, pretende promover el mercado.

Las condiciones óptimas para el desempeño de los mercados se constituye en uno de los objetivos centrales que debe llevar a cabo el derecho formal desde la perspectiva neoinstitucional. En efecto, para los exponentes de este enfoque, el mercado se asume como el principal mecanismo de asignación de los recursos en una sociedad, por lo que no pretenden explicarlo o justificarlo, asumiendo de manera indirecta su carácter natural (Burgos, 2006). En esto coinciden con los neoliberales quienes además lo consideran el principio óptimo de regulación social, en la medida en que representa un orden espontáneo que permite “la maximización de la libertad personal” (Uprinsky & Rodríguez, 2003: 374). Es decir, gracias al mercado y en general a la protección del intercambio y de los derechos de propiedad es que los individuos pueden ejercer las libertades negativas ya que todas las interacciones dentro de éste

²⁵ Aunque los estudios que intentan ilustrar esta relación son escasos para el caso particular de la justicia, existe una literatura abundante que da cuenta de las relaciones entre mercado y otras reformas institucionales, al respecto ver: Weyland, 2006.

se hacen consensualmente, es decir, mediante los contratos.

En efecto, ese carácter incuestionado del mercado explica la coincidencia entre éste y la consecución del crecimiento económico, en la medida en que las condiciones de posibilidad del primero permiten el desenvolvimiento del segundo, ya que cuando se afirma que las instituciones judiciales deben colaborar en la conformación de un catálogo claro de derechos de propiedad, establecer mecanismos adecuados y expeditos de defensa judicial para hacer exigibles estos derechos por cuenta de los particulares, velar porque el Estado no transfiera los límites establecidos en la constitución respecto de su intervención en la esfera privada y velar por el cumplimiento de los contratos, es claro que se sostiene que el sistema judicial debe contribuir a propiciar dichas condiciones de mercado.

En esa medida, una reforma judicial orientada al mercado, es aquella que de forma explícita o implícita incorpora dentro de sus objetivos la búsqueda del fortalecimiento de las condiciones de mercado de acuerdo con los postulados de la aproximación al análisis económico del derecho que postula la teoría neoinstitucional²⁶ y que en correspondencia con estos objetivos, adopta medidas concretas de intervención y de transformación de los sistemas judiciales. Para comprender esta cuestión es imprescindible reconstruir brevemente la propuesta de Douglas North.

1.3.1 Douglas North y la teoría neoinstitucional

Douglas North expone los factores que explican las diferencias en el desempeño económico entre países ricos y países pobres. Para esto, centra su estudio en “las instituciones”, entendidas como reglas formales o informales que limitan las acciones humanas y permiten la cooperación. Las instituciones formales se entienden como las reglas emanadas de un órgano central especializado como el Estado que imponen restricciones a los sujetos. Por otra parte, las instituciones informales son la extensión y modificación de las reglas formales hacia normas de conducta aceptadas socialmente que son transmitidas culturalmente, y que se constituyen en la base sobre la cual se edifican las instituciones formales (Burgos, 2006). Para North, estas últimas son de vital importancia porque permiten el funcionamiento de las primeras:

"El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las

²⁶ Me refiero específicamente al neoinstitucionalismo económico que surge de los planteamientos de la obra de Douglas North.

mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes" (North, 1993: 54).

Para North, el comportamiento humano está condicionado tanto por la voluntad individual como por las instituciones; en la medida en que estas últimas imponen sanciones, excluyen ciertos actos considerados como socialmente indeseables o incentivan acciones que se consideran deseables. En relación con las preferencias individuales de los actores económicos North sostiene:

"Una conducta específica de los individuos se puede remitir a los incentivos institucionales existentes y a la inversa, en presencia de ciertos alicientes institucionales también se puede predecir la tendencia de la conducta" (North, 1993a: 19)

En la medida en que las instituciones tienen como finalidad la cooperación e interacción humanas éstas permiten contrarrestar la incertidumbre, la cual se entiende como producto de la falta de información y de los costos de transacción:

"Las instituciones existen y reducen las incertidumbres propias de la interacción humana... Es suficiente decir aquí que las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana... A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura de la interacción humana, limita la elección que se ofrece a los actores" (North, 1993: 41).

Se considera que la información no fluye libremente y que los seres humanos no tienen la capacidad de procesar abundantes cúmulos de datos, por esta razón en algunos casos no se pueden conocer por anticipado las conductas de los otros individuos y por lo tanto se genera incertidumbre: Asimismo se dice que las limitaciones de información se deben a que ésta es costosa:

"Los costos de la información se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos (...) De una u otra forma, quien interviene en el mercado debe identificar las utilidades y características del bien que busca, establecer si son ciertas y potencialmente puede incurrir en costos en caso de que las propiedades identificadas no se cumplan. Estos costos, que técnicamente se denominan de

transacción, se entienden como el 'esfuerzo económico que los agentes deben hacer para intervenir en el sistema de transacciones regladas en un mercado específico... éstos se pueden subdividir en tres órdenes de elementos: costes de información, costes de negociación y costes de vigilancia y ejecución' (entendido como la fuerza necesaria para imponer el cumplimiento de los contratos)" (Burgos, 2006: 30-31).²⁷

De acuerdo con esto, los costos de transacción son aquellos que deben asumir los actores económicos para acceder y mantenerse en los mercados: estos incluyen costos en la información, costos para la ejecución de los acuerdos y de negociación.

Así las cosas, las instituciones permiten contrarrestar la incertidumbre mediante la limitación de las conductas de los actores sociales haciéndolas predecibles y reduciendo los costos de transacción.²⁸

1.3.1.1 El derecho y el crecimiento económico

Es a partir del marco conceptual precedente que se construye la relación entre instituciones y crecimiento económico. En efecto, se considera que unas instituciones que garanticen los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos conllevan al crecimiento económico, aspecto fundamental para sostener una economía capitalista de mercado. Para el logro de este objetivo se asigna al derecho la función de contribuir a la determinación efectiva de los derechos de propiedad claros y exclusivos (es decir, disminuir la incertidumbre sobre los derechos de propiedad), con el fin de que los actores económicos puedan disponer de ellos, transferirlos e intercambiarlos libremente. De lo contrario los costos excesivos pueden poner en peligro el mercado, entendido principalmente como forma de distribución de recursos y de derechos. Desde esta teoría se considera que un sistema claro de derechos de propiedad trae varios beneficios: como, por ejemplo, constituirse en la vía de acceso al crédito y a los sistemas hipotecario y prendario por parte de los individuos; incentivar la inversión extranjera internacional de acuerdo con la tradición histórica que se ha fundado en el respeto por los derechos de propiedad; y fomentar la inversión privada en empresas que sean provechosas socialmente (Burgos, 2006). Así las cosas, las instituciones generarían incentivos adecuados

²⁷ La definición que aparece entre comillas sobre los costos de transacción es extraída a su vez de Yáñez, 2000.

²⁸ "Las instituciones existen y reducen las incertidumbres propias de la interacción humana. (...) Es suficiente decir aquí que las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana (...) A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura de la interacción humana, limita la elección que se ofrece a los actores" (North, 1993: 43).

para la disminución de los costos de transacción y la ampliación y crecimiento de los mercados, aspectos que redundan en crecimiento económico.²⁹

De forma contraria, aspectos como i) una indebida injerencia del Estado mediante la nacionalización o la expropiación; ii) la falta de claridad en los derechos al no existir un catálogo de los mismos o mecanismos idóneos para su defensa por cuenta de los ciudadanos y iii) el incumplimiento e indeterminación de los contratos; pueden generar incertidumbre y afectar de forma grave los derechos de propiedad, uno de los aspectos clave en el desenvolvimiento de los mercados. Precisamente para solucionar estos problemas se considera que las instituciones deben demarcar claramente los límites entre el Estado y los particulares a partir de un sistema de división de poderes; incentivar la publicidad del registro de propiedad (Para erradicar la incertidumbre en cuanto a la información); establecer los recursos judiciales efectivos para defender la propiedad; consolidar una administración de justicia eficaz y sometida al derecho y establecer las consecuencias del incumplimiento de los contratos principalmente a partir del derecho civil y comercial (Burgos, 2006).

Desde esta aproximación, el sector privado y el mercado cobran un mayor protagonismo en aras de limitar el accionar del Estado:

“Un desempeño económico exitoso debe estar acompañado por instituciones que limiten la intervención económica y permitan a los derechos privados y los mercados prevalecer en amplias áreas de la economía. Puesto de otra forma, dado que las restricciones constitucionales son autolimitantes, ellas deben servir para establecer un compromiso creíble que limite la acción del Estado” (North & Weingast, 1989: 256).

En este sentido podría afirmarse que:

“Según este enfoque, algunas instituciones jurídicas contribuyen al crecimiento económico permitiendo enfrentar las incertidumbres que afectan a los derechos de propiedad. Bajo esta perspectiva se entiende que el Estado a través del derecho y el sistema de justicia, debe proveer un marco legal que establezca el contenido y poderes derivados de la propiedad privada y las consecuencias jurídicas del incumplimiento de

²⁹ “Como puede verse, el reconocimiento y la adecuada regulación de los derechos de propiedad estructura incentivos adecuados para que los individuos entren en relación en el mercado y se vean interesados en actividades que socialmente son provechosas. Por esta vía los mercados tenderán a ampliarse y crecer y de esta manera la riqueza lo hará simétricamente. Todo finalmente debe impactar en el crecimiento económico, medida fundamental de los niveles de desarrollo económico de un país” (Burgos, 2006: 34).

los contratos, lo cual en última instancia descansa en un sistema de justicia que debe ser eficaz” (Burgos, 2006: 37).

La maximización de la libertad de los privados y el abaratamiento de los costos de transacción mediante reglas claras y exigibles garantizan el crecimiento y expansión de los mercados, funciones que de forma directa ocupan al Estado de Derecho y al Poder Judicial de forma específica.

A pesar de la centralidad que cobran las instituciones en el análisis económico, y específicamente las instituciones jurídicas en el proceso de desarrollo, el mismo North no establece una relación clara entre derecho y crecimiento económico, es decir, su teoría no indica específicamente si el primero es condición necesaria o causa del segundo. Es decir, de sus planteamientos se deriva que existe una relación entre instituciones formales y desarrollo que al igual que lo planteaba Weber, explica el desarrollo del capitalismo en Europa. Sin embargo, poco se ha dicho sobre los términos de esa relación salvo que el sistema judicial debe proporcionar un sistema jurídico eficiente que garantice los derechos de propiedad y haga cumplir los contratos.

1.3.2 La orientación hacia el mercado de las reformas judiciales

De forma sucinta, en el siguiente cuadro se sintetizan los aspectos que los analistas consideran más importantes en torno a la naturaleza y los objetivos de las reformas judiciales promovidas por las IFIS a comienzos de los noventa desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico hasta aquí expuesta. De igual forma, allí se identifican los objetivos y las actividades concretas que han adoptado las reformas judiciales, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, en la medida en que algunos objetivos y actividades formuladas en los programas de reforma, han hecho parte de programas específicos del BID o del BM en relación con la transformación de los sistemas judiciales.

**Cuadro 1:
Reformas judiciales orientadas al mercado**

El rol de las instituciones en el crecimiento económico	Funciones pro-mercado del Poder Judicial desde el neoinstitucionalismo y el neoliberalismo	Objetivos de las reformas judiciales promovidas por las IFIS que se relacionan con las funciones pro mercado	Actividades propuestas en las reformas judiciales de las IFIS en consonancia con los objetivos de reforma
Garantizar la predictibilidad necesaria para el desenvolvimiento de los mercados y la disminución de los costos de transacción	Suministrar un marco legal adecuado que clarifique los derechos de propiedad	La modernización de las leyes sustanciales y procedimentales particularmente las de carácter comercial.	Asesorar a los países en la transformación de la legislación y la actualización de códigos
		La actualización de la normatividad estatal de acuerdo con los desarrollos recientes del derecho internacional principalmente en aspectos como la competencia, la contratación internacional, propiedad intelectual y derechos de autor.	Capacitar a los operadores jurídicos para que implementen los principios y normatividad del derecho internacional.
	Establecer mecanismos adecuados y expeditos para proteger los derechos de propiedad y hacer exigibles las obligaciones contractuales	Fortalecer la eficacia y eficiencia del sistema judicial	Modernizar las instituciones judiciales a partir de la implementación de nuevas tecnologías.
			Adoptar criterios de gerencia en la administración del Poder Judicial.
			La inclusión de incentivos a los funcionarios judiciales para que desempeñen su labor de forma eficiente y profesional en el sistema de carrera judicial.
			La implementación de órganos autónomos, técnicos y especializados que asuman la administración del Poder Judicial como los Consejos de la Judicatura.
La profesionalización de los funcionarios judiciales a través de la conformación y sostenibilidad de sistemas de carrera.			

			Fortalecer los sistemas de registro de la propiedad y del registro de la identidad de los ciudadanos.
		Descongestionar los despachos judiciales	Mediante la implementación de Mecanismos alternativos de Resolución de conflictos especialmente los de carácter comercial y el fortalecimiento de los centros de conciliación y de arbitramento.
Generar incentivos para los inversionistas privados nacionales e internacionales.	Proporcionar seguridad jurídica a los actores económicos		Mediante el fortalecimiento técnico de las altas cortes y de los despachos judiciales respecto de la publicidad y sistematización del precedente judicial.
			Establecer mecanismos de control sobre los jueces mediante la implementación de regímenes disciplinarios.
	Proteger la vida y bienes de los ciudadanos		A través de la modernización de las instituciones encargadas del diseño y ejecución de la política criminal.
			La reforma al procedimiento penal y su transformación hacia el sistema oral acusatorio.
			La financiación de proyectos encaminados a la prevención de la violencia y a la resocialización de los infractores de la ley penal, específicamente niños y adolescentes.
	Establecer mecanismos de control para evitar la intromisión indebida del Estado en la economía	Fortalecer la independencia y autonomía del Poder Judicial	Hacer prevalecer el sistema de pesos y contrapesos en última instancia

Fuente: Elaboración propia

Desde la teoría de North no es posible establecer con claridad los términos de la relación entre derecho y crecimiento económico.³⁰ Sin embargo, el cuadro refleja que en cierta medida tanto las IFIS como los estudiosos de las reformas judiciales han tratado de llenar de contenido esa relación, si se tiene en cuenta que tanto los objetivos como las actividades descritas allí corresponden a componentes de reforma reales.

El catálogo propuesto no es exhaustivo, en la medida en que no contiene todos los objetivos ni todas las actividades de reforma existentes. Así las cosas, el esquema propuesto se constituye en el parámetro de comparación³¹ que sirva para ilustrar y caracterizar la tendencia hacia el mercado de las propuestas de reforma, en la medida en que, en términos generales, acoja por lo menos un buen número de los objetivos y de las actividades aquí descritas.

En la primera columna de la izquierda se sintetiza la fórmula defendida por las aproximaciones neoinstitucionales en relación con el papel último que deben adoptar las instituciones en el crecimiento económico, éste consiste en garantizar la predictibilidad necesaria para el desenvolvimiento de los mercados y la disminución de los costos de transacción en el mercado. A su vez, desde esta aproximación se entiende que específicamente el Poder Judicial puede contribuir tanto a la predictibilidad como a la disminución de los costos de transacción a partir de cuatro funciones concretas: i) suministrar un marco legal adecuado que clarifique los derechos de propiedad; ii) establecer mecanismos adecuados y expeditos para proteger los derechos de propiedad y hacer exigibles las obligaciones contractuales; iii) generar incentivos para los inversionistas privados nacionales e internacionales y iv) establecer mecanismos de control para evitar la intromisión indebida del Estado en la economía; acciones que fueron agrupadas en la segunda columna.

En la tercera columna, a partir de la información aportada por analistas,³² se identificaron los

³⁰ Lo mismo podría decirse de los enfoques neoliberales, en la medida en que como tal no existe una escuela o un conjunto de exponentes y defensores de reformas neoliberales, lo máximo que se encuentra es la adopción de algunos postulados neoliberales en las propuestas de reforma judicial incluso de forma implícita.

³¹ Para Weber los tipos ideales sirven para asistir la investigación empírica más que para reflejar o comprender directamente el mundo externo. Al respecto ver: Kalber, 2007.

³² Sin lugar a dudas los textos de Shihata y de Dakolias, quienes se han desempeñado como influyentes consultores del Banco Mundial, son representativas de la perspectiva de las IFIS sobre la naturaleza y las funciones que debe cumplir la reforma judicial. En el caso de Shihata es evidente la influencia de los postulados teóricos del neoinstitucionalismo respecto de la comprensión del papel del Poder Judicial en relación a la salvaguarda de ciertas condiciones de favorabilidad para el mercado tales como la predictibilidad y la protección de los derechos de propiedad para la consecución del crecimiento económico: “En América Latina y el Caribe, como en otras regiones, la experiencia ha demostrado con claridad el papel esencial del derecho en el desarrollo y, especialmente, la necesidad de tener un Estado de Derecho y unas instituciones judiciales que funcionen adecuadamente. Esto es particularmente notorio

principales objetivos de las reformas judiciales en relación con la consecución de cada una de las funciones mencionadas, así por ejemplo para la acción i) “Suministrar un marco legal adecuado que clarifique los derechos de propiedad” se incluyeron objetivos tales como la modernización de las leyes sustanciales y procedimentales, particularmente las de carácter comercial y la actualización de la normatividad estatal de acuerdo con los desarrollos recientes del derecho internacional, principalmente en aspectos como la competencia, la contratación internacional, la propiedad intelectual y los derechos de autor. En relación con la función ii) “establecer mecanismos adecuados y expeditos para proteger los derechos de propiedad y hacer exigibles las obligaciones contractuales”, se incluyó uno de los objetivos más recurrentes e importantes en las reformas judiciales promovidas por las IFIS que se ha manifestado en diferentes actividades de reforma, este es el de la consecución de sistemas judiciales eficientes y eficaces y el de descongestionar las cortes; en relación con la función iii) “generar incentivos para los inversionistas privados nacionales e internacionales”, se incluyeron dos objetivos: proporcionar seguridad jurídica a los actores económicos y proteger la vida y bienes de los ciudadanos, aspectos que en las reformas judiciales han tenido desarrollos concretos principalmente en la asesoría técnica a las altas cortes de justicia y en la transformación de los sistemas penales, así como del fortalecimiento del ente acusador.

Finalmente, en relación con la acción iv) “establecer mecanismos de control para evitar la intromisión indebida del Estado en la economía” se incluyeron el fortalecimiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial y la prevalencia del sistema de pesos y contrapesos, objetivos que principalmente han tenido una manifestación concreta en actividades como el fortalecimiento de órganos administrativos del Poder Judicial a través de Consejos de la Judicatura y la búsqueda de la autonomía presupuestal de la rama judicial.

Por último, en la cuarta columna se establecen actividades concretas para la consecución de los objetivos de reforma mencionados. Dichas actividades se derivan de un juicio de aceptabilidad sobre los mecanismos existentes en reformas judiciales como las del BID, que tendrían una

en lo que tiene que ver con el sector privado, cuyo desarrollo depende en parte de la existencia del Estado de Derecho. El Estado de derecho ofrece certeza y predictibilidad, genera costos de transacción más bajos y mayor acceso al capital. De hecho, la experiencia mundial confirma que para que sea posible un desarrollo rápido y sustentable es importante que se definan y protejan los derechos de propiedad, se hagan cumplir las obligaciones contractuales y se creen y se apliquen marcos regulatorios rigurosos” (Shihata, 1995: 13). De forma similar y partiendo de los mismos postulados, Dakolias resalta la importancia que tiene un sistema judicial eficaz para la consolidación de las economías de mercado: “El objetivo de estos proyectos es prestar un servicio que sea eficiente y equitativo y que sea respetado y valorado por la comunidad. En una economía de mercado, los ciudadanos, el gobierno y el sector privado esperan y necesitan que un sistema judicial eficiente resuelva los conflictos y ordene las relaciones sociales. A medida que las economías de mercado se vuelven más abiertas y las transacciones se hacen más complejas, instituciones judiciales formales e imparciales pasan a ser esenciales. Sin tales instituciones, el desarrollo del sector privado y la modernización del sector público no serán completos” (Dakolias, 1996: 71).

relación estrecha con los objetivos mencionados. Esto implica que con el modelo expuesto no se pretende establecer una relación de causalidad estricta entre objetivos y actividades, las relaciones entre unos y otros deben entenderse más bien de forma indicativa y general, puesto que las reformas judiciales adoptan un gran número de componentes que pueden tener relación directa con la consecución del mejoramiento de las condiciones de mercado. Así las cosas, si una reforma judicial adopta un número significativo de componentes que se encuentren relacionados de la forma descrita, con los objetivos de reforma de acuerdo con el modelo expuesto, podría decirse que adopta una tendencia orientada al mercado.

1.4 Retos, críticas y fracaso de las reformas judiciales en América Latina

Antes de abordar el último eje temático sobre el que problematiza esta disertación, se esbozarán algunos elementos de crítica hacia las reformas judiciales implementadas, así como una perspectiva escéptica frente a sus principales postulados.

Tanto el contexto de las reformas como el auge de la aproximación neoinstitucional y neoliberal a la administración de justicia, permiten comprender por qué a pesar de sus diferencias, el proceso de reforma problematiza la crisis de la justicia en los países periféricos y defiende que ésta radica principalmente en la congestión de los despachos, la debilidad institucional de los Estados, la poca independencia judicial, la constatación de un acceso ciudadano desigual a la administración de justicia, la falta de organización administrativa del Poder Judicial y la excesiva costosa e ineficiente judicialización de los conflictos.³³

Este diagnóstico es abarcado desde los rasgos característicos de los sistemas judiciales latinoamericanos, que históricamente se han mostrado débiles y poco independientes frente al Poder Ejecutivo. Este fenómeno ha tenido lugar en un contexto caracterizado por una fuerte inestabilidad política, en la que la sociedad civil ha sido fuerte pero poco organizada y en donde el presidencialismo permite una gran concentración de funciones por cuenta de los gobiernos, que a lo largo de los años han tenido una marcada tendencia autoritaria.³⁴

Estas reformas se iniciaron luego de que los poderes judiciales en términos generales eran desatendidos, se consideraban “un brazo huérfano del gobierno” (Hammergren, 2005). Además integraron nuevos elementos ya que no solo se efectuaban reformas legales sino que se

³³ Una síntesis de los aspectos que se identifican como críticos en los sistemas judiciales latinoamericanos puede leerse en: Burgos, 1998.

³⁴ Un análisis sobre las características más sobresalientes del autoritarismo en América Latina puede encontrarse en: Ducatzenzeiler y Oxborn, 1994. Un análisis sobre este mismo fenómeno pero abordado desde la teoría jurídica puede leerse en Guzmán, 2009.

adoptaron medidas encaminadas a crear organizaciones sectoriales, inversiones en equipos e infraestructura, se prestó mayor atención a la gerencia y administración, y se hizo énfasis en valores como la independencia judicial, el acceso ciudadano y la eficiencia; las reformas han sido iniciadas y financiadas por donaciones de agencias internacionales y patrocinadores locales; la reforma a la justicia se encuentra vinculada a grandes objetivos sociales como la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico o la democratización (Hammergren, 2005).

Como consecuencia de las reformas, el Poder Judicial actualmente opera de forma diferente a como lo hacía veinte años atrás. Las reformas han propiciado cambios en la organización, operación y recursos de los sistemas judiciales, estos a su vez se han extendido en tamaño y cobertura; nuevas instituciones han emergido como ministerios públicos, organismos de defensa pública, tribunales constitucionales, consejos de la Judicatura y escuelas judiciales; la organización interna de estas instituciones es más compleja; los sistemas de plazos y nombramientos se han transformado para evitar la injerencia política en el ejercicio de la Judicatura; algunas cortes y tribunales gozan de un mayor presupuesto; se han realizado importantes inversiones en infraestructura; se han aplicado nuevos códigos de procedimiento; también se han implementado el arbitraje la conciliación y algunos programas para la población más vulnerable; en algunos casos las cortes cuentan con oficinas de divulgación y de relaciones públicas (Hammergren, 2005).

Sin embargo, como lo plantea Hammergren, a pesar de las inversiones efectuadas, dichas reformas no han reducido los que son considerados por un significativo número de organismos internacionales, como el BM, problemas tradicionales del desempeño del Poder Judicial, e incluso, se dice que las reformas han introducido problemas nuevos. Además, hasta el momento no se ha documentado la contribución del sistema judicial al avance en las metas de crecimiento económico, reducción de la pobreza o estabilidad política, incluso al observar que estas áreas no han tenido progresos e incluso ha tenido retrocesos, podría decirse que el impacto ha sido negativo o al menos marginal (Hammergren, 2005: 17).

Así, por ejemplo, en la actualidad la percepción ciudadana sobre la poca confianza en los sistemas de justicia es significativa, así como la creencia en que éste genera demoras costosas, que los jueces son politizados o fallan en beneficio propio. Además, las cifras muestran que no ha habido una disminución considerable de los procedimientos, la demora judicial continúa creciendo, los ciudadanos se encuentran ante mayores dificultades para acceder a los tribunales y muchos continúan empleando el litigio abusivo para evadir la justicia; en algunos países aun persiste la politización de la Judicatura y la corrupción. Por otra parte, algunas reformas han

sido inconvenientes, por ejemplo la conciliación pre-judicial obligatoria en algunos casos ha generado dificultades a las personas de bajos ingresos económicos; la imposición de tasas judiciales, en vez de restringir el litigio abusivo, ha significado en algunos países desincentivar el uso de la administración de justicia por cuenta de sectores sociales vulnerables; aspectos como el acceso a la justicia, se ven obstaculizados por la falta de cumplimiento de las sentencias, ya que quien gana un caso no logra hacer efectivas sus pretensiones³⁵ (Hammergren, 2005).

Estos problemas han generado dudas en torno a la validez de las premisas y modelos que sirvieron de base a los programas de reforma. Además, se acepta que para el momento en que se adoptaron, aun no se contaba con la información suficiente y confiable sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales. Sin embargo, esta situación ha venido cambiando, y hoy en día se cuenta con mayores herramientas que aportan nuevos conocimientos como ocurre con las bases estadísticas. Sin embargo, los programas de reforma aun no experimentan ajustes de acuerdo con estos avances y siguen planteando los mismos problemas, causas y soluciones.

Mediante la realización de un estudio contratado por el Banco Mundial, Hammergren recopiló y sistematizó información estadística que le permite cuestionar las percepciones predominantes que orientaron los programas de reforma a los sistemas judiciales desde los noventa. Precisamente la carencia de información, o su inaccesibilidad, explica que estos programas se hayan basado, primordialmente, en percepciones sobre el impacto económico del funcionamiento de los sistemas judiciales. Algunos de sus hallazgos fueron los siguientes:

Es un lugar común en la literatura sobre las reformas institucionales a la administración de justicia, sostener que existen múltiples defectos en los juicios civiles y comerciales que implican altos costos para los actores económicos en la actividad litigiosa. Es decir, la lentitud, parcialidad e ineficacia de los tribunales en los casos de los actores económicos clave como bancos, empresas estatales y privadas tienen un impacto negativo al desincentivar la inversión, entorpecer las posibilidades de crédito y restringir la realización de negocios. Por esta razón es que los bancos principalmente han insistido en la creación de jurisdicciones o fueros especiales para el trámite de sus casos. Sin embargo, sostiene Hammergren, esta tesis se basa en dos

³⁵ Hammergren también alerta sobre lo que considera los riesgos de la constitucionalización del derecho, o lo que algunos autores denominan “derecho social”: “El creciente recurso a la normativa constitucional y de interés público (la amparización de la justicia), puede conducir a decepciones similares además de empujar a espacios ajenos al litigio normal. La jurisprudencia constitucional, el fortalecimiento de la independencia de los jueces y los mecanismos de control judicial sobre los actos administrativos también producen frecuentes choques entre poderes del Estado, mientras que la incursión judicial en la generación de políticas conduce a terribles predicciones respecto del gobierno de los jueces y al estrangulamiento de la capacidad del Poder Ejecutivo para promover nuevas políticas” (Hammergren, 2005: 18).

supuestos erróneos: por una parte, los mencionados defectos no son tan frecuentes ni crónicos como se piensa, ya que en buena medida las dilaciones o demoras son atribuibles a los demandantes, no al juez o al demandado, de allí que si los bancos quieren por ejemplo, agilizar el cobro de deudas, deben mejorar sobre todo la actuación de sus abogados y los procedimientos para efectuar negocios; por otra parte, la mayoría de los actores económicos importantes como los bancos y las empresas, litigan en los tribunales casos que representan una cuantía mas bien modesta, es decir, el Poder Judicial en este aspecto ha perdido cierto protagonismo (Hammergren, 2005).

Por otra parte, las cifras indican que el uso de los tribunales por cuenta de actores económicos importantes cada vez es menor en la región, lo que indica que éstos prefieren mecanismos alternativos de resolución de conflictos tales como el arbitramento o la conciliación, no necesariamente porque desconfíen de la justicia sino porque prefieren concentrar el litigio en un número reducido de jurisdicciones como ocurre cuando se tramitan los casos ante un tribunal de arbitramento, hecho que aumenta las posibilidades de prever los resultados debido al uso de un mismo conjunto de normas. La preferencia por estos mecanismos de resolución de controversias, se fundamenta en que los tribunales resultan poco especializados en materia comercial, emplean métodos demasiado formales y lentos, y que debido a su naturaleza pública, pueden ventilar cuestiones a la opinión que les resulta inconvenientes o que permiten mejorar la estrategia de defensa de los potenciales oponentes legales.

De acuerdo con la información recabada para México, Perú, Argentina y Brasil, los bancos son uno de los usuarios más frecuentes de los cobros de deudas. El litigio primordialmente se efectúa por individuos y excepcionalmente por organizaciones, además los cobros se efectúan por sumas relativamente modestas. Por otra parte, existen serias deficiencias en la ejecución de las sentencias, tema que ha sido subestimado por los programas de reforma (Hammergren, 2005).

Esta información permite plantear algunos interrogantes respecto al carácter, orientación e impacto de las reformas en la región. En lo relativo a la consecución del crecimiento económico, los planteamientos de Hammergren introducen una postura escéptica en la que se señala la pérdida de centralidad de la justicia en la resolución de las controversias más cuantiosas, el cuestionamiento de las premisas predominantes en el diseño de reformas tales como que la ineficiencia y dilaciones corresponden en mayor medida a los sistemas de justicia y en la identificación de nuevos problemas que hasta el momento han sido poco atendidos como ocurre con los obstáculos que persisten para lograr el cumplimiento efectivo de una sentencia luego de proferida una decisión.

1.5 Reformas institucionales, derechos humanos y sostenibilidad democrática

Para cerrar el capítulo, se plantean algunos elementos que permiten comprender en qué medida los procesos de reforma institucional contemplan tensiones inherentes. Sin embargo, éstas tienen origen en la compleja relación entre democracia, capitalismo y derechos humanos.

En la actualidad existe un consenso en torno a la idea de circularidad e interdependencia entre los regímenes democráticos y la vigencia de los derechos humanos,³⁶ en el que se considera que los primeros son condición para el ejercicio de los segundos y a su vez que éstos se encargan de fortalecer la estabilidad democrática. Sin embargo, la aparente obviedad de esta idea en ocasiones oculta que esta relación siempre ha estado atravesada por tensiones y contradicciones.

Así por ejemplo, Eric Hobsbawm pone de manifiesto algunas dificultades para determinar de forma clara cuándo estamos frente a un régimen democrático; en la medida en que la gran mayoría de los regímenes políticos se esfuerzan hoy en día por ser denominados de esa forma y además porque a pesar de las disimilitudes entre los Estados, todos aquellos que elijen a sus gobernantes apelando a las elecciones, independientemente de su historia y cultura, oficialmente son denominados como democráticos (Hobsbawm, 2007). Es decir, la democracia es un concepto ambivalente e impreciso que es empleado conforme a intereses de distinta índole y con pretensiones de hegemonía cultural y política, en el que la prevalencia de los derechos humanos no se constituye en sentido estricto, en un elemento necesario para su designación como democrático,³⁷ más allá de una perspectiva meramente formal.

Esta situación, explica Hobsbawm, se debe a que la democracia se entiende sobre todo como “la democracia liberal”, es decir, aquélla que “alude a un Estado constitucional que ofrece la garantía del imperio de la ley, así como diversos derechos y libertades civiles y políticos, y al que gobiernan sus autoridades, entre las que deben figurar necesariamente asambleas representativas elegidas por sufragio universal y por la mayoría numérica del conjunto de ciudadanos, en elecciones celebradas a intervalos regulares en las que se enfrenten distintos candidatos y organizaciones rivales” (Hobsbawm, 2007: 101).

³⁶ Por ejemplo la Carta democrática de la OEA establece en su Art. 7: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

³⁷ El concepto de democracia es tan equívoco que incluso se denominan como democráticos, los regímenes políticos monárquicos que perduran sobre todo en buena parte de la Unión Europea y en Japón. Al respecto: Hobsbawm, 2007.

Esta concepción a su vez alberga una inconsistencia: no existe un vínculo necesario o lógico entre los distintos rasgos que la componen,³⁸ por esta razón es que se puede presentar en un “Estado democrático”, la coexistencia entre una institucionalidad basada en la constitución y en el imperio de la ley y una situación de violencia generalizada en la que a los ciudadanos se les restringen sus derechos fundamentales de forma grave.

De acuerdo con lo anterior, la idea de concebir los derechos humanos como un rasgo fundamental en la sostenibilidad de la democracia, no resulta lo suficientemente fortalecida cuando se adopta una concepción formal y estrictamente liberal de la democracia. Por esa razón se hace necesario adoptar una concepción mucho más amplia que podría denominarse sustancial, bajo la cual se privilegia la búsqueda del goce efectivo de los derechos humanos entendidos en su integralidad.

Sin embargo, es aquí donde se manifiesta la clásica aporía entre “democracia sustantiva” y capitalismo, ya que la conciliación del interés privado con el interés colectivo pasa por la redistribución de los beneficios y de las cargas en la sociedad por cuenta del Estado, para lo cual interviene en el mercado e impone límites al ejercicio egoísta de la actividad comercial: “si bien es cierto que la democracia política surgió y adquirió legitimidad en sociedades capitalistas, la lógica intrínseca del capitalismo creó obstáculos para la expansión y consolidación de la democracia y a menudo, incluso, la subvirtió” (Cavarozzi, 1991: 23).

De allí que la agenda de reformas institucionales promovida por las organizaciones internacionales, y particularmente, aquella relacionada con los sistemas judiciales, no escapa a esta aporía. Por el contrario, la identificación de las tensiones entre democracia y mercado es el punto de partida para la comprensión de la complejidad que encierra este proceso. Autores como Dezalay y Garth, basándose en Miles Khaler, han manifestado que la paradoja del pensamiento ortodoxo transnacional de los noventa consiste en sostener que para que los gobiernos puedan reducir su papel en la economía y de esta forma expandir el juego de las fuerzas de mercado, las instituciones deben fortalecerse, o dicho de otra forma, de acuerdo con esta idea, el Estado debe robustecerse para hacer sostenible su propia privación (Santos, 2001).

³⁸ Así por ejemplo, Hobsbawm sostiene que: 1. Podrían existir Estados no democráticos donde impere el Estado de Derecho como sucedió en Prusia y en Alemania imperial, 2. Porque las constituciones eficaces y operativas no tienen que ser democráticas como se desprende de los planteamientos de Tocqueville y de J.S Mill, incluso la democracia se considera una amenaza a la protección de las libertades de las minorías y de la tolerancia que se les profesa. 3. Los regímenes que obtienen el poder mediante un golpe de Estado, pueden continuar ganando el poder de las mayorías a través de sucesivos llamados al sufragio universal, como ocurrió en la época de Napoleón y como ocurrió en Chile y Corea del Sur en las décadas de 1980 y de 1970. Ver: Hobsbawm, 2007.

Así, por ejemplo, en la estrategia de reforma y modernización del Estado auspiciada por el BID para América Latina a partir de los noventa, se plantea la idea de promover y hacer sostenibles los sistemas democráticos en la región a partir de la consolidación del Estado de Derecho, la vigencia de los derechos humanos y la economía de mercado. Lo característico dentro de la propuesta del BID es que las tensiones mencionadas pretenden resolverse a partir de la emergencia de la “governabilidad democrática”, la cual es entendida como concepto articulador y piedra angular, en la medida en que su búsqueda contribuiría a garantizar cierta estabilidad institucional y un orden social propicio a la participación ciudadana, la igualdad y un uso sostenible del medio ambiente, y, simultáneamente, a facilitar las condiciones requeridas para la economía de mercado. En el caso de las reformas a los sistemas de justicia también se presentan estas tensiones, en lo que sigue de este texto se harán algunas precisiones para reflexionar en torno a su carácter.

Capítulo II: La reforma a los sistemas judiciales en la agenda estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo

En los últimos años, ha habido una mayor apertura al comercio y a los flujos financieros que ha estimulado un dinamismo económico mundial en varios sectores, acompañado de un cambio tecnológico acelerado. La apertura económica ha tenido varios efectos: por una parte, las elites tienen mayores dificultades para usar la maquinaria internacional para proteger sus activos de competidores innovadores; por otra parte, los gobiernos que no son transparentes pagan un costo político mayor que en el pasado en el ámbito internacional. De igual forma existe una distribución muy desigual de los recursos que permite la libre movilización de bienes pero no de los trabajadores, que se confinan a las fronteras nacionales, y la desigualdad comparativa entre naciones sigue siendo significativa. De allí que se sostenga que la economía globalizada fracasó en el intento de generar un mayor crecimiento económico en la “edad de oro” del capitalismo durante la posguerra, que se caracterizó por economías menos abiertas (Evans, 2006).

Por eso, en aras de lograr el crecimiento económico, paulatinamente se fueron estableciendo instituciones de gobernanza a nivel nacional y global con la finalidad de hacer cumplir y mantener las normas bajo las cuales se genera el intercambio económico y de información en la sociedad, de allí que la apertura de las fronteras y el modelo de libre mercado, no pueden entenderse simplemente como el debilitamiento de los Estados sino más bien en su transformación.

El BID puede ser considerado como una de estas instituciones, en la medida en que dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra explícitamente la reforma y modernización de los Estados latinoamericanos para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la economía de mercado. El funcionamiento de este organismo es complejo, ya que el financiamiento de programas de reforma institucional se efectúa luego de concertar con los países el contenido y alcance de los proyectos de acuerdo con los lineamientos de la agenda del banco y los intereses de los gobiernos.

La composición misma del Banco deja en evidencia las tensiones, pero también las interacciones entre los poderes locales y los poderes transnacionales, específicamente los que se aglutinan en torno a organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Al interior del BID, los países más desarrollados tienen la posibilidad de ejercer un liderazgo político importante al contar con un mayor número de votos para la toma de decisiones que los demás miembros. Así, por ejemplo, Estados Unidos es el accionista mayoritario con el 30% de los votos, seguido por los 26 países miembros de América latina que cuentan en su conjunto con

el 50% de las acciones. Cada país puede incrementar su participación política de forma proporcional al capital que suscriba. El porcentaje restante corresponde a los países miembros no prestatarios, es decir, aquellos que no pertenecen a la OEA pero que para hacer parte del Banco, deben pertenecer al Fondo Monetario Internacional y que desde finales de los setenta y mediados de los ochenta se incorporaron: entre ellos se cuentan Canadá, Japón, Israel, República de Corea, República Popular de China y dieciséis países de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza).³⁹

El BID contempla la adopción de diferentes asuntos estratégicos que posteriormente son objeto de financiación, asesoría técnica, donaciones e investigaciones, a través de la aprobación de proyectos. Es llamativo que del acumulado total de éstos, el que corresponde a reforma y modernización institucional ha contado con el mayor aporte en millones de dólares. Esto indica que hoy en día la gobernabilidad y la sostenibilidad del modelo de desarrollo continúan siendo un asunto prioritario en la agenda del BID.⁴⁰

Ante la evidencia de la importancia del BID como un organismo que promueve la gobernabilidad en la región, en este capítulo se detalla la estrategia de reforma institucional, así como sus conexiones con la reforma a los sistemas judiciales y la especificidad de ésta última en las dos últimas décadas. Para tal fin, a continuación se efectúa una descripción de la estrategia de reforma y modernización del Estado que se ha venido implementando desde la década de los noventa en la región, identificando las tensiones que se suscitan en su adopción, así como sus directrices principales, para posteriormente caracterizar las peculiaridades de la estrategia de reforma judicial como uno de sus principales componentes.

El abordaje de estas cuestiones permite comprender la forma en la que el BID actúa como un catalizador entre los poderes transnacionales que en los noventa lideraron las políticas neoliberales y las elites asentadas en los gobiernos de los países latinoamericanos que transformaron sus sistemas políticos hacia la democracia.

2.1 La estrategia de reforma y modernización del Estado

La posición oficial del BID siempre ha sido la de mostrarse no tanto como un promotor de

³⁹ Fuente: www.iadb.org sitio web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁰ De la información suministrada en la página web del BID, el sector de reforma y modernización ha recibido cerca de 31.338 millones de dólares, seguido por el sector de energía con cerca de 28.000, y transporte e inversión social por valores cercanos a los 25.000 millones de dólares. Al respecto www.IADB.org.

reformas sino como un organismo que apoya y facilita la transformación institucional adelantada por los mismos países a partir del cambio en el concepto de desarrollo. Por esta razón el Banco presupone la existencia de un consenso político en torno al establecimiento de sistemas políticos democráticos, en unos casos por la transición que se originó tras la caída de los regímenes dictatoriales y en otros por la construcción de un modelo político más incluyente. De igual forma, sostiene que este consenso viene acompañado de la concepción del desarrollo ligada a la defensa de economías de mercado (BID, 1996).

A su vez, este consenso da origen a la defensa de otra idea: la evidente transformación del papel del Estado respecto de su dimensionamiento, el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los demás actores económicos y sociales. A su vez, esta transformación lleva a la sociedad civil a un mayor protagonismo en el proceso de desarrollo por efecto de los procesos de privatización, la mayor participación del sector privado en el mercado y la transformación de la regulación económica estatal. Así las cosas, la configuración de este consenso fundamenta la idea de diseñar un proceso de reforma para adaptar el Estado a estas nuevas realidades y potenciar el rol de la sociedad civil en el proceso de desarrollo (BID, 2000).

Ahora bien, la reforma y modernización del Estado a mediados de los noventa, se constituye en una estrategia para profundizar y fortalecer la economía de mercado en un contexto democrático, bajo la premisa de que la superación de la pobreza y la desigualdad, el logro de la integración social y política de las sociedades, así como el crecimiento económico sostenible, sólo son posibles en el marco de una institucionalidad que garantice un mínimo de libertades y establezca la predictibilidad en el mercado; funciones que a su vez son encomendadas al Estado de Derecho.⁴¹

En efecto, el Banco considera que la transformación que ha sufrido la región a partir de los

⁴¹ El BID ha destacado una relación directa entre desarrollo y calidad de proceso de gobierno, el cual se identifica con la gobernabilidad democrática. En este proceso, la reforma del Estado en general pretende devolver al sector público su rol preponderante en el desarrollo restituyéndole una serie de funciones consideradas básicas para que las cumpla de forma eficiente, eficaz y en equidad, identificando el fenómeno de debilitamiento del Estado de Derecho y el mal funcionamiento de las instituciones públicas como las causas principales de los altos costos sociales de las políticas económicas implementadas en los noventa que estaban encaminadas hacia la apertura y la liberalización económica. En este punto, el Banco parece reconocer avances en la región a partir de las medidas de ajuste estructural, en la medida en que implicaron una “innegable mejoría en el ambiente macroeconómico”. Pero, por otra parte, parece adoptar una postura crítica frente a los problemas sociales que se agudizaron, entre otros factores, por el proceso de debilitamiento del Estado. Por eso, la estrategia de reforma se basa en la consolidación de los beneficios en materia económica y por otra, en la redefinición del papel del Estado como catalizador de los problemas sociales. De acuerdo a esto, el nuevo paradigma de desarrollo requiere de un modelo de Estado que se ajuste a él, para lo cual propone reformas de alcance estructural cuya sostenibilidad dependerá del carácter preponderante que se le de a la reforma política (Institucional) como el referente a la modernización del Estado en la región. Al respecto: Carrillo, 1999.

noventa ha sido positiva, en la medida en que se ha logrado una estabilización macroeconómica significativa en los países y se ha recuperado el crecimiento. Sin embargo, sostiene que si no se atacan problemas como la persistencia y agravamiento de la pobreza, el incremento de la desigualdad en el ingreso, la discriminación de la mujer en el mercado laboral y la exclusión económica y social entre el campo y la ciudad, que a su vez son considerados como efectos de la inestabilidad política, se pondría en riesgo la sustentabilidad de dicha estrategia de desarrollo (BID, 2000; Hammergren, 1999).

En efecto, al interior del Banco se reconocen las tensiones que coexisten en el modelo de desarrollo basado en el mercado a partir de los programas de ajuste estructural y la firma del consenso de Washington. En ese sentido considera necesario seguir avanzando en las metas de estabilidad macroeconómica, pero contrarrestando los problemas sociales derivados de ese proceso, principalmente a partir del debilitamiento del Estado; es en este punto en el que recurre a la incorporación de la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, la gobernabilidad es entendida por el Banco como fundamento de la estabilidad política, que a su vez resulta de la conjunción entre integración social interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación ciudadana. La gobernabilidad también se asocia a la confianza y previsibilidad económica, jurídica y política mediante la vigencia de un marco legal para el desarrollo que proteja la propiedad, propicie un ambiente adecuado para el desarrollo del sector privado, permita la eficiente asignación de los recursos públicos, y fomente la responsabilidad, honestidad y transparencia del sector público y del gobierno (BID, 2000). Así las cosas, la relación entre gobernabilidad y desarrollo se convierte en un componente fundamental para el marco de la coexistencia entre sistemas políticos democráticos y economía de mercado, en el que se promueve una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil.

Desde mediados de los noventa, el Banco ha empleado los términos “modernización del Estado” y “reforma del Estado” como conceptos sinónimos para lograr la “gobernabilidad” (BID, 1996). Sin embargo, años más tarde, a la gobernabilidad se le agrega el calificativo de “democrática”, con lo cual se adopta un fundamento político más claro para la estrategia, en la medida en que “la gobernabilidad democrática” abarca componentes que van más allá de la definición general que la entiende como el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en una comunidad política (BID, 2003).

De allí que a los elementos tradicionales de ésta⁴² se le agregan ciertos requisitos especiales sobre cómo se ejerce la autoridad y en qué condiciones socioeconómicas, tales como la vigencia del principio de representación bajo el concepto de soberanía popular, el establecimiento de instituciones que garanticen las elecciones libres, límites y división de poderes, exigencia de responsabilidad de las autoridades en relación a la ciudadanía, respeto por los derechos y libertades ciudadanas, límites a la arbitrariedad mediante el sometimiento a la ley, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos para resolver las necesidades sociales con transparencia y la prevalencia de la solidaridad y subsidiariedad que logre la eficiencia y la cohesión social (BID, 2003).

En este contexto, el Estado de Derecho es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática. Así en su ejercicio se requiera de una amplia participación de la sociedad civil, a su vez ésta sólo puede fortalecerse si existen oportunidades económicas para todos los ciudadanos y se garantizan sus libertades básicas. En un sentido más amplio, la gobernabilidad hace referencia a las capacidades de una sociedad para enfrentar nuevos retos y generar soluciones a partir de un fuerte consenso social. Si se tiene en cuenta que una estrategia de desarrollo se fundamenta en la gobernabilidad, se entiende que ésta debe fortalecer y construir dichas capacidades institucionales estatales en conjunto con la sociedad civil, de modo que se complementen y retroalimenten mutuamente.

Como lo sostiene el mismo Banco:

“El desarrollo sustentable y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable” (BID, 2003: 22).

De allí que el consenso de fondo sobre el cual el Banco orienta sus acciones es el del rol fundamental de las instituciones públicas en la obtención del crecimiento económico sustentable, así como el de la necesidad de adoptar sistemas democráticos, entendidos en un sentido material, bajo el cual se brinden oportunidades para los más pobres.

⁴² Tales como i) La forma de elección, control y reemplazo de las autoridades, ii) El establecimiento de las normas que rigen la interacción entre ciudadanos, Estado, Sociedad civil y sector privado, respecto de responsabilidades funciones y competencias, y iii) La capacidad de las autoridades para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo. Al respecto: BID, 2003.

Precisamente a partir de este consenso y de la construcción de unas directrices de acción, el Banco ha identificado un número significativo de obstáculos para la consecución del desarrollo, los cuales pretende contrarrestar a partir de la articulación de una agenda de reforma integral que abarca prácticamente todas las ramas del poder público. Los principales obstáculos encontrados hacen referencia a las debilidades del Estado de Derecho y específicamente de los sistemas judiciales⁴³, así como a las deficiencias de la descentralización administrativa, el carácter obsoleto de la regulación de las políticas económicas y la falta de modernización de la burocracia.

Se destaca el hecho de que el Banco haya transformado los campos de acción de la estrategia, que en un primer momento correspondían a la intervención de algunos aspectos en los órganos de las tres ramas del poder público y a algunas actividades para fortalecer la sociedad civil⁴⁴, en tanto que en un segundo momento⁴⁵, la selección de estos campos se llevó a cabo mediante la identificación de ciertas áreas básicas con objetivos temáticos. Esta transformación obedece a la idea del Banco de lograr una intervención más eficiente en la que los diferentes organismos del Estado y de la sociedad civil puedan colaborar en la solución de problemáticas complejas que son transversales a estos organismos. Así las cosas, a partir de 2003 éstas son las áreas y acciones de reforma integral de la estrategia, sobre las cuales los países y el Banco tienen la facultad de diseñar los programas de acuerdo a las especificidades y a las necesidades más apremiantes:

**Cuadro 2:
Estrategia de reforma y modernización del Estado del BID en América Latina**

Áreas de reforma	Acciones
Sistema democrático	Reforzar la capacidad institucional del legislativo. Modernizar el sistema electoral y de partidos. Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública. Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión. Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales.

⁴³“El diagnóstico de situación de la justicia en la región da cuenta de la subsistencia de problemas relacionados con la independencia del Poder Judicial; la obsolescencia de las leyes y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física, y la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, sin capacidad para proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones o ejercer una función sancionatoria efectiva para frenar el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. La comparación de las percepciones de independencia e integridad de los jueces, así como los indicadores de confiabilidad en el sistema judicial, vuelve a ilustrar la situación relativamente desfavorable de la región en relación con los países desarrollados”. (BID, 2003: 5).

⁴⁴ Cómo se efectuó en el documento de estrategia adoptado en 1996, al respecto: BID, 1996.

⁴⁵ Me refiero al documento de estrategia de 2003: BID, 2003.

	Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.
Estado de Derecho y la reforma a la justicia	Apoyar la independencia judicial. Ampliar el acceso a la justicia. Fortalecer la capacidad del sistema para luchar contra la corrupción. Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales. Promover métodos alternativos de resolución de conflictos. Actualizar la normatividad sustantiva y procesal. Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.
Estado, Mercado y Sociedad	Fortalecimiento de la profesionalización de las instituciones de gestión económica. Perfeccionar las instituciones de regulación económica. Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo. Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica. Mejorar la gobernabilidad ambiental.
Gestión pública	Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad. Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto. Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas. Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos. Aprovechar el potencial de la sociedad de conocimiento y de las nuevas tecnologías

Fuente (BID, 2003)

2.2 La estrategia de reforma y modernización de la administración de justicia

En el marco de la estrategia de reforma y modernización del Estado se contempla la necesidad de transformar los sistemas judiciales. Este componente se considera clave para la consecución de un Estado de Derecho en el que coexistan armónicamente la economía de mercado y los regímenes democráticos.

2.2.1 Antecedentes y origen de la estrategia

El BID inauguró la agenda de reforma judicial en febrero de 1993 con el seminario “La justicia en Latinoamérica y el Caribe en los noventa: Desafíos y oportunidades” que se realizó en Costa Rica. Dicho seminario tenía la finalidad de propiciar el intercambio de experiencias entre los países sobre las medidas adoptadas en la última década para mejorar el sector; el encuentro se enmarcó dentro de la misión de apoyar a los Estados en la consecución de un crecimiento económico sostenido que a su vez conllevara al desarrollo integral.

El interés específico de los organizadores era facilitar un diálogo regional que contara con la participación de autoridades y expertos para que debatieran en torno a las diferentes alternativas que permitieran enfrentar algunos retos y establecer pautas para orientar la acción del Banco en este sector. Los resultados del seminario permitieron adoptar criterios para la reforma de los sistemas judiciales en la región, a partir de la identificación de acciones prioritarias para promover la eficiencia económica y administrativa y el fortalecimiento institucional de la administración de justicia⁴⁶. A partir de esta conferencia, el BID ha efectuado acciones de financiamiento y de soporte técnico a programas, iniciativas y proyectos de reforma en prácticamente todos los países de la región, aprobando operaciones de préstamos y de cooperación técnica aproximadamente por 450 millones de dólares (Cordovez, 2007).

Desde un comienzo, los representantes del BID manifestaron que la necesidad de una reforma judicial respondía al interés de apoyar el proceso de adaptación de la región al nuevo modelo de desarrollo en el que se concebía la urgencia de incrementar la inversión privada para elevar las condiciones de vida de la gente en la región⁴⁷. De igual forma, la reforma a la justicia se enmarcó en el proceso global de reforma y modernización del Estado, proceso que a su vez fue el complemento de las reformas estructurales derivadas del consenso de Washington⁴⁸. De lo anterior se puede concluir que, desde los años noventa, el BID asumió el compromiso de implementar esfuerzos de transformación institucional en la región para hacer efectivas las prescripciones económicas del consenso de Washington mediante la reforma del Estado, que a su vez concibe al Poder Judicial como uno de sus componentes más importantes⁴⁹.

⁴⁶ Enrique Iglesias, ex presidente del BID (1988-2005), anota que a partir del séptimo aumento de recursos de este organismo, el radio de acción del Banco se amplió hacia los procesos de reestructuración de las economías latinoamericanas a través de préstamos sectoriales para reformar asuntos clave encaminados a la apertura económica, una mayor y mejor competitividad internacional, reestructuración de los aparatos productivos, liberalización de los sistemas financieros, fortalecimiento de sistemas fiscales y aduaneros, y en general la racionalización del sector público. Posteriormente, con la octava reposición de capital del Banco, este continúa apoyando los esfuerzos de reforma económica liderados por cada país, aunque su objetivo no se limita a acabar la pobreza sino a integrar a los sectores marginados al sistema productivo y a apoyar reformas institucionales y modernizar el Estado de Derecho. Al respecto ver: (BID, 1993: 5 y ss.).

⁴⁷ Tal y como lo sostuvo Carlos Cordovez en la apertura del seminario “La justicia en Latinoamérica y el Caribe en los 90s: Desafíos y oportunidades” promovido por el Banco. De igual forma, Enrique Iglesias, ex presidente del Banco da cuenta de las acciones que se emprendieron a finales de los ochenta en este proceso, acciones que consistieron en “Modernizar y flexibilizar los sistemas productivos, abrir las economías e incrementar la competitividad internacional, sin comprometer los equilibrios macro económicos”, al respecto: BID, 1993: 4.

⁴⁸ En este planteamiento coinciden Carlos Cordovez y Enrique Iglesias, al respecto: BID, 1993.

⁴⁹ En un estudio del Centro de Justicia para las Américas (CEJA), se sostuvo que el BID decidió apoyar reformas judiciales debido a que los funcionarios de dicho organismo se dieron cuenta de que los objetivos de desarrollo que se habían pactado desde finales de los ochenta, se frustraron por fallas y debilidades institucionales de carácter legal, de allí que se pueda sostener que la reforma judicial fue concebida como un mecanismo para lograr la consolidación de los objetivos de desarrollo que principalmente obedecen a las que se derivaron de las reformas estructurales. Al respecto: Faundez & Angell, 2002.

Como anteriormente se ha señalado, el Banco no se reconoce como el promotor de un nuevo modelo de desarrollo, sino como un organismo internacional que reconoce y presta apoyo a los procesos de cambio que tienen origen en las dinámicas políticas y económicas propias de los países y de la región a partir de los años noventa. Sin embargo, una de las características del proceso de reforma institucional es precisamente el rol protagónico de las (IFIS) como los principales promotores de programas e iniciativas de reforma en consonancia con algunas de las prescripciones de la agenda neoliberal del consenso de Washington. En este mismo sentido Enrique Iglesias, ex presidente del BID, describió este fenómeno como un proceso en el que los países llevaron a cabo una reestructuración institucional y una modernización del Estado como condición necesaria para poner en ejecución sus nuevas políticas con el apoyo de organismos como el BID y el BM, a solicitud de los gobiernos nacionales (BID, 1993).

Por esta razón, los procesos de reforma propiciados por este organismo, parten de la existencia de un consenso preestablecido bajo el cual los Estados encaminan sus esfuerzos hacia la apertura económica, la superación de la pobreza y la inclusión de los sectores más desfavorecidos en el proceso productivo a través de un sistema democrático moderno, fundamentado en un Estado de Derecho con un sistema judicial previsible, independiente y eficiente que se integra satisfactoriamente al proceso de crecimiento económico y a la internacionalización de las relaciones comerciales. A su vez, estas son las condiciones que posibilitan el mercado y un marco institucional adecuado para asegurar el desarrollo económico y social (BID, 1993), dicho consenso también incluye la necesidad de efectuar reformas institucionales mediante iniciativas legales, constitucionales, políticas y sociales.⁵⁰

En el seminario de 1993, se expusieron de forma muy general algunas de las áreas y actividades identificadas para recibir un potencial apoyo por cuenta del Banco a los países, precisamente porque este pretendía abordar los primeros pasos en la construcción de un diagnóstico sobre los

⁵⁰ En el marco de las reformas para lograr el desarrollo se identificaron tres retos: “El primero consiste en profundizar el proceso de modernización de sus aparatos productivos, con miras a lograr mayores niveles de productividad y de competitividad en los mercados internacionales, a través de la creciente incorporación de modernas tecnologías, del incremento de la flexibilidad y capacidad de adaptación de sus economías, y de un aumento de la interrelación sectorial de las mismas” BID, 1993: 4. El segundo desafío es la “Reforma social”, ésta consiste en la búsqueda de la integración social como requisito para el funcionamiento del nuevo sistema económico, esa integración sólo se puede lograr mediante la incorporación de sectores históricamente excluidos, la calificación de su fuerza de trabajo y su acceso a nuevas tecnologías, por lo tanto no bastan programas para prestar servicios sociales a los menos favorecidos sino que hay que capacitarlos e insertarlos a los sistemas productivos. El tercero consiste en la reforma del Estado, según el consenso afianzado en la región, se requiere un Estado más pequeño pero más efectivo, que aprenda a articular sus acciones con la sociedad civil organizada, incluido el mercado, el sector privado y los sectores sociales excluidos. La modernización del derecho es inescindible de la reforma del Estado, ambos son elementos clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad de los países. Al respecto ver (BID, 1993: 4 y ss.).

problemas del sector y, por otra parte, fortalecer el consenso respecto de la necesidad de implementar reformas. Estas áreas fueron las siguientes: modernización del derecho, fortalecimiento administrativo del Poder Judicial, métodos alternativos de resolución de controversias, capacitación judicial y acceso equitativo a la justicia de todos los sectores sociales⁵¹.

En la década anterior, es decir, durante la década de los ochenta, el Banco desplegó acciones encaminadas a reformar los sistemas judiciales. Éstas tenían como fundamento operativo el convenio constitutivo del Banco suscrito en 1959, en el cual se determinaron los límites de su capacidad operativa⁵².

A partir del séptimo aumento general de capital a finales de los años ochenta, se acordó aprobar préstamos sectoriales hasta por el 25% de los recursos. A partir de ese momento, el Banco pasó de financiar proyectos de inversión a efectuar préstamos para apoyar transformaciones institucionales y de políticas en el nivel sectorial para mejorar su eficiencia. Por esta razón, a los apoyos propios de la cooperación técnica se sumaron componentes a los programas con el fin de apoyar iniciativas de reforma judicial, buscando principalmente favorecer el ambiente inversionista mediante mecanismos de protección de los derechos de propiedad y la eliminación de la discrecionalidad de los poderes públicos, principalmente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (Martínez, 1993).

Aunque durante este período los aportes del Banco habían sido discretos en el área de reforma judicial, se destaca, en primer lugar, los esfuerzos por modernizar la legislación existente: en efecto, la actualización de las normas de los sistemas judiciales se efectuó mediante contratos de préstamo y operaciones de cooperación técnica en los que se financiaron estudios sobre la revisión de la normatividad en determinados sectores. De igual forma se llevaron a cabo iniciativas para contribuir a la unificación, homogeneización e integración del derecho en la región mediante la creación del Instituto para la Integración de América Latina INTAL, así como mediante el apoyo a trabajos académicos como la "Normativa Uniforme sobre Oferta

⁵¹ Sobre la selección de estas áreas ver las palabras de apertura del seminario por cuenta de Carlos Cordovez en: BID, 1993.

⁵² "De acuerdo con el mismo (artículo I, sección 2) el BID tiene por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo. Con tal objeto, está facultado para orientar sus recursos a I) la promoción de inversiones de capitales públicos y privados para fines de desarrollo; II) El financiamiento hacia los países miembros, en especial mediante préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente a su crecimiento económico; III) El estímulo de las inversiones privadas en proyectos y empresas que contribuyan al desarrollo económico; IV) el apoyo en la orientación de la política de desarrollo de los países miembros hacia una mejor asignación de sus recursos; y V) el suministro de asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos" (Martínez, 1993: 322).

Pública de Títulos Valores" de 1986 y el "Proyecto de Ley Uniforme de Títulos Valores para América Latina" de 1967 (Martínez, 1993).

Desde esta época, el Banco fue un promotor importante de la conciliación y del arbitraje en la región, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los centros de arbitramento y la actualización profesional de funcionarios y abogados en estos temas a través de la realización de diferentes encuentros y seminarios. Sin embargo, es a comienzos de los años noventa que dicha condición se reforzó con la aparición de proyectos específicos sobre la creación de centros de mediación, conciliación y arbitraje en Paraguay y en Uruguay en 1992. En este último país, además se diseñó uno de los primeros programas en la región sobre gestión judicial, que a su vez era un componente de un proyecto para el mejoramiento de la administración y eficiencia del sistema judicial en el marco de un programa sectorial de inversiones (Martínez, 1993).⁵³

Durante esta época también se pretendió promover una transformación cultural para llevar a cabo las reformas mencionadas incluyendo en los programas de cooperación técnica no reembolsable, actividades relacionadas con la divulgación de la ley, así como su estudio en contextos empresariales y a la luz del derecho comparado.

2.2.2 Diagnóstico de los sistemas judiciales latinoamericanos

Aunque la estrategia de reforma a los sistemas de justicia del Banco no contó con un sólido referente empírico, se efectuaron algunos diagnósticos sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia en la región, con el fin de orientar sus acciones. Estos concluyeron que los problemas más recurrentes de la administración de justicia son: la existencia de procesos judiciales ineficientes, decisiones judiciales inciertas y acceso inequitativo al servicio judicial.⁵⁴

⁵³ Los componentes del proyecto llevado a cabo en Uruguay eran los siguientes: "El convenio contemplaba acciones orientadas a la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales en materia de derecho comercial y prácticas mercantiles, y de derecho laboral y relaciones laborales. Asimismo se ha incluido la realización de una evaluación de la legislación concursal vigente y la preparación de un proyecto de ley que simplifique y actualice las normas actuales. Como parte de las estrategias de política que serán promovidas en este campo, se prevé la contratación de servicios de consultoría para tareas de asesoramiento en el diseño de un sistema que conduzca a agilizar la resolución de conflictos en causas comerciales y laborales, así como para la difusión de los nuevos métodos que serán aplicados y la evaluación de posibles mecanismos alternativos que promuevan el autofinanciamiento del sistema. De manera complementaria se contempla la realización de un proyecto piloto para el registro de las etapas orales del nuevo procedimiento civil en los tribunales, que se basa en pruebas testimoniales. Para el efecto se dotará de recursos a cinco tribunales que habrán de acometer la etapa de experimentación prevista mediante el empleo de grabadoras tipo *multitrack* en las cortes, que sustituyan la elaboración de actas escritas" (Martínez, 1993: 326).

⁵⁴ El fundamento de esta afirmación, corresponde a algunas de las principales conclusiones del estudio realizado por el Departamento de Instituciones y Desarrollo Económico del BID: "Cuando observamos los sistemas judiciales latinoamericanos, tres son probablemente las características más salientes de estos sistemas y las más ilustrativas de su pobre desempeño. Los procesos judiciales son ineficientes. Las

De acuerdo con estos diagnósticos, la ineficiencia se evidencia fundamentalmente, en la lentitud de los procesos en comparación a los tiempos establecidos en las normas procesales; la existencia de una percepción ciudadana mayoritaria que identifica este fenómeno como una deficiencia de los sistemas judiciales y; finalmente una percepción ciudadana significativa que considera que se requiere un gasto excesivo de las partes involucradas y del Estado para resolver los conflictos que se tramitan en las instancias judiciales. El fundamento de estas razones se encuentra en algunos estudios del Banco Mundial que estiman el porcentaje de más que tarda un proceso judicial en terminar, desde una perspectiva comparativa de la situación de varios países de América Latina.

La congestión como otro de los principales problemas identificados, se asimila al incremento del tiempo que transcurre para el trámite de un caso, lo que implica al corto y mediano plazo una mayor lentitud (Eyzaguirre, 1996). Al respecto, es necesario aclarar que en los estudios referidos no se hizo un análisis exhaustivo de los sistemas judiciales de la región ya que se ignoró el análisis del funcionamiento de la administración de justicia en varios países.⁵⁵

decisiones judiciales son inciertas Finalmente, el acceso al servicio judicial no es equitativo” (Eyzaguirre, 1996: 4). Con un criterio cercano, existen otros documentos donde se hace un análisis del estado de la justicia en la región, por ejemplo Faundez y Angell sostienen que los problemas principales de la justicia en la región son: La existencia de una normatividad obsoleta que además no se aplica o que su aplicación es inadecuada, la capacitación deficiente de los jueces quienes desconocen la ley y que algunos son corruptos, la sobrecarga de trabajo en los tribunales, la falta de respeto y de credibilidad de la ciudadanía frente a la Judicatura, la falta de protección de los derechos constitucionales y el incremento en los índices de violencia e inseguridad legal y personal, al respecto ver: (Faundez & Angell, 2002).

⁵⁵ El estudio de Eyzaguirre, consultor de la división de Estado y sociedad Civil, es uno de los pioneros, prácticamente en el documento se plasma el intento de elaborar una aproximación conceptual a las reformas desde el análisis económico del derecho y dar cuenta de un diagnóstico preliminar como sustento de las reformas. A continuación se transcribe un párrafo en el que se evidencia la influencia de los estudios efectuados por el BM en los diagnósticos adoptados por el BID. “Por ejemplo (Banco Mundial, BM, 1994), en Bolivia de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles, un proceso ordinario que pasa por las tres instancias tarda 2,616 días (más de 6 veces lo prescrito en el Código). Un proceso ejecutivo tarda en primera instancia 519 días (más de 10 veces lo prescrito en el Código). En Caracas, Venezuela (BM, 1992), la etapa de investigación en procesos criminales tarda en promedio 286 días (más de 8 veces lo que dispone la ley). Para llegar a la etapa de la sentencia se requieren en promedio 754 días (más de 11 veces lo que dispone la ley). Asimismo, 75% de los casos en los que la etapa de investigación había concluido no habían recibido sentencia. En casos civiles, toma en promedio 190 días completar la etapa de investigación (casi 3 veces lo dispuesto por ley) y 302 días para dar sentencia (más de 5 veces lo dispuesto por ley). En Ecuador (BM, 1994a), en 1993 había un total de 12,000 casos acumulados en la Corte Suprema, 7,000 de ellos solamente en la Sala Civil. Una estimación ponía entonces el total de casos por resolver en el sistema judicial en más de 500,000 casos. La duración no sólo es muy larga, sino también continúa incrementándose. En Costa Rica (BID, 1994a), la duración media del conjunto de los Tribunales Superiores Penales aumentó en un 12% entre 1990 y 1993. En ese mismo periodo, la duración media de las causas falladas con sentencia en los juzgados penales aumentó en 19% y la duración en los juzgados de trabajo aumentó en un 88%. En Venezuela (BM, 1992), según datos para 1990 una corte penal en promedio recibe 675 nuevos casos cada año, tiene entre tres y siete mil casos en proceso y da sentencia en 120 casos. Una sala civil en promedio recibe 3,100 nuevos casos cada año, tiene entre seis y nueve mil casos pendientes y da sentencia en 1,650 casos. Estimados indican que entre 1992 y 1997 se espera un incremento de casos nuevos de 270,000 a 450,000. Como resultado, los casos pendientes aumentarían en un 36%, a casi 150,000 casos. Para tener una mejor idea de la magnitud del problema,

En cuanto a los altos costos, se han efectuado análisis que tienen en cuenta la calidad del servicio prestado y la cuantía del asunto que es tramitado en el sistema judicial para realizar estimaciones que incluyen los costos directos de los procesos, honorarios y gastos financieros (Eyzaguirre, 1996). Estos estudios han tenido como fundamento, encuestas de percepción ciudadana, en este caso, de grupos focalizados de empresarios, que opinan sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales, precisamente ésta es la fuente principal que sirve de sustento a la afirmación de que existe una gran incertidumbre sobre las decisiones judiciales⁵⁶.

Respecto a la eficiencia de los recursos de la rama judicial, se advierte que no existen estudios empíricos que así lo establezcan, sin embargo se plantea que en términos generales en América Latina los sistemas judiciales reciben muy poco presupuesto, que equivale al 1% o menos del PIB y que la mayoría de ese presupuesto se gasta en el sostenimiento del personal y en el pago de la seguridad social, sin que se hagan mayores inversiones en infraestructura o mantenimiento. Finalmente, frente a la desigualdad en el acceso a la justicia, se sostiene que ésta se genera en virtud de los elevados costos, la prohibición generalizada de la autorepresentación en la normatividad procesal y las deficiencias en los sistemas de ayuda y de Defensoría Pública.⁵⁷

Desde la aproximación al análisis económico del derecho que adoptó el Banco en su estrategia, se interpretó que estas deficiencias en los sistemas de justicia implican ineficiencia, desperdicio de recursos e incremento de los costos, lo que a su vez no permite un efectivo cumplimiento de los contratos, impone restricciones a las relaciones contractuales en el mercado (principalmente las más complejas), con la consecuente restricción a la extensión del mercado y la limitación de sus efectos positivos como la competencia y la especialización, asimismo, se considera que la lentitud a su vez incentiva el incumplimiento de los contratos e incide en el aumento de la criminalidad.

dado los tiempos y procedimientos actuales, se necesitarían 800 jueces adicionales para prevenir una mayor acumulación. Dada la organización y funcionamiento actual del sistema judicial, esto representaría un incremento de 75% en el presupuesto” (Eyzaguirre, 1996: 5 y 6).

⁵⁶ Así por ejemplo Eyzaguirre sostiene: “Como una referencia indirecta a los costos judiciales para los usuarios, en una encuesta a empresarios en el Perú sobre el desempeño judicial (1993), se encuentra que éstos están dispuestos a descontar un alto porcentaje las deudas en mora. Si bien el costo de utilizar el sistema judicial es un factor importante, ciertamente otros factores afectan esta decisión” (Eyzaguirre, 1996: 5).

⁵⁷ El sustento de esta tesis también son encuestas de percepción ciudadana, que muestran que el problema de desigualdad en el acceso es el segundo más crítico por debajo de la corrupción, para Eyzaguirre, la desigualdad en el acceso a la justicia no ayuda a combatir la desigualdad económica, en la medida en que en un mercado desigual quienes tienen menos ingresos tienen menos posibilidades de participar en las actividades productivas y de obtener beneficios del mercado, al respecto ver (Eyzaguirre, 1996).

También se estima que no tener una adecuada red contractual puede desestimular la inversión en áreas complejas y la lentitud de los procesos puede llevar a desestimular el crédito.⁵⁸ Asimismo, se considera que la credibilidad y estabilidad en el gobierno inciden en un mayor crecimiento económico.⁵⁹

De acuerdo con lo anterior, la importancia dada a la eficiencia y la eficacia de los sistemas judiciales, tiene la finalidad de garantizar que el Estado satisfaga una de sus funciones imprescindibles en el fomento de las condiciones de mercado: el cumplimiento de los contratos y la disminución de los costos de transacción, dos de los postulados nucleares de la perspectiva neoinstitucional. Por eso en estos diagnósticos hubo una orientación predominante hacia la identificación de los obstáculos más recurrentes para la consolidación de las condiciones de mercado.

Por ejemplo, en otra consultoría efectuada por el Banco para 2001, se considera que los procedimientos usados para demorar la resolución de los casos incrementan las ventajas para quienes tienen el dinero suficiente para contratar los servicios de abogados especializados, quienes fácilmente encuentran vías para dilatar los casos, lo que a su vez podría traducirse en condiciones que obstaculizan el ejercicio del acceso a la justicia principalmente de los sectores sociales más vulnerables (Biebesheimer, 2001).

Otro de los aspectos que ha ocupado la atención del Banco ha sido el de los índices de criminalidad, la situación de seguridad de los países y en general las deficiencias de los sistemas penales. Sin embargo, en los noventa, los datos y la información disponible eran escasos, fragmentados, de difícil acceso y poco confiables. Por eso, posteriormente se llevaron a cabo iniciativas para consolidar observatorios y estadísticas del Poder Judicial, en relación con estos temas, por ejemplo la CEJA, desde 2001 efectúa esta labor con recursos del BID.

⁵⁸ Como por ejemplo ocurrió en Bolivia, donde el crédito se restringía a quien tuviera como garantía bienes inmuebles, de nuevo, el fundamento de estas tesis son los estudios que al respecto había hecho el Banco Mundial en 1994, al respecto ver (Eyzaguirre, 1996).

⁵⁹ “Un servicio judicial excesivamente lento y costoso genera el desperdicio de recursos que podrían ser utilizados de manera más productiva tanto por los usuarios (las partes), como por el Estado (el Poder Judicial) (...) La ineffectividad del Poder Judicial como el ente que garantiza el cumplimiento de los contratos es especialmente importante en las transacciones impersonales e intertemporales, típicas de una economía moderna. Un sistema judicial costoso y particularmente incierto genera que la variedad de relaciones contractuales se vea limitada (especialmente las más complejas), que la extensión del mercado sea restringida y que sus efectos positivos a través de la competencia y la especialización se vean disminuidos. Asimismo, la lentitud incentiva un mayor incumplimiento de contratos y una mayor incidencia de actividades criminales con el consiguiente costo para los afectados. Esta situación puede también llevar a una organización ineficiente de las actividades económicas. Por ejemplo, el afán de evitar depender de una extensa red contractual puede generar distorsiones que resulten en una excesiva integración vertical, o actividades potencialmente rentables que requieran una red contractual extensa pueden simplemente no ser emprendidas” (Eyzaguirre, 1996: 9).

Las reformas adelantadas en los noventa, se basaban en algunos datos que revelaban que las víctimas del crimen o de la violencia en la región eran las más insatisfechas con el tratamiento de sus casos por cuenta de las autoridades como lo sostuvo la Organización de las Naciones Unidas.⁶⁰ A partir de estos datos, el Banco concluyó que si los criminales perciben que tienen pocas posibilidades de ser sancionados penalmente por sus conductas, se podría incentivar la actividad delictiva, de allí que a los sistemas judiciales se les imponga el deber de asegurar que las demandas de justicia de la gente y de la seguridad pública no deberían implicar la erosión de las libertades civiles, el debido proceso y la justicia (Biebesheimer, 2001).⁶¹

Otro de los aspectos estudiados por el Banco, es el de la posición que ocupa la región en materia de indicadores sobre la vigencia del Estado de Derecho⁶² tales como, la extensión y costos del crimen; el reforzamiento de los contratos y de los derechos de propiedad; la predictibilidad e imparcialidad del Poder Judicial; y la extensión de la evasión de impuestos⁶³. En los estudios tenidos en cuenta, Latinoamérica se ubica ligeramente por encima de África Sub Sahariana, Asia del sur, y las extintas Repúblicas Soviéticas; por otra parte está lejos de los países en desarrollo, ligeramente del medio oeste y el norte de África, Asia del Este y Europa central y oriental. Estas cifras son muy similares a las que miden la corrupción salvo algunas

⁶⁰ “Such surveys also indicate that relative to other regions, victims of contact crimes and burglaries in Latin America and the Caribbean are least satisfied with the handling of their cases by the police (United Nations, 1999)” (Biebesheimer, 2001: 6).

⁶¹ Se decía que la tasa de homicidios en la región había crecido exponencialmente, ya que en el periodo 1970-1974 de cada 100.000 habitantes había 10 homicidios, en tanto que en el periodo 1990-1994 la cifra era de 20 homicidios por cada 100.000. Esta cifra era muy elevada en comparación con la de los países desarrollados que presentaban un promedio de 4 homicidios por cada 100.000 habitantes y de otros países en vías de desarrollo cuyo promedio era de 9 homicidios por cada 100.000 habitantes. Los países que presentaban un promedio más alto de homicidios para dicho periodo eran Jamaica, El Salvador, Colombia y Bahamas, países en donde a su vez se había venido incrementado de forma considerable este fenómeno; en tanto que en países como Chile, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago y Costa Rica, hubo un leve incremento o incluso una disminución de dicha tasa (Biebesheimer, 2001).

⁶² Una agencia de riesgo, la “Political Risk Service” en su “International country risk guide” de 1999 midió el nivel de corrupción y de degradación del derecho y el orden (Este incluye indicadores tales como la extensión de lo que se considera tradicionalmente como derecho y orden así como el fortalecimiento de las Cortes, las provisiones para el ordenamiento y la sucesión en el poder), en donde América Latina aparece con una leve recuperación en el periodo de 1.982 a 1984 y con un incremento de 1.992 a 1.995. La región aparece por debajo de los países desarrollados, los del centro y este de Europa, Asia del este y norte de África, América Latina sólo están por encima de África Sub sahariana y las Repúblicas Soviéticas y Asia del Sur. En cuanto al índice de corrupción efectuado por esta agencia, la región encuentra una leve mejoría en el periodo 1.982- 1.998, aunque esta no es muy significativa en la medida en que consiste en medio punto. A pesar de que la cifra es estable esto significa una leve presencia de corrupción, por lo tanto la región sólo se ubica por encima de Rusia y el este de Asia. Al respecto ver: (Biebesheimer, 2001).

⁶³ Este indicador fue desarrollado en un estudio del Banco Mundial que combina diferentes indicadores de encuestas disponibles, provenientes tanto de firmas de gerentes como de centros de investigaciones, al respecto ver (Biebesheimer, 2.001). la referencia del estudio citado por el BID es la siguiente: Kaufmann, Daniel, Aart Kray and Pablo Zoido-Lobaton. 1999a. Governance Matters. World Bank Policy. Research Paper 2196, Washington, D.C, The World Bank, 1.999.

especificidades en donde el norte de África y Europa del Este se constituyen en el segundo lugar después de Latinoamérica y el Caribe.

Por otra parte, se destaca el indicador sobre la predictibilidad de los sistemas judiciales a partir de un estudio del Banco Mundial en 1997,⁶⁴ que se efectuó con base en estadísticas del sector privado. Dentro de esta medición, de nuevo América Latina aparece en una posición similar a la que se planteó para los indicadores sobre el Estado de Derecho. Allí se contemplaba que los gerentes de negocios de ocho países de la región consideraban que la impredecibilidad de los sistemas de justicia era uno de los principales problemas para sus operaciones. De igual forma, estadísticas del foro económico mundial que recoge las percepciones de gerentes y empresarios, coincidían además en sostener que la desconfianza respecto a independencia e imparcialidad de la justicia eran un problema adicional en los países estudiados de la región.⁶⁵

De acuerdo con esta información, desde el BID se logra construir una percepción general sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región, al considerar que no son independientes, imparciales y cumplidos en sus decisiones como los ciudadanos desearían; que su desempeño se encuentra rezagado en relación a los de los demás países del mundo; que la respuesta para combatir el crimen no ha sido la adecuada; que las demoras en la jurisdicción civil y los excesivos gastos que implican la contratación de un abogado, implican costos que obstaculizan el acceso a la justicia; que los mecanismos de asistencia judicial para los más pobres o los sistemas de Defensoría Pública son débiles; que la inseguridad de agrava cuando el funcionamiento del sistema penal es pobre, y cuando se vulneran las garantías mínimas de las personas en conflicto con la ley (Biebesheimer, 2001).

2.2.3 Limitaciones de los diagnósticos sobre sistemas judiciales

Principalmente durante la década de los noventa, el Banco identificó algunas deficiencias que obstaculizaban la elaboración de diagnósticos confiables sobre el estado de los sistemas judiciales. Obviamente, estas deficiencias terminarían incidiendo en la definición de los problemas y de las acciones de intervención en el diseño de los programas de reforma. Uno de

⁶⁴ Estudio que se efectuó a partir de estadísticas del sector privado, la referencia del estudio es Banco Mundial, "World development report 1.997", al respecto ver: (Biebesheimer, 2001).

⁶⁵ Según estas estadísticas, los latinoamericanos desconfían más de sus sistemas de justicias que los ciudadanos del este de Europa, en efecto en América latina solo 33.8 tiene una confianza relativa en tanto que en Europa esta confianza es del 65%, la cual se mide en los años 1.997 a 2.000, de forma similar ocurre con el indicador de percepción sobre trato equitativo frente a la ley. Se presentan algunas variaciones importantes entre países, por ejemplo Uruguay está muy cerca de los países del este de Europa, en tanto que Argentina y Perú se encuentran en la orilla opuesta. World Economic Forum, The global competitiveness report 1998, Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 1998. Citado en (Biebesheimer, 2.001).

los obstáculos más relevantes, por ejemplo, era el hecho de que los estudios sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia fueran elaborados principalmente por empresas asesoras en análisis de riesgo y organizaciones multilaterales, así como por los denominados “think tanks”, muy comunes sobre todo en EEUU (Biebesheimer, 2001). Estas instituciones, precisamente por su labor de asesoría a las empresas del sector privado y principalmente por abordar una metodología enfocada hacia los análisis de riesgo para los inversionistas, arrojaban información a penas parcial que adoptaba solo el punto de vista de los datos que requerían los actores del mercado para hacer sus transacciones de forma eficiente, desconociendo a su vez las complejidades de los sistemas judiciales y del funcionamiento de la administración de justicia. Precisamente los indicadores judiciales, o aquellos relacionados con la corrupción, respeto de las libertades civiles y la vigencia del Estado de Derecho, fueron efectuados a partir de las puntuaciones que hacían sobre algunos de los países de la región los analistas de los “think tanks” o de las firmas de análisis de riesgos.

Por otra parte, se reconoce el hecho de que el conjunto de indicadores sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales sobre los cuales se efectuaban los diagnósticos, estuvieran basados por lo menos hasta ese momento en encuestas tomadas a la gente del común, gerentes o ejecutivos de negocios privados, sin que se haya incorporado la percepción de otros actores sociales tales como los usuarios de los sistemas de justicia: eran pocas las encuestas que incluían la opinión de profesionales del derecho y de los usuarios de justicia (Biebesheimer, 2001).

Asimismo se considera que existe una débil capacidad de los sistemas judiciales para producir sus propias estadísticas, hecho que a su vez dificulta la comparación de indicadores entre los países de la región. Tal vez por esta razón, a finales de 2001, el Banco promovió iniciativas para que el Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA) consolidara un sistema de información sobre el estado de la justicia en los países de la región;⁶⁶ hasta ese momento, si bien existían algunos datos cuantitativos que los investigadores obtuvieron en cooperación con el Poder Judicial sobre indicadores de eficiencia tales como el promedio que tarda un caso en ser resuelto desde su presentación hasta su resolución, o la proporción del número pendiente de casos adjudicados o retirados en ese mismo periodo, o el porcentaje de casos que se resuelven en apelación y el número de sentencias relacionadas con asuntos disciplinarios en el periodo de tiempo establecido; tampoco había estadísticas sobre el crimen y el sistema penal (Biebesheimer, 2001), datos de gran importancia para medir el desempeño de los sistemas judiciales.

⁶⁶ Específicamente el BID y el BM, apoyaron la elaboración de un estudio comparativo sobre el impacto y efectividad de las reformas penales y procesales en la región, que fue llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas. Al respecto ver: (Biebesheimer, 2001).

De igual forma una de las limitaciones en el proceso de medición y posterior evaluación del desempeño de los sistemas de justicia identificado por el Banco, era el hecho de que estos no podían realizarse únicamente a partir de percepciones,⁶⁷ ya que para esto se requiere un análisis que se base en datos objetivos, deficiencia que se pudo constatar principalmente en los primeros diagnósticos que acogió el Banco para la realización de sus programas. Finalmente, también se considera problemático que los analistas no tuvieran un conocimiento objetivo y detallado del país y de los sistemas de justicia que estudiaban, lo que implicaba que no estuviesen lo suficientemente contextualizados en relación a las experiencias de otros países para lograr comparaciones productivas y pertinentes.⁶⁸

En relación a los diagnósticos sobre la justicia que han venido elaborando organismos como USAID, el Banco Mundial o el mismo BID, Uprimny y Rodríguez advierten que, precisamente porque privilegian aspectos como la eficiencia de la administración de justicia, dejan por fuera del análisis preguntas como quiénes se benefician del sistema judicial y quiénes tienen realmente acceso a los sistemas de justicia. Estos autores advierten que este tipo de información es muy importante en la medida en que, por ejemplo, algunos estudios demuestran que son los litigantes frecuentes, como por ejemplo los bancos, quienes en un 50% emplean el sistema judicial para cobrar acreencias. De allí que ante una situación así, lograr una mayor eficiencia redundaría en un beneficio extra para estos grupos minoritarios y monopólicos de la administración de justicia, dejando desprotegida a la gran mayoría marginada y desposeída. Por eso advierten que son más integrales las reformas que incorporan datos en relación a la independencia, eficiencia y acceso a la justicia (Rodríguez & Uprimny, 2003).

2.2.4 Gobernabilidad democrática y reforma judicial

Como se aclaró en la apertura de este capítulo, en la estrategia de reforma judicial también se

⁶⁷ Sin embargo esto no quiere decir que para el Banco estas no sean importantes, por el contrario se considera que son bastantes útiles a la hora de elaborar los diagnósticos en la medida en que si bien no se constituyen en la “verdad” respecto de la efectividad de los sistemas de justicia, en últimas proporcionan una indicación general en sociedades donde hay una información fluida. De igual forma, determinan la inversión y las operaciones de negocios ya que estas no se basan tanto en los indicadores sobre el desempeño judicial. A su vez son esas percepciones las que forman la disposición de los ciudadanos en relación al uso de los sistemas de justicia para resolver conflictos y sus sentimientos generales en relación a la equidad y calidad de la democracia. Al respecto ver: (Biebesheimer, 2001).

⁶⁸ Al respecto ver: (Biebesheimer, 2001). En este mismo sentido, se advierte que una de las grandes deficiencias del BID ha sido la falta de determinación de la relación entre las reformas judiciales y la obtención del desarrollo, en donde los programas de reforma legal no se han basado en sistemas fiables de evaluación y sus análisis se reducen a la comparación del estado actual de un sistema legal con modelos ideales, hecho que a su vez explica la inadecuación de estos programas a las realidades de los países, al respecto ver: (Faundez y Angell, 2002).

integró una tendencia que se ha denominado de “fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, que a su vez se constituye en el fundamento del proceso de reforma y modernización del Estado adoptado por el Banco y que básicamente pretende un equilibrio entre democracia y mercado. De tal manera, en el siguiente acápite se realizará una descripción de la aparición paulatina de esta tendencia a partir del segundo seminario sobre reforma judicial en la región organizado por el Banco en 1995.⁶⁹

Como ya se mencionó, el Banco considera que la gobernabilidad democrática es imprescindible para lograr una política sólida de desarrollo equitativo y sostenible. Este proceso está íntimamente relacionado con la sostenibilidad del modelo económico en la medida en que éste es insuficiente para generar por sí solo una competencia leal o asegurar la equidad, aspectos fundamentales para la legitimidad del mercado y para la consolidación de sistemas democráticos (Carrillo Ed, 1998).⁷⁰ Como se puede observar, el Banco adopta una perspectiva en la que establece una relación de interdependencia muy estrecha entre la gobernabilidad democrática y el mercado, en donde la primera se entiende como el conjunto de instituciones, leyes y regulaciones sociales que permiten el desenvolvimiento del segundo y en donde este último posibilita a su vez, la obtención de riqueza para fortalecer la democracia.⁷¹ De igual forma, la democracia se constituye en el mecanismo que garantiza un mínimo de legitimidad del funcionamiento del mercado, sin el cual no contaría con el apoyo ciudadano suficiente que permitiera la implementación del nuevo modelo de desarrollo. Desde esta perspectiva, corresponde al Poder Judicial implementar procedimientos que disminuyan los costos de transacción y crear incentivos adecuados para operaciones eficientes; sobre todo es necesario establecer mecanismos para vincular el *rule of law* con la protección de derechos fundamentales

⁶⁹ En este mismo sentido, el Banco acepta que contrario a la experiencia del BM, ha promovido programas de reforma a la justicia que no se circunscriben al derecho civil y comercial cuya finalidad principal es la de fortalecer la economía de mercado, sino que abarcan temas como la independencia judicial y el acceso a la justicia. Finalmente, el Banco acepta que la agenda de reforma se diversificó para abarcar estos componentes que dan una perspectiva más integral que va más allá del fortalecimiento del mercado. Con base a la evaluación que se realizó de la estrategia de reforma judicial que estudió el periodo 1993-2001 se afirma que la inversión en esta área fue dividida en tres categorías: Reforma a la Justicia civil, acceso a la justicia y reforma a la justicia penal y que a su vez esta inversión se dividió en cuatro procesos de reforma: Fortalecimiento institucional, reforma legal, actividades de construcción de consensos, prevención de la violencia en la comunidad e investigación, siendo la primera área la que más inversión recibió en tanto que la de investigación fue la que menos recursos recibió. Según los expertos del Departamento de desarrollo Sostenible del Banco, el hecho de que la reforma judicial cuente con un portafolio variado, lo diferencia de otros proyectos de reforma tales como el del Banco Mundial, que se basó en la reforma de los sistemas de justicia comerciales. Al respecto ver: (Biebesheimer, 2001).

⁷⁰ Al respecto ver la introducción que hacen los editores en (Carrillo, 1998).

⁷¹ Para el Banco la relación entre desarrollo y *governance* es particularmente relevante en el contexto de la economía de mercado y los sistemas políticos democráticos. Los esfuerzos del sector privado por invertir e innovar dependen del clima de estabilidad y seguridad jurídica existente. Reglas del juego claras en escenarios transparentes que reducen los costos de transacción son las bases para establecer metas que fortalezcan la democracia y la economía de mercado en la región. Al respecto ver la introducción que hacen los editores en (Carrillo (Ed), 1998).

de los ciudadanos y el acceso a la justicia.⁷²

Expertos coinciden en que el contenido de los proyectos de reforma judicial promovidos por el BID, al abarcar diversidad de áreas y de modalidades de proyectos, tiene una naturaleza interdisciplinaria e interinstitucional. Esto es más claro si se tiene en cuenta la transformación que tuvo la estrategia de reforma y modernización del Estado adoptada por el Banco a partir de 2003, en la cual los campos de acción ya no corresponden a actividades particulares en cada una de las ramas del poder público, sino a la realización de un número delimitado de objetivos temáticos que involucran de forma transversal a las diferentes instituciones estatales.⁷³

Ahora bien, el mismo Banco sostiene que la agenda de reforma judicial del BID es mucho más amplia que la de otros organismos multilaterales, en la medida en que tanto el Banco Mundial como el Banco Europeo para la reconstrucción y el desarrollo, han focalizado sus proyectos hacia la justicia civil, así como hacia el fortalecimiento de aspectos que se consideran importantes para el funcionamiento de la economía de mercado como el derecho comercial. Sin embargo, no se han adelantado acciones en materia de derecho penal, algo en lo que por el ejemplo USAID si ha acumulado una valiosa experiencia, aunque se acepta que recientemente el BM también ha venido trabajando en el tema de acceso a la justicia. Sin embargo, se considera que el BID hace un trabajo más amplio que los demás organismos multilaterales al preocuparse por temas como el acceso a la justicia, la prevención de la violencia en la comunidad, la mediación de disputas sobre la propiedad y justicia penal. Incluso el trabajo del Banco ha sido algo controvertido al extender sus acciones hacia la reforma de la Policía y del sistema penitenciario de algunos países, así como por el hecho de pretender garantizar la seguridad pública fundamentando su accionar en que existe una relación estrecha entre obstáculos al crecimiento económico y violencia o criminalidad (Biebesheimer, 2001).

Como se destacó en el acápite anterior, tras la realización del seminario en Costa Rica en 1993, la reforma a la justicia se constituyó en un campo de trabajo específico en la división de Estado y sociedad civil. A partir de ese momento, la administración de justicia fue incluida en la programación de los ejercicios que tiene a su cargo el Banco en los países. De igual manera, muchas actividades han tenido como finalidad la creación de consensos nacionales y subregionales en países como Costa Rica, Colombia, Honduras, República Dominicana, Perú y Guatemala, con el apoyo tanto de los gobiernos como de la sociedad civil. A nivel regional se realizaron talleres de evaluación de experiencias de reforma judicial patrocinados desde

⁷² A renglón seguido, se sostiene que para lograr estos objetivos, los recursos de la rama judicial deben ser relocalizados de aspectos pocos relevantes o de aquellos que mejor se prestan hacia otras partes. Al respecto ver la introducción que hacen los editores en (Carrillo (Ed), 1998).

⁷³ Al respecto ver el capítulo II de este texto.

Washington, capacitación a jueces sobre mecanismos de protección de derechos fundamentales y evaluación de estrategias de reforma en Centro y Suramérica. También se ha incrementado la cooperación internacional en estas áreas mediante la financiación del BM, la AID, OAS, UNDP, la Unión Europea y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (Carrillo, 1998). Estos hechos en conjunto, muestran el desarrollo de la estrategia de reforma judicial en la región, que se manifiesta en la conformación de organismos e instituciones encargadas de desempeñar tareas concretas y diseñar las políticas que finalmente orientarán al Banco en la región.

Ahora bien, en el seminario de Montevideo en 1995⁷⁴ se reflexionó en torno a las experiencias de reforma que ya habían comenzado desde 1993. En el seno de esa reflexión, se concluyó que el Banco había promovido programas de reforma que incluían tanto la estructura de las instituciones legales como de las reglas que gobiernan el ejercicio de la función judicial. Específicamente, desde esta perspectiva se planteó que la independencia judicial era la piedra angular del éxito de dichas reformas, ya que se constituía en el prerequisite de los sistemas judiciales eficientes, imparciales y seguros, que a su vez son imprescindibles para la existencia del Estado de Derecho.

Por otra parte, se planteó que uno de los aprendizajes más importantes para la región había sido el de apoyar reformas legales y constitucionales asumiendo las implicaciones políticas que estas aparejaban, partiendo entonces de la aglutinación de diferentes sectores como los gremios de abogados, la sociedad civil y el Poder Ejecutivo en torno al respaldo de los procesos de reforma mediante recursos financieros y administrativos, así como mediante el fortalecimiento de un consenso que impulsara las medidas en este sentido.⁷⁵ Finalmente, también se sostuvo que temas como la reforma legal, el acceso a la justicia, la resolución alternativa de conflictos, y las soluciones al retraso en la resolución de casos eran temas que debían abarcarse desde los contextos específicos de cada país y que, por lo tanto, las prioridades de cada programa podrían abarcar una variedad de iniciativas que fueran desde la reforma a la justicia penal, hasta la búsqueda de la descentralización administrativa y la cooperación con la sociedad civil (Carrillo, Ed, 1998).

La evaluación que efectuó el Banco sobre la reforma judicial unos años después, llegó a conclusiones similares, aunque destacando que a partir del diagnóstico de la justicia en la región, se podía sostener que las deficiencias encontradas, no aparecían en determinadas áreas

⁷⁴ Cuyas memorias se compilaron en (Carrillo, 1998).

⁷⁵ Según lo sostiene el Banco, la formación de consensos requiere un gran apoyo de la sociedad civil que comprende a políticos, empresarios y gente del común, por lo que se considera un proceso lento y gradual en el que se transforman poco a poco tanto las instituciones como la cultura de los países, al respecto ver la introducción que hacen los editores en (Carrillo, 1998).

específicas, sino que se trasladaban hacia los fundamentos mismos del sistema judicial. Por esta razón, se recomendaba al Banco adoptar una aproximación holística a las necesidades que implicaban la reforma, las cuales debían comenzar desde la independencia e imparcialidad para desplazarse paulatinamente hacia asuntos prácticos o la eficiencia administrativa de las instituciones judiciales. Por otra parte, se señalaba que las estadísticas y los datos tenidos en cuenta también mostraban las enormes diferencias que existían de país a país, aspecto que sugería diseñar los programas de reforma, atendiendo a estas particularidades y especificidades en estrecha colaboración con los miembros de los gobiernos. Ahora bien, a pesar de estas diferencias se da cuenta de la existencia de unas tendencias que son discernibles tales como el retraso de las Cortes y el crecimiento del crimen, que se constituyen en problemas comunes en los que los países habían venido desplegando esfuerzos. De allí que, con el tiempo, este tipo de iniciativas se convirtieron en los asuntos prioritarios a apoyar mediante asistencia técnica y económica (Biebesheimer, 2001).

En síntesis, la estrategia de reforma judicial del BID, por lo menos vista desde sus aspectos formales, es más integral que la desplegada por otros organismos como el BM, en la medida en que incorpora unas áreas de acción más amplias en las que no solo se pretende fortalecer la economía de mercado, sino promover la gobernabilidad democrática; objetivos que requieren de una transformación del Poder Judicial para consolidar el Estado de Derecho. Algunos de los aspectos que caracterizan la tendencia hacia el fomento de la gobernabilidad democrática en la reforma propuesta por el Banco son la búsqueda de la independencia judicial y del acceso a la justicia, que como se hizo explícito en las conclusiones del seminario de Montevideo en 1995, pretendían erradicar aquellos problemas estructurales que obstaculizaban el fortalecimiento del Estado de Derecho. Con esta finalidad también se prestó atención a la falta de consensos suficientes entre los diferentes estamentos sociales para llevar a cabo las reformas de forma exitosa.

2.2.5 La estrategia de reforma a los sistemas judiciales: caracterización y balance

Para Biebesheimer (2001) la reforma judicial del BID se articula bajo tres áreas: el derecho civil, el acceso a la justicia y el derecho penal. La expresión “Derecho civil” tiene un significado amplio y residual bajo el cual se incluyen aquellas áreas que no abarcan el derecho penal. Por esta razón, dentro de esta categoría se incorporan también el derecho comercial y administrativo, de acuerdo con Biebesheimer:

“Esta es una categoría general de actividades destinada a mejorar el sistema de derecho civil en el país (civil usado en este contexto hace referencia al cuerpo conjunto de normas y a la administración de justicia que no corresponde al derecho penal)”⁷⁶

Desde esta perspectiva y de acuerdo con Biebesheimer, en la agenda del Banco se han apoyado aquellos aspectos del derecho civil que se consideran importantes para el funcionamiento de la economía de mercado y para lograr un crecimiento equitativo y eficiente. Sin embargo, se sostiene que la reforma a la justicia va más allá de la economía de mercado ya que pretende el acceso a la justicia de los desposeídos, el fortalecimiento de la independencia judicial en sistemas democráticos y la construcción de sistemas judiciales que respondan de forma adecuada a las manifestaciones de violencia. En ese sentido, la reforma ha incluido también el sistema penal y un trabajo que involucra a muchos actores estatales y de la sociedad civil, así como profesionales del Poder Judicial (Biebesheimer, 2001).

A partir de esta concepción de la reforma judicial, Biebesheimer hace una descripción de las áreas temáticas que abarca la agenda de reforma judicial del BID en la región. Con el objeto de facilitar la comprensión de este apartado, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 3:
Áreas de reforma judicial y sus componentes⁷⁷

Áreas de reforma Judicial	Subáreas del derecho y componentes
Derecho Civil	<p>Derecho constitucional: Reformas para el fortalecimiento de Tribunales constitucionales, Defensorías del Pueblo y reformas en los procesos de nominación de jueces.</p> <p>Derecho de bienes raíces: Cobija tanto las leyes como las instituciones encargadas del registro de la propiedad y la resolución de conflictos por la tierra.</p> <p>Derecho comercial: Incluye reformas legales y la implementación de mecanismos de resolución de conflictos en el sector bancario y de seguros.</p> <p>Derecho laboral: Incluye el apoyo a tribunales de este tipo y la revisión de los códigos para adaptarlos a las nuevas realidades económicas.</p> <p>Derechos del consumidor: Incluye el apoyo a la regulación en este ámbito, así como la implementación de reformas legales.</p> <p>Derecho administrativo se incluyen reformas legales, procedimientos y Cortes judiciales para ejercer control sobre la actuación administrativa.</p> <p>Los proyectos de reforma en esta área incluyen además esfuerzos encaminados a la adopción y actualización normativa en las subáreas mencionadas y el apoyo a la legislatura y al Poder Judicial para la revisión técnica de las normas y las áreas prioritarias de reformas.</p>
	<p>Fortalecimiento de la representación con abogado en conflictos civiles o penales.</p> <p>El acceso a la educación cívica en materia de derechos y responsabilidades ante la ley mediante el apoyo a los juicios de primera instancia y la justicia de paz.</p> <p>La creación de Cortes de pequeñas causas y líneas directas de atención al usuario, que</p>

⁷⁶ This is a very general category of activities aimed at improving the civil (*civil* used in this context refers to the whole body of law and justice administration which is not *criminal law*) law system in a country”. Biebesheimer, 2001: 14.

⁷⁷ Este cuadro se basa en (Biebesheimer, 2001).

Acceso a la justicia	<p>incluye actividades como la disponibilidad de información al público sobre el funcionamiento de las Cortes y los casos.</p> <p>La provisión de traductores a quienes hablan otro idioma en las causas penales. La modernización de la Defensoría pública y las oficinas de asistencia legal a indigentes.</p> <p>Proporcionar educación sobre las instituciones judiciales y los procesos así como sobre los derechos de los ciudadanos.</p> <p>Mejorar las oportunidades para la conciliación y el arbitramento.</p>
Derecho penal	<p>Capacitación de funcionarios judiciales, Fiscales y operadores judiciales en la implementación de los nuevos códigos de procedimiento que incorporan el sistema penal acusatorio.</p> <p>Fortalecimiento de las oficinas de abogados, del despacho del Fiscal general, así como la redacción de lineamientos de la política criminal.</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades del sistema en el ámbito de la rehabilitación de delincuentes.</p> <p>Computarización de estadísticas criminales y el acopio de información sobre los sistemas penitenciarios.</p> <p>Fortalecimiento de la protección de los derechos humanos y específicamente de los derechos del implicado en el proceso penal.</p> <p>Modernización de las fuerzas de policía y la salida de prisión de los infractores de la ley penal.</p> <p>Fortalecimiento al sistema de responsabilidad penal juvenil, que incorpora mecanismos de acompañamiento y rehabilitación a los menores infractores.</p> <p>Programas para la disminución de la violencia.</p> <p>Fomento a los mecanismos de resolución pacífica de conflictos y la promoción de la seguridad pública.</p>

Fuente: BID, 2003

La aproximación conceptual que hace Biebesheimer muestra la amplitud y diversidad de objetivos y áreas de reforma. Esta perspectiva amplia permite inferir que “la justicia” abarca un entramado importante de instituciones que desbordan la intervención de la administración de justicia. Con el fin de lograr una descripción que resalte los objetivos y actividades relacionados directamente con la transformación de los sistemas judiciales y de sus instituciones, a continuación se identifican los objetivos y actividades de reforma que han tenido lugar en las dos últimas décadas a partir de los programas aprobados por el Banco mediante préstamos y cooperaciones técnicas (cf. Anexo 1). Estos programas han tenido como destinatarios a las cortes, tribunales y juzgados, los órganos administrativos del Poder Judicial como los Consejos de la Judicatura y la Fiscalía General y los que llevan a cabo la labor de administrar justicia, tales como las que corresponden a la justicia de paz y a los centros de conciliación y de arbitramento y la Defensoría Pública.

La muestra analizada en la presente tesis incluye los programas aprobados para diez países latinoamericanos y su costo en millones de dólares. Por lo general, el 75% de estos recursos es financiado por el Banco y el excedente corresponde a rubros de la Nación. Los criterios para seleccionar los programas, fueron los de mayor disponibilidad de información, el carácter representativo de sus propuestas, así como el hecho de que adoptaran reformas tanto en los años noventa como en la última década, con el fin de tener algún referente sobre la transformación de

las iniciativas implementadas. Las características de estos programas se presentan en el anexo 1. Las áreas de reforma allí identificadas serán analizadas a continuación.

2.2.5.1 La promoción y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales a través de la conciliación y el arbitraje

Allí se observa que en todos los países analizados, el Banco aportó recursos mediante “créditos no reembolsables” para la implementación y el fortalecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales a partir de la conciliación y el arbitramento. Los montos aportados por el Banco en cada proyecto corroboran que estos programas han sido los de menor costo en comparación con los demás. En todos ellos el principal objetivo era el de proporcionar un clima de negocios más favorable a los inversionistas a partir de la resolución expedita de los conflictos comerciales. Por lo general las actividades promovidas dentro de esta área fueron las de apoyo económico, logístico y administrativo a los centros de conciliación y arbitramento para lograr sus sostenibilidad en el tiempo y el cumplimiento efectivo de sus funciones, la capacitación a los funcionarios judiciales, árbitros y conciliadores en las técnicas de los sistemas de resolución alternativa de conflictos, así como un componente de divulgación y de promoción de sus beneficios al sector privado y a la comunidad de negocios. En algunos países estos programas incluyeron un componente destinado a la revisión de la normatividad nacional con el fin de lograr una implementación más efectiva. En términos generales estos programas fueron los que primero se implementaron en la región, ya que en su gran mayoría, fueron aprobados a mediados de los noventa.

2.2.5.2. El fortalecimiento al desempeño institucional de los órganos del Poder Judicial y del sistema penal

Asimismo mediante los préstamos de cooperación técnica, el BID aportó montos considerables que cubrían desde el 100% hasta un 75% del costo total de los programas encaminados al fortalecimiento del desempeño institucional de la administración de justicia mediante aspectos como la modernización de la gestión y administración judiciales a través de planes estratégicos, la implementación de sistemas informáticos y de estadísticas judiciales; la autonomía presupuestal de la rama judicial a partir de planes estratégicos de inversiones; el fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica, la coordinación interinstitucional, la adopción de planes de gestión y de sistemas de evaluación de desempeño, la búsqueda de la disminución de los procedimientos administrativos, el mejoramiento de la publicidad y calidad de la información jurídica empleada por los jueces (tales como jurisprudencia y leyes actualizadas) y la generación de incentivos para el personal administrativo del Poder Judicial con el fin de

mejorar su desempeño. Muchos de estos componentes tenían como objetivo lograr una diferenciación funcional entre las labores administrativas de las judiciales dentro del Poder Judicial y de esta forma incrementar la eficiencia e independencia frente a los demás poderes del Estado.

De acuerdo con el cuadro, esta área se encuentra diseminada en diferentes instituciones pertenecientes al Poder Judicial. Es decir, a pesar de que las características de sus componentes se relacionan con aspectos administrativos de las instituciones del Poder Judicial, estos no se implementaron únicamente en los Consejos superiores de la Judicatura (como en el caso de Ecuador y Costa Rica), sino que también abarcaron por ejemplo a las altas Cortes de justicia (Colombia, Paraguay, Uruguay, Chile), algunos juzgados y tribunales (Perú, Bolivia y Costa Rica) y la Fiscalía General (Paraguay, Colombia, Venezuela), es decir el órgano encargado del diseño y la ejecución de la política criminal del Estado.

Allí se observa además que el objetivo de los programas era el de fortalecer las capacidades institucionales de gestión, planificación y de administración del Poder Judicial con el fin de lograr una mayor eficiencia, principalmente a partir de la diferenciación funcional, la implementación de nuevas tecnologías y la adopción de criterios gerenciales que se evidencian principalmente en los componentes de planeación y evaluación estratégica, de gestión, presupuesto e infraestructura institucional. De acuerdo con la perspectiva del Banco, estas acciones impactarían favorablemente en la descongestión de los despachos y en la celeridad en la resolución de casos.

Un gran número de programas de reforma judicial adoptó componentes pertenecientes a esta área en los cuáles se invirtieron significativas sumas. En el caso de Colombia, el programa para la modernización de la Fiscalía General de la Nación aprobado en 1995 tuvo un aporte de 9,4 millones de dólares; más adelante en 2009 mediante el proyecto para el fortalecimiento de los servicios de justicia que tuvo un aporte de 47,732 millones de dólares, se promovió el fortalecimiento técnico de las altas cortes de justicia, se mejoraron los sistemas de información y de comunicación y se incluyó un componente de sistematización de la normatividad nacional por conducto del Ministerio del interior y de justicia. En Paraguay se llevaron a cabo dos grandes programas de reforma, el primero que data de 1996 denominado programa de fortalecimiento del Estado, que tuvo un aporte del Banco por 12 millones de dólares y que adoptó componentes de reforma encaminados al mejoramiento de la Corte Suprema de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación a través del mejoramiento de sus sistemas de planificación, de desempeño, de evaluación y de información. Estas iniciativas fueron robustecidas con el programa de fortalecimiento del sistema de justicia aprobado en 2006 con un apoyo financiero

del Banco por 6,3 millones de dólares en los que además se incluyeron dos sub áreas encaminadas al fortalecimiento de la carrera judicial, así como la asistencia judicial y el acceso a la justicia.

En el caso de Uruguay se implementó el programa de fortalecimiento del Poder Judicial en el año 2000, que contó con un aporte del Banco por 6,125 millones de dólares y que tenía como uno de sus objetivos principales el mejoramiento de la calidad y productividad de los servicios administrativos del Poder Judicial mediante la planificación estratégica a partir de la aprobación, la implementación de un sistema de medición de la gestión institucional y de la capacidad administrativa del aparato administrativo del Poder Judicial, la adopción de sistemas de gestión informatizados y la de un plan estadístico, así como la adopción de un plan para la capacitación de los funcionarios encargados de labores administrativas. Asimismo, en dicho programa se incluyeron acciones para descongestionar a la Suprema Corte de Justicia de las tareas administrativas y lograr la disminución de los tiempos procesales en los expedientes. En uno y otro caso se acudió al fortalecimiento administrativo y de gestión institucional mediante el empleo de nuevas tecnologías.

En el caso de Perú se implementó el Programa de modernización del sistema de administración de justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana en el año 2010, con un aporte del BID por 26 millones de dólares. Este programa incluyó una diversidad de objetivos y de actividades de reforma que abarcaban el acceso a la justicia de la población más vulnerable, el fortalecimiento al desempeño institucional del Poder Judicial y la búsqueda de la resocialización de los menores infractores; esta última actividad se llevó a cabo en las instituciones penitenciarias. Por otra parte, en el ámbito del acceso a la justicia existía una pretensión de fortalecer las iniciativas emprendidas en el programa de 1996 y en el ámbito del desempeño institucional del Poder Judicial se promovió el mejoramiento del gasto en el sector y la coordinación e interconexión entre las instituciones del Poder Judicial mediante el mejoramiento de los sistemas informáticos y otros componentes relacionados con la gestión y la administración judicial.

En Ecuador se implementó el programa para la modernización del sistema jurídico en 1997, con un aporte de 2 millones de dólares por cuenta del Banco, implementándose acciones para fortalecer un proceso de reforma judicial que se venía adelantando en el país y que contaba con el liderazgo del gobierno. En este programa se incluyó un componente para apoyar el fortalecimiento administrativo del Poder Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura. De forma similar, en Venezuela se implementó el programa para el apoyo a la reforma del sistema de justicia penal en 2001, con un aporte del Banco por 75 millones de dólares: en este

programa se incluyó un componente que consistió en la adopción de un plan estratégico para la Fiscalía general de la Nación con el fin de hacerla más eficiente en relación con los procesos de investigación y de persecución del crimen.

En el caso de Chile, se implementaron dos programas. El primero denominado “Programa de fortalecimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial” se ejecutó en 2005 y contó con el aporte de 3,4 millones de dólares: a través del mismo, se fortaleció la labor administrativa y de gestión de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, se implementó un programa denominado “De apoyo a la reforma judicial” que contó con el aporte de 5,6 millones por cuenta del Banco, y en el que también se adoptaron componentes para el mejoramiento de la planificación, gestión y administración del Poder Judicial que incluyó actividades para el desarrollo de una planificación estratégica; mecanismos de seguimiento y evaluación de desempeño institucional; la desconcentración de funciones y la adopción de políticas de comunicación con el público en relación con los servicios que presta la administración de justicia y la gestión efectuada por el Poder Judicial.

Finalmente, en Costa Rica el Programa de modernización de la administración de justicia implementado en 1994 y que contó con un aporte de 11,2 millones de dólares por cuenta del Banco, se centró en la consolidación de un sistema moderno de administración del Poder Judicial para lo cual se implementaron acciones encaminadas al mejoramiento de la gestión de los despachos, la capacitación de funcionarios en temas relacionados con la gestión judicial y la informatización de los procedimientos administrativos entre otras actividades.

En los programas abordados se evidencian algunas particularidades, por ejemplo el hecho de que en un número significativo de países los programas que abordaran esta área en la década de los noventa fueron complementados con programas más integrales implementados principalmente a mediados de la siguiente década como en el caso de Paraguay, Perú, Colombia y Chile, en la medida en que a parte de contemplar el componente de mejoramiento al desempeño institucional incluyeron también aspectos como el acceso a la justicia, asistencia judicial, transparencia y mecanismos de comunicación sobre la gestión y los servicios del Poder Judicial para incrementar la confianza ciudadana, así como aquellos relacionados con la capacitación a los jueces y magistrados, el fortalecimiento de las escuelas judiciales y la profesionalización de la carrera judicial.

2.2.5.3 Profesionalización de la carrera judicial y capacitación de los funcionarios

Asimismo, en estos programas se encuentran varios componentes destinados al logro de la

profesionalización de la carrera judicial y a la capacitación de los miembros de la Judicatura a través del fortalecimiento de las escuelas judiciales y la adopción de sistemas de ingreso, permanencia y ascenso en la rama judicial introduciendo criterios basados en el mérito y el desempeño profesional. Al respecto se pueden consultar los proyectos implementados en Paraguay donde, por ejemplo, en el 2006 se adoptaron mecanismos para el fortalecimiento de los procesos de selección de los funcionarios pertenecientes a la carrera judicial implementando criterios competitivos, técnicos, de idoneidad, transparencia y de género; por otra parte, se promovió la implementación del “Centro Integrado de Estudios Judiciales” y se fortaleció la escuela judicial, con el fin de mejorar las capacidades, conocimientos y actitudes de los aspirantes a jueces y de los funcionarios de carrera. Ambos componentes estaban encaminados a su vez al fortalecimiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial.

De forma similar, en el programa de reforma de 1997 que se implementó en Ecuador, se incluyó un componente para la adopción de un sistema de capacitación de jueces y un sistema disciplinario que permitiera ejercer un mayor control sobre estos. En el caso de Venezuela, se implementó un componente para capacitar a jueces y magistrados con el fin de que conocieran y aplicaran las nuevas técnicas de procedimiento adoptadas en el país a partir de la entrada en vigencia del Código único de Procedimiento en 1999, el cual fue diseñado con el fin de descongestionar los despachos e imprimirle celeridad al trámite de los casos. De igual forma en el programa de reforma implementado en Chile en 2009, se incluyeron componentes para lograr generar incentivos de desarrollo profesional a los integrantes del Poder Judicial a través de la elaboración de una estrategia de desarrollo de personal basada en el mérito y la evaluación de desempeño, la elaboración de perfiles de jueces y funcionarios y la adopción de nuevas políticas de capacitación.

2.2.5.4 La asistencia jurídica y el acceso a la justicia

Por otra parte, algunos programas de reforma introdujeron objetivos y actividades que exclusivamente propendían por la búsqueda del acceso a la justicia de la población más vulnerable como en el caso de Perú y Bolivia, aunque también en otros se adoptaron componentes específicos para el logro del acceso a la justicia, particularmente a partir del fortalecimiento de la Defensoría Pública como en el caso de Paraguay. Si bien esta área se ha abordado de forma específica en dos de los diez países estudiados, e incluye algunos componentes específicos en otros programas de reforma, principalmente los que denominamos como “Programas integrales”, su desarrollo ha sido menor en relación con las áreas estudiadas en este trabajo.

En el caso de Perú se implementó el programa de mejoramiento del acceso a la justicia en 1997, que contó con un aporte de 20 millones de dólares por cuenta del Banco y cuyo objetivo principal era fortalecer los primeros niveles de la administración de justicia en lugares con mayor pobreza, mayor congestión judicial y menores ratios de cobertura en el país, a partir de la instalación y equipamiento de 83 módulos de justicia, y el fortalecimiento de la justicia de paz no letrada para la protección de los derechos de las mujeres y de la infancia, lo que a su vez incluyó la capacitación de jueces de paz y la promoción de derechos humanos en la población. En el año 2010, mediante el programa de modernización del sistema de administración de justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana que contó con un aporte de 26 millones de dólares por cuenta del Banco, se incluyó un componente para fortalecer los avances logrados con el proyecto de 1997, que consistió en el incremento de la cobertura, la productividad y calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia a partir de la inclusión de un abordaje de género e intercultural en los distritos judiciales donde hubiese alta carga procesal, densidad poblacional, baja cobertura y extrema pobreza.

En el caso de Bolivia se implementó el programa de sociedad civil y acceso a la justicia en 1999, en el cual el Banco hizo un aporte de 2.7 millones de dólares y cuyo objetivo principal era facilitar el acceso de los sectores más vulnerables de la población a la justicia y al conocimiento de sus derechos, a través del fortalecimiento del financiamiento de proyectos diseñados por la sociedad civil en los que se adoptaran iniciativas en este sentido. Este mismo componente fue incluido en el programa de Modernización del sistema jurídico implementado en Ecuador en 1997 al cual el Banco aportó 2 millones.

Por otra parte en Paraguay, el programa de fortalecimiento del sistema de justicia aprobado en 2006 y que contó con el aporte de 6,3 millones de dólares por cuenta del Banco, incluyó un objetivo denominado “Mejoramiento de la asistencia jurídica y acceso a la justicia” que incluyó los componentes de: fortalecimiento del Ministerio de la defensoría Pública a través de un plan estratégico, la adopción de medidas para lograr la asistencia jurídica gratuita y la consecuente capacitación de los defensores públicos; la implementación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos principalmente de la jurisdicción indígena y de paz y, por último, la búsqueda de la depuración de los procesos de las personas privadas de la libertad mediante un plan de asistencia jurídica. Tanto los proyectos de Bolivia como de Ecuador, adoptaron medidas encaminadas al apoyo financiero de iniciativas derivadas de la sociedad civil para el logro del acceso a la justicia y la educación en derechos humanos.

2.6 Construcción de consensos, difusión de experiencias y preparación del camino para el proceso de reforma

Como lo anotan Faundell y Angell, emprender un programa de reforma judicial es bastante difícil, ya que esto depende en gran medida de la voluntad política y de la generación de los incentivos necesarios para que los actores sociales involucrados lo consideren un asunto atractivo. Por lo general, las reformas judiciales padecen de algunas dificultades tales como que no tienen una gran visibilidad social que les haga pensar a los políticos que con estas puedan captar votos. De igual forma, es posible que en ocasiones éstas no se conviertan en un tema prioritario para los Estados en recesión económica e incluso sectores de la Judicatura pueden mostrarse reacios a los cambios debido a que sus intereses personales o profesionales pueden verse afectados. De allí que en general estos procesos requieren el apoyo de los diferentes actores sociales para consolidar un consenso que permita su adopción e implementación. Por eso, en ocasiones es preferible un proceso de reforma limitado en sus objetivos pero con amplio respaldo, lo que a largo plazo puede convertirse en un proceso generalizado de reforma (Faundell & Angell, 2002).

Con base a esta idea y de conformidad con la estrategia de implementación de reformas acordada por otros organismos internacionales como USAID, desde la División de Estado y sociedad civil del BID, que es la encargada de liderar las iniciativas de reforma en este ámbito, la construcción de consensos en torno a la necesidad de reformas ha sido considerado un componente fundamental en este procesos. De allí que la realización de seminarios regionales y nacionales, así como la conformación de grupos de trabajo sobre ciertas temáticas, apuntan en esta dirección: de acuerdo con Biebesheimer, la inversión para este componente a 2001 era cercana a los 17.7 millones de dólares y había abarcado más de 29 proyectos (Biebesheimer, 2001).

Por otra parte, el BID también ha destinado un rubro importante en materia de investigación y difusión de los procesos de reforma a partir de la realización de seminarios, talleres y el intercambio de experiencias exitosas de reformas no solo en la región sino fuera de ella: en esta tarea se han invertido cerca de \$4.5 millones de dólares (Biebesheimer, 2001).

2.7 Recapitulación: ¿reformas judiciales para el mercado?

La caracterización de la estrategia del BID respecto de la reforma a la administración de justicia aquí efectuada, permite sostener que desde la década de los noventa, ésta fue promovida junto con otros organismos multilaterales, a través de la realización de diagnósticos sobre el

funcionamiento de los sistemas judiciales; la realización de foros, seminarios y encuentros con los gobiernos de la región para generar consensos en torno a su carácter y necesidad; la difusión de experiencias piloto de transformación institucional y la conformación de marcos teóricos y analíticos que sirvieran como fundamento a los lineamientos y contenidos de los programas de reforma, que contaron con la financiación y asesoría permanente del Banco.

La reforma judicial, como componente importante de una estrategia más amplia de reformas institucionales en la región, albergaba los objetivos primordiales de transformar y adaptar los Estados de la región a los requerimientos de la economía mundial que desde finales de los ochentas se orienta hacia la generación de condiciones para el mercado y simultáneamente el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La consecución de ambos objetivos, desencadena en algunas tensiones, ya que de acuerdo con los documentos de estrategia del Banco, el cumplimiento de los objetivos de democratización implica potencializar aspectos como la participación ciudadana en las políticas económicas, la instauración de mecanismos de control y de regulación de la economía, así como la preservación del medio ambiente, la erradicación de la desigualdad económica y la exclusión social.

A pesar de que los objetivos de la reforma judicial son los de la promoción del mercado y de la consecución de la gobernabilidad democrática, a partir del análisis de una muestra significativa de programas de reforma en diez países latinoamericanos, se observa que los contenidos y acciones de éstos en los últimos quince años coinciden primordialmente con las áreas de reforma a los sistemas judiciales que, desde la aproximación al análisis económico del derecho, pretenden el logro de ciertos niveles de predictibilidad así como la disminución de los costos de transacción para los actores económicos, a partir de una mayor eficiencia y eficacia en la administración de justicia.

Luego de esta aproximación general a las reformas judiciales en la región, en el capítulo siguiente se abordará específicamente la concertación de la agenda de este organismo en Colombia y se identificarán los principales rasgos de las dinámicas que permiten comprender la implementación de estas reformas en los últimos años, tomando como ejes analíticos las interacciones entre actores locales y transnacionales, el contexto en el que se promovieron las reformas y su orientación. El caso colombiano permite reafirmar algunos de los hallazgos efectuados en los dos primeros capítulos de este trabajo, específicamente en lo que concierne al rol catalítico del Banco y de su función como promotor de la gobernabilidad global y de economías de mercado.

Capítulo III

Tensiones en la reforma institucional del BID en Colombia: constitucionalismo, democracia y mercado

En el presente capítulo, se hace una reconstrucción de la estrategia de reforma judicial desplegada por el BID en Colombia durante los últimos 15 años, identificándose algunas de las tensiones que se han suscitado con relación al carácter de los programas y las dinámicas sociales y políticas del país respecto de los objetivos de consolidación de la democracia.

Para tal fin, se efectúa una contextualización de los principales programas de reforma financiados por este organismo desde los noventa, lo que permite comprender el entorno institucional del país, así como las diferentes iniciativas de transformación a la administración de justicia provenientes de los actores estatales y las características de la interacción que han realizado con la agenda estratégica de orden transnacional liderada por el BID y otros organismos multilaterales.

El análisis del caso colombiano permite una aproximación más específica a una experiencia concreta de reforma, que enriquece el estudio de la cuestión principal de esta disertación, es decir, el rol de los organismos internacionales en estos procesos de transformación institucional. La esquematización y caracterización de la estrategia de reforma en la región, efectuada en el capítulo inmediatamente anterior, se convierte en un insumo importante para comprender la orientación y el carácter de los programas desplegados en Colombia, ya que permite dilucidar cierta continuidad no solo en los contenidos de la misma sino en sus objetivos y mecanismos de implementación a partir de la articulación con actores locales. De allí que el análisis precedente puede servir de referente a otros, que tengan como objeto la experiencia de reforma de los demás países de la región.

Se ha decidido dar prioridad en el análisis de caso a Colombia debido a que, si se le compara con los demás países de la región, éste ha sido uno de los que mas financiación ha recibido por cuenta del BID.⁷⁸ Además cuenta con cuatro programas de reforma aprobados desde los noventa, cuyos contenidos albergan una gran diversidad temática y abarcan un radio de transformación institucional significativo, puesto que incluye la reforma de órganos pertenecientes al sistema penal, a la administración de justicia, las altas cortes de justicia y los centros privados de resolución de conflictos comerciales. En otros países de la región, se han implementado programas que abarcan menos temáticas y que involucra la transformación de

⁷⁸ Ver anexo 1.

menos instituciones. Por estas razones, la experiencia de Colombia es importante en la contribución a una visión comprensiva de lo que ha significado el BID y su estrategia en la región. No en vano la difusión de experiencias de reforma exitosa ,es uno de los mecanismos que emplean organismos como el BID para generar consensos y promover trasplantes institucionales.

3.1 Nuevas normas jurídicas en los noventa

La constitución colombiana de 1991 incorpora algunas tensiones en su diseño: por un lado, adopta herramientas para disminuir las deudas sociales y establecer mecanismos de participación (que no logran concretarse en las instituciones por sus altos costos); por otro lado, implementa un modelo de desarrollo que exige del Estado un estricto reajuste en términos de su forma y funciones para responder a las nuevas condiciones del proceso productivo: reorganizar la política macroeconómica buscando equilibrios, realizar ajustes fiscales que implican recortes sustanciales en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad y las estrategias de gestión pública y territorial que implican altos gastos de reorganización y el despido masivo de trabajadores (Novoa, 2005: 32).

Estas tensiones se expresan en el hecho de que el progreso social y político queda supeditado al crecimiento económico, pero, a su vez, la obtención de éste, genera desempleo, pobreza y exclusión, en un contexto donde el Estado ha recurrido a una cierta dosis de autoritarismo para contrarrestar los efectos del conflicto y del narcotráfico (Novoa, 2005).

En este contexto, se plantea una relación de interdependencia entre democracia y crecimiento económico⁷⁹ para cerrar la brecha entre la voluntad política y las capacidades institucionales, con el fin de realizar de forma integral los derechos consagrados en la Carta. Sin embargo, por el contrario, tal brecha se amplió debido a que los desarrollos legales para cumplir con las medidas que implicaba asumir “en serio” dicho catálogo de derechos fueron insuficientes y, por lo general, solo tuvieron una eficacia simbólica encaminada a lograr en mayor medida una función de legitimidad política de cara a los ciudadanos que tenían que asumir las consecuencias

⁷⁹ De forma similar al fundamento del modelo de desarrollo adoptado por el BID cuando incorpora la gobernabilidad democrática. Novoa plantea la relación circular entre mercado y democracia de esta forma: “El círculo virtuoso de la modernización económica propuesta, estaba basado en el crecimiento económico, la eficiencia y la flexibilidad de la economía, base necesaria sobre la cual se podrían recoger los frutos que conducirían a una mayor ampliación y fortalecimiento de la democracia, que a su vez, por la plena vigencia del Estado de derecho (defensa de los derechos de propiedad, claridad y aplicación de las normas para respaldar los contratos y evitar altos costos de transacción) produciría los encadenamientos necesarios para el buen funcionamiento del modelo de crecimiento económico”; (Novoa, 2005: 333).

desfavorables de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (Novoa, 2005). En tanto que de forma paralela a la implementación de la nueva Constitución, se emprendieron una serie de reformas para el reacomodamiento institucional, que, en términos generales, asumen la adopción del modelo neoliberal⁸⁰ mediante la expedición de un buen número de leyes y de decretos proferidos por el Poder Ejecutivo. En efecto, mediante el artículo 20 transitorio de la Constitución se le otorgaron facultades extraordinarias al gobierno, que, en desarrollo de éstas, expidió sesenta y dos decretos por medio de los cuales, entre otras acciones, privatizó un gran número de empresas estatales y suprimió y fusionó entidades del orden nacional, con lo cual pretendía lograr los reajustes necesarios para adecuar el Estado a las nuevas condiciones del proceso productivo, que exigían una mayor disciplina fiscal y una mayor participación del sector privado en la economía.

En el ámbito de la justicia, se produjeron varias transformaciones institucionales. Una de las más importantes fue la del sistema penal: temas como la violencia generalizada, las constantes violaciones a los derechos humanos y el incremento de la delincuencia estaban en el centro de los debates políticos. Por esta razón, la creación de la Fiscalía General de la Nación y la implementación del nuevo sistema penal mixto de tendencia acusatoria fueron las medidas adoptadas para resolver dichos problemas. En efecto, la cooperación internacional, particularmente la proveniente de los Estados Unidos, optó por apoyar estas reformas en consonancia con su agenda de seguridad exterior que se basaba en la lucha contra el narcotráfico.

La solución a esos problemas se buscó en la implementación de un sistema penal en el que la Fiscalía, en un comienzo, concentraba funciones tanto judiciales como investigativas, lo que se constituía en un híbrido que conservaba características tanto de los sistemas inquisitivos como de los sistemas acusatorios en los que se podían identificar algunas funciones que podrían dar lugar a prácticas autoritarias principalmente por cuenta del ente acusador. Junto a este sistema “híbrido”, subsistían a su vez otras medidas adoptadas durante la declaratoria del estado de sitio anterior a la Constitución de 1991, que fortalecían los rasgos autoritarios del sistema penal, medidas como la justicia sin rostro, la negociación de penas con narcotraficantes y la jurisdicción especial que restringía garantías procesales consagradas en decretos de excepción,

⁸⁰ Algunos sostienen que a partir de los noventa dicha transformación institucional es la expresión de la adopción del neoliberalismo en Colombia, por ejemplo, mediante la implementación de regímenes que permiten la liberalización de las importaciones mediante una reducción de los aranceles (Ley 7ª de 1991), la privatización del control del mercado de divisas que antes era monopolizado por el Estado a partir de la Ley 9ª de 1991 y el establecimiento de una política de privatización de la explotación portuaria y la imposición de una reforma tributaria en donde prevalecía un incremento a los impuestos indirectos, como el IVA, que es pagado por todos los ciudadanos; como se puede observar, tales medidas fueron adoptadas mediante un nuevo paquete normativo a comienzos de los noventa; al respecto ver: Estrada, 2004.

tuvieron vigencia con carácter de legislación permanente luego de la constituyente, a pesar de que la Corte Constitucional les hubiese impuesto algunas restricciones importantes. Asimismo, por esta época, también se despenalizaron algunas conductas para que se descongestionaran los despachos, y los delitos leves, para que estos fueran competencia de los inspectores de policía.⁸¹

Por otra parte, en el ámbito de la justicia civil, durante la década de los noventa, se empezó a promover la informalidad de la justicia mediante los métodos alternativos de resolución de controversias. A partir de este momento, se adoptaron medidas para fortalecer los centros de conciliación y adelantar una reforma procesal para la implementación del arbitraje y las casas de justicia. El efecto inmediato de este proceso ha sido la desjudicialización de los conflictos que ahora se resuelven en gran medida empleando vías administrativas o mediante instancias sociales de negociación consensual. Si bien la implementación de algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia, como la justicia comunitaria o la justicia de paz, son reconocidos por contemplar aspectos que favorecen el acceso a la justicia, el fortalecimiento del tejido social y, en general, las condiciones democráticas, también es cierto que algunos de estos han sido promovidos por algunos sectores con la finalidad principal de descargar al Estado de la función de resolver conflictos. Esto ha implicado una excesiva administrativización de las controversias, lo cual ha conllevado a que los mecanismos impuestos sean más autoritarios y clientelizados, situación que genera la vulneración del derecho al acceso a la justicia de los ciudadanos y de la población más pobre, que es excluida del sistema judicial, reservando para esta el conocimiento de los conflictos de las clases medias y poseedoras,⁸² que además cuentan con mecanismos como el arbitraje o la negociación para lograr resolver de forma más expedita sus controversias, específicamente aquellas de carácter comercial (Uprimny, 2001).

⁸¹ Al decir de Uprimny, estas contradicciones, es decir, el endurecimiento de la política criminal para que el Estado enfrentara a quienes consideraba sus enemigos, pero, por otra parte, introduciendo mecanismos de negociación y finalmente de descongestión de delitos rutinarios, se entiende como la intencionalidad del gobierno por componer un núcleo duro de política criminal que a su vez era flexibilizado por la incapacidad del Estado para imponerse coercitivamente, hecho que asimismo le permitía dismantelar a los narcotraficantes empleando a los “arrepentidos” que se acogían a los beneficios, y finalmente logrando legitimidad frente a la ciudadanía en la resolución expedita de causas rutinarias mediante la descongestión de los despachos judiciales. Ver: Uprimny, 2001.

⁸² Marc Galanter propone un estudio del derecho a partir de los usuarios del sistema jurídico, en donde adopta la siguiente tipología: tipo de litigantes (frecuentes u ocasionales), tipo de abogados (especializados o no), tipo de servicios de la administración de justicia (ágiles o lentos) y tipo de reglas (favorables o desfavorables). Luego de esta caracterización, sostiene como una de sus conclusiones más relevantes que los litigantes frecuentes por lo general siempre ganan los casos que tramitan ante las instancias judiciales y que a los poseedores (del capital jurídico y económico) siempre les aplican las normas más favorables, lo que demuestra la inequidad de los sistemas jurídicos y las dificultades que tienen los desposeídos para tener éxito en sus causas. En el caso de las grandes firmas de negocios o entidades financieras, es evidente que su nivel de organización y de especialización los convierte en una especie de litigantes frecuentes; al respecto ver: Galanter, 2003.

3.1.1 Estrategia y programas de reforma financiados por el BID en los noventa

En este contexto, el BID implementó su estrategia de reforma judicial en Colombia a comienzos de los noventa. Esta priorizó sus acciones en la adopción de medidas para hacer más eficiente el sistema penal a través de la modernización de la Fiscalía General de la Nación (1995),⁸³ generar un ambiente de seguridad mediante la disminución de la violencia a través del programa para la convivencia ciudadana (1995) y fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales por medio del mejoramiento de los tribunales de arbitramento y los centros de conciliación (1995).⁸⁴ A su vez, los principales objetivos que se perseguían con estas acciones eran disminuir la impunidad, los índices de violencia, y lograr una mayor celeridad en la resolución de los conflictos comerciales, aspectos que, de acuerdo con los fundamentos teóricos de los programas y de los consensos existentes sobre el funcionamiento del sistema judicial en Colombia, tendrían implicaciones positivas en la economía al incrementar la inversión privada y establecer estímulos para las actividades comerciales.⁸⁵

En el programa de fortalecimiento y modernización de la Fiscalía General de la Nación, se justificó la modernización de esta institución entre otras razones por el hecho de que la inseguridad y la violencia generalizada en el país desincentivaban el crecimiento económico:

“Existe una estrecha relación entre el marco legal y el comportamiento de los agentes económicos. Un ambiente de inseguridad, riesgo e inestabilidad incide sobre las posibilidades de crear y acumular riqueza en una sociedad” (BID, 1995: 31).

En efecto, de acuerdo con los diagnósticos del BID en ese momento, la inseguridad, el riesgo y la inestabilidad tenían relación con la crisis del sistema penal en términos de su ineficacia e ineficiencia.

“La justicia penal colombiana viene atravesando una crisis profunda y creciente, representada por alarmantes índices y estadísticas de ineffectividad e ineficiencia. Según los principales diagnósticos, esta situación es resultado de una creciente congestión de los juzgados y, en especial, del enorme represamiento de casos en la etapa de instrucción, o sea la investigación criminal que debía concluir con el llamamiento a

⁸³ Al respecto: BID, 1995.

⁸⁴ Un análisis de estos dos programas para Colombia se encuentra en: Biebesheimer & Payne, 2001.

⁸⁵ Así por ejemplo en el programa de modernización de la Fiscalía General de la Nación se sostiene lo siguiente: “El programa propuesto ha sido especialmente diseñado para ayudar a disminuir los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad en el sistema democrático” (BID, 1995:8).

juicio” (BID, 1995: 2).

“La congestión judicial es de tal magnitud, que de no intensificar sustancialmente los esfuerzos, no se podrá disponer de niveles satisfactorios en la administración de justicia” (BID, 1995: 8).

Es importante mencionar que desde la perspectiva neoinstitucional, corresponde al sistema penal proporcionar la seguridad personal y la protección a los derechos de propiedad necesarios para el funcionamiento de los mercados, de allí que la ineficacia del sistema penal puede desembocar en consecuencias nocivas como el desestimulo a la inversión extranjera:

“La necesidad perentoria de atender los casos actualmente acumulados, así como las investigaciones previas y procesos que surjan como consecuencia de los niveles de violencia y criminalidad antes indicados, ha creado un sentido de urgencia, consenso, compromiso y voluntad por parte de las autoridades nacionales y de la FGN para mejorar la capacidad de respuesta y servicio de la institución, como un mecanismo para reducir la impunidad y en consecuencia, desincentivar la criminalidad y violencia” (BID, 1995: 8).

De acuerdo con este planteamiento, una de las manifestaciones de la ineficacia institucional es la congestión de procesos. Por eso, en el programa de reforma, la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación presta mucha importancia a este aspecto, que solo va a lograr ser solucionado si hay lugar a una modernización administrativa que involucre a toda la entidad:

“La solicitud de la Fiscalía General de la Nación responde a la necesidad fundamental y perentoria de disponer de una cooperación técnica que canalice y estructure de manera coherente y sistemática el aporte de servicios de consultoría de alto nivel técnico para asegurar que la institución pueda seguir sus propias pautas y necesidades, mejorar su accionar, y en consecuencia, atenuar los niveles de impunidad actualmente existentes en Colombia. Tal acción, concebida e implantada en forma participativa e integral, proporcionaría a la institución las herramientas necesarias para desincentivar la acción delictiva y generar no solo una institución más eficiente sino también un sector judicial capaz de responder a las aspiraciones genuinas de una sociedad democrática” (BID, 1995: 2).

El otro aspecto que se relaciona directamente con la ineficacia institucional es la impunidad, situación que si se generaliza termina socavando la credibilidad y confianza en el sistema

jurídico por cuenta de los ciudadanos. Este hecho terminaría obstaculizando el desempeño de los mercados, razón por la cual el Poder Judicial está llamado a fortalecer el consenso ciudadano en torno a la vigencia del Estado de Derecho:

“El programa propuesto ha sido especialmente diseñado para ayudar a disminuir los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad en el sistema democrático” (BID, 1995:8).

Por otra parte, mediante la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos comerciales, se pretendía construir capacidad institucional para los centros de conciliación y arbitraje, proporcionándoles software y manuales de procedimiento; capacitación a árbitros, conciliadores y personal administrativo mediante programas y técnicas especiales dirigidos a las cámaras de comercio y difundir información sobre las ventajas y beneficios de los métodos de resolución alternativa de conflictos comerciales mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios.⁸⁶

Estos proyectos develan la acción estratégica del BID y de la elite asentada en el gobierno que contrajo los empréstitos. En ambos casos se trata de lograr la seguridad jurídica y política necesaria para los actores económicos, mediante el fortalecimiento de la acción penal y de la conformación de mecanismos especializados y expeditos para la resolución de conflictos de carácter comercial. En ambas iniciativas es evidente la influencia de la aproximación al análisis económico del derecho, específicamente en relación con las condiciones de mercado que pueden propiciar los sistemas jurídicos para el logro del crecimiento económico. Desde esta aproximación, el sistema penal es ante todo un mecanismo para salvaguardar la propiedad privada y garantizar los intercambios, los mecanismos de resolución alternativa de conflictos contribuirían a una mayor celeridad y claridad en la resolución de controversias garantizando el cumplimiento de los contratos y disminuyendo los costos de transacción de los actores económicos.

⁸⁶ Es llamativo observar en que medida estas temáticas de reforma van ganando terreno también en el ámbito de la expedición de leyes, así por ejemplo mediante la ley 446 de 1998, se dictan disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, se reforma al régimen procesal Colombiano con la intención de descongestionar y facilitar el acceso a la justicia, y contar con una justicia eficiente y oportuna. Se modificaron los procesos civiles, laborales, administrativos y de familia, y se introducen importantes regulaciones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, en particular sobre la conciliación y el arbitraje; además mediante esta ley se le otorgó facultades jurisdiccionales a algunas Superintendencias que son entidades de carácter administrativo.

Ambos proyectos se implementaron en un contexto en el que persistían las tensiones que fueron mencionadas anteriormente. Por una parte, incentivar la eficiencia y modernización de una institución como la Fiscalía General de la Nación podría acentuar los rasgos autoritarios que persistían en esta institución y por esta vía atentar contra el ejercicio de los derechos humanos y de las libertades mínimas en los procesos penales. En el caso del fomento a la conciliación y el arbitraje comercial, podría incentivarse la restricción a la aplicación de las normas de orden público en casos en los que entren en conflicto los intereses colectivos o el interés público con el interés privado, así como desplazar a la administración de justicia del conocimiento de casos de alto impacto social.

En la década siguiente, la preocupación por aspectos como el logro de un Poder Judicial más eficiente y eficaz, consolidar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos y el mejoramiento del sistema penal, continuarán siendo los temas fundamentales en torno a los cuales girará la agenda legislativa, las reformas institucionales y el apoyo de la cooperación internacional. En el caso del BM y del BID, es evidente que sus agendas logran una mayor articulación con la agenda gubernamental y su apoyo estará encaminado a la consolidación de la agenda de reformas iniciada en los noventas. Específicamente el BID financia la modernización del Poder Judicial de las altas cortes y promueve la creación de una agencia nacional de defensa jurídica del Estado. De forma paralela, la agenda de los derechos humanos logra incidir en una transformación de los sistemas de justicia, algunos de los ajustes institucionales requeridos van a recibir el apoyo de organismos como Naciones Unidas, Unión Europea, Fundación FORD y la cooperación de algunos países europeos, mientras que el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID continuará prestando apoyo técnico y económico al sistema penal.

3.2 Estrategia y programas de reforma en la última década

Para identificar las peculiaridades del BID como actor protagónico en los procesos de reforma a los sistemas de justicia en Colombia, es importante ubicar su agenda en el conjunto de otras iniciativas de reforma adelantadas por otros organismos internacionales. Para tal fin se presenta un breve esquema en el que se dilucidan sus principales directrices y orientaciones.

Mediante el documento CONPES 3559 del 15 de diciembre de 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, conformado por los órganos del Poder Ejecutivo y encabezado por el presidente de la República, autorizó a la Nación colombiana a contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por 62 millones de dólares con la finalidad de financiar acciones estatales encaminadas a adelantar un programa de fortalecimiento a los servicios de justicia. Este documento, que también busca proporcionar fundamento jurídico a los procesos de reforma

en los que se incorporen recursos de la cooperación internacional y de avanzar en el cumplimiento de las metas formuladas en el plan nacional de desarrollo presentado por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe⁸⁷, logra hacer visible la búsqueda de articulación entre las necesidades e intereses de reforma a los sistemas de justicia manifestados por el gobierno nacional, y los que se plantean en la agenda de reformas institucionales que son apoyadas por organismos multilaterales de crédito como el BID o el BM.

Sin embargo, se podría sostener que esta articulación es precedente a la expedición de este documento e incorpora no solo las necesidades e intereses de reforma argüidas por el Poder Ejecutivo, sino también las del órgano encargado de la administración del Poder Judicial, es decir, el Consejo Superior de la Judicatura y en buena medida al Poder Legislativo.

Independientemente de que los objetivos de las acciones de reforma sean el logro del acceso a la justicia de los ciudadanos, la eficiencia y celeridad de la resolución de controversias, principalmente las de carácter civil o comercial, o ambas indistintamente, lo cierto es que temáticas como la descongestión de los juzgados y tribunales, el fortalecimiento de la conciliación judicial⁸⁸ y extrajudicial así como de otros mecanismos de resolución de conflictos, la modernización y mejoramiento del desempeño institucional particularmente en lo concerniente al sistema penal, el fortalecimiento de la justicia de paz, la optimización de los modelos de gestión y administración de la Judicatura, así como del archivo y publicidad de los fallos;⁸⁹ son comunes a las agendas de reforma tanto en el ámbito de la agenda presentada por los poderes del Estado, como de la agenda de la cooperación internacional.

3.2.1 Reformas legales

La producción de leyes en sentido material, es decir, aquellas que se consideran vinculantes por haber sido proferidas por los órganos del Estado autorizados para tal fin mediante los procedimientos y las formalidades establecidos, permiten identificar en el análisis de las reformas institucionales los temas que la agenda legislativa consideraba importantes. Los cambios legislativos son el fruto de complejos acuerdos políticos en el seno de organismos colegiados como el parlamento y que responden a ciertas coyunturas políticas respecto de las cuales se exige la intervención del Estado en asuntos que se consideran problemáticos por

⁸⁷ “El presente documento tiene una doble connotación, por un lado, solicitar una autorización para suscribir dos empréstitos con la Banca Multilateral para financiar parte de las intervenciones que se proponen para fortalecer el sector justicia, tanto a nivel de juzgados como al de Altas Cortes, y por otro establecer una estrategia para fortalecer los servicios de justicia” (CONPES, 2008: 3).

⁸⁸ El Ministerio del interior y de justicia desde 2008 cuenta con un plan nacional de conciliación.

⁸⁹ Estas temáticas son abordadas a partir de los logros que establece el Plan sectorial de la rama judicial 2003-2006.

cuenta de algunos actores sociales y de la opinión pública.

Si se observa el contenido de algunas leyes que tienen relación directa e importante con el funcionamiento de los sistemas judiciales en Colombia durante la última década, se pueden identificar algunas tendencias que sirven como complemento a reformas institucionales, o pretenden fundamentar procesos de reforma posteriores.

Cuadro 4:
Reformas legales relativas al funcionamiento de los sistemas judiciales

Temáticas	Normas aprobadas
Fortalecimiento y modernización del sistema penal	<p>Acto Legislativo 03 de 2002, por medio del cual se introducen cambios a nivel constitucional con el propósito de implementar el Sistema Penal Acusatorio en Colombia.</p> <p>Ley 906 de 2004, por medio de la cual se expidió el nuevo Código de Procedimiento Penal, instrumento que materializa la introducción del Sistema Penal Acusatorio en Colombia.</p> <p>Ley 1098 de 2006, conocida como Ley de Infancia y Adolescencia, en virtud de la cual se introduce el sistema de responsabilidad penal adolescente.</p>
Celeridad y descongestión en la jurisdicción ordinaria y Actualización del régimen procedimental	<p>Ley 640 de 2001, por medio de la cual se modifican normas relativas a la conciliación. Consagra el régimen general de la conciliación judicial y extrajudicial. Desarrolla el régimen de los conciliadores y el de los centros de conciliación y algunas normas sobre conciliación en las distintas jurisdicciones. Por último, uno de los aspectos más relevantes de esta ley es la introducción de la conciliación como requisito de procedibilidad³ en algunos asuntos en materia civil, familia y contencioso administrativa (Art. 35 a 41). Su finalidad es disminuir la congestión en el Rama Judicial, buscando que los conflictos se solucionaran antes y evitar acudir a los jueces.</p> <p>Ley 794 de 2003, por medio de la cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Civil, con el propósito de propiciar la descongestión en los despachos judiciales de esta especialidad.</p> <p>Ley 1194 de 2008, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Civil, para introducir la figura del desistimiento tácito, medida encaminada a disminuir los inventarios en los despachos judiciales.</p> <p>Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con el propósito de establecer medidas para agilizar y modernizar el funcionamiento de los despachos judiciales.</p> <p>Leyes 1394 y 1395 de 2010, mediante las cuales se introduce un arancel judicial para ciertos procesos y se establecen medidas en materia de descongestión judicial, respectivamente. En cuanto a la</p>

	<p>ley de descongestión, cabe anotar que introduce reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, a la Ley de Infancia y Adolescencia y a la ley sobre Extinción de Dominio.</p> <p>Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instrumento que busca modernizar el régimen procesal y agilizar el trámite de las causas ante la jurisdicción contencioso administra</p>
Derechos humanos y conflicto armado	<p>Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y paz, cuyo propósito es el establecimiento de un régimen de justicia transicional para el juzgamiento de los miembros desmovilizados de grupos al margen de la ley.</p> <p>Ley 1448 de 2011, denominada Ley de Víctimas y Tierras, que contiene disposiciones sobre medidas administrativas y judiciales en favor de quienes han padecido el conflicto armado.</p>

Fuente: CONPES, 2008.

Desde la puesta en marcha de la constitución de 1991, el sistema penal ha concentrado múltiples esfuerzos por cuenta de la clase política del país. Como se anotó hace un momento, las reformas de los noventa se centran en la adaptación y transformación institucional a los principios de la nueva constitución, así como en consolidar un sistema eficaz frente a fenómenos como el narcotráfico, el conflicto armado y el crimen organizado. En un comienzo se adoptó un sistema mixto entre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio, con el fin de preservar las facultades de carácter represivo que hicieran más eficiente la acción penal.

A partir de 2002, con la consagración de la enmienda constitucional, comienza un nuevo proceso de adaptación y de transformación institucional, en el que se pretende la instauración del sistema penal acusatorio. Sin embargo, la ley 906 de 2004 configura un sistema penal de tendencia acusatoria *sui generis* al consagrar algunos aspectos que no corresponden al modelo anglosajón y al permitir la vigencia paralela del sistema mixto que operaba hasta ese momento.

Para ambos periodos Estados Unidos, a través de las agencias adscritas al gobierno y USAID, ha acompañado los procesos de reforma mediante el fortalecimiento técnico y económico, así como mediante la instauración de procesos de capacitación para la recepción de las técnicas del sistema oral acusatorio. La articulación de estos esfuerzos con la agenda gubernamental se explica por su relevancia en la política exterior estadounidense en materia de lucha contra el narcotráfico y, a partir de 2001, con la política de seguridad antiterrorista.

Las reformas al sistema penal en Colombia se basan en percepciones sobre la desconfianza ciudadana con respecto a la acción penal del Estado, la ineficiencia e ineficacia del sistema, la

falta de celeridad asociada con la rigidez de los procedimientos, la falta de recursos técnicos y humanos para la investigación y la sanción penal, y en general como la necesidad de corregir las anomalías del sistema para erradicar la impunidad y disminuir la inseguridad.

Por otra parte, en el ámbito de la justicia civil y procedimental las reformas legales han estado orientadas a una mayor celeridad y descongestión de los procesos, a través de la unificación de los procedimientos y el paso a la oralidad, así como la introducción en los procesos ordinarios de mecanismos de conciliación, el robustecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos a partir del otorgamiento de facultades judiciales a algunos órganos administrativos, el arbitraje comercial y la conciliación en casas de justicia o mediante otros centros de carácter privado.

Por último, las reformas legales que involucran de forma sensible la aplicación de los derechos humanos se relacionan con el marco jurídico para la desmovilización de actores armados, su tratamiento penal y finalmente la reparación a las víctimas del conflicto. En relación con la ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, cuyo propósito es el establecimiento de un régimen de justicia transicional para el juzgamiento de los miembros desmovilizados de grupos al margen de la ley, el movimiento de derechos humanos del país, con el apoyo de algunos organismos internacionales, ha manifestado su preocupación por las condiciones de impunidad que ésta ha propiciado, así como por el incumplimiento de los estándares de la justicia transicional y en general los derechos de las víctimas. Por eso las manifestaciones han sido de rechazo y en otros casos de adelantar estrategias para la búsqueda de mecanismos encaminados a armonizar la ley con los estándares en materia de derechos humanos en el ámbito internacional. Como la ley involucra procedimientos especiales en el ámbito penal, USAID ha apoyado procesos de capacitación y de fortalecimiento de la fiscalía general de la Nación.

Finalmente, en relación con la recién sancionada ley 1448 de 2011 o ley de víctimas, se percibió una mayor aceptación por cuenta del movimiento de derechos humanos en la medida en que recoge en buena medida algunas de las exigencias que en materia de restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto y de reparación integral a las víctimas se venían efectuando en los últimos años. Algunos gobiernos europeos han apoyado iniciativas específicas para lograr su efectiva aplicación.

En términos generales, las temáticas que se abordan en la agenda legislativa abarcan una concepción similar acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales a la que se plantea bajo la ola reformista en el ámbito internacional. Así, por ejemplo, aspectos como la ineficacia del sistema penal y la necesidad de instaurar sistemas de tipo acusatorio, van a ocupar

preponderancia en muchos países latinoamericanos. En el ámbito civil, la descongestión y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, se constituyen en remedios a la creciente ineficiencia, lentitud y costos de la justicia. Desde los enfoques del análisis económico del derecho, sistemas judiciales eficientes en los que las causas se resuelvan de forma expedita y oportuna, permitirán disminuir los costos de transacción y hacer cumplir los contratos. Además, el fortalecimiento del sistema penal garantiza el intercambio y protege la propiedad privada. Los programas financiados por el BID en la región abarcaron primordialmente estas temáticas, aunque recientemente se centra en el fortalecimiento técnico del Poder Judicial.

La referencia sucinta a las reformas legales, permite evidenciar el distanciamiento del BID frente a otros procesos de reforma institucional como en el caso de las temáticas de conflicto armado y derechos humanos, en este sentido son otros organismos los encargados de proporcionar ayuda técnica y económica a estas iniciativas.

3.2.2 La articulación con los poderes locales y con otros organismos financieros internacionales

El Banco Mundial, a través del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), financió el proyecto “Mejoramiento de la resolución de conflictos judiciales” suscrito con el gobierno colombiano en 2002, por tres millones novecientos mil dólares, el cual contó con una contrapartida nacional por un millón trescientos mil dólares. Su objetivo era diseñar y poner a prueba una estrategia participativa para el mejoramiento de la resolución de conflictos, a partir de la intervención en áreas clave de la organización de los juzgados y de esta forma incidir positivamente en una mayor puntualidad, calidad y productividad del sistema judicial. Específicamente se implementó un nuevo modelo de gestión que abarcó 73 juzgados civiles del circuito de cinco de las ciudades más importantes del país, a partir de la conformación de equipos de cambio judicial (ECJ) y de la generación de incentivos en especie. Para el alcance de sus componentes en el marco del proyecto, se llevó a cabo un diagnóstico sobre aspectos culturales y una estrategia para promover valores de liderazgo que impulsara el nuevo modelo de gestión; se adelantaron procesos de capacitación de actualización normativa y jurisprudencial para potenciar las habilidades necesarias para mejorar la eficiencia y la implementación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; se promovieron cambios en la estructura organizacional para separar las funciones judiciales de las administrativas; se implementaron mecanismos de gestión de casos a partir del empleo de la tecnología informática y se dotó de infraestructura y otros recursos físicos necesarios a los despachos y a las instalaciones de justicia; finalmente se elaboró una estrategia de comunicación para percibir las opiniones ciudadanas y se adoptaron mecanismos de monitoreo y evaluación del proyecto (CONPES,

2008).

De acuerdo con los evaluadores del proyecto éste tuvo los siguientes efectos positivos:

“(i) La mejora de la legitimidad social del sistema judicial y de su capacidad de responder de manera eficaz a las necesidades de la sociedad (en particular, la percepción del sector privado, puesto que las empresas son los principales usuarios de los juzgados civiles de circuito en términos de número de casos y montos de las demandas); (ii) La creación de incentivos internos para la oportuna resolución de conflictos; y, (iii) El cumplimiento más eficaz y económico de los contratos, como lo demuestran las mejoras de los índices de evacuación y congestión” (CONPES, 2008: 10).

Como se puede apreciar, la valoración positiva de los efectos del programa se describe en términos del mejoramiento de las condiciones de mercado y de los requerimientos que exigen los actores privados a la justicia tales como el cumplimiento de los contratos, la eficiencia y la celeridad.⁹⁰ Naturalmente, el éxito de la iniciativa se establece en función de los objetivos que se había propuesto.

Por otra parte, en el año 2005, el gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura, suscribieron otro acuerdo con el BIRF encaminado a la realización de estudios técnicos que sirvieran como diagnóstico a la preparación de un proyecto sobre el desarrollo del sector justicia. Los estudios se efectuaron gracias a una donación del gobierno japonés que ascendía a los 750 mil dólares. En el marco de este proyecto se contrataron los servicios de la organización no gubernamental Corporación Excelencia en la Justicia, especializada en estos temas, el centro de investigación de política económica y social Fedesarrollo y las universidades Externado de Colombia y Rosario, para que adelantaran diagnósticos encaminados a evaluar las necesidades del sector justicia, establecer la priorización de la inversión y adoptar directrices para la solución de los problemas identificados (CONPES, 2008).

Sobre la base de la información de estos estudios, el CONPES estableció un plan de acción en el que se detallan los ejes estratégicos de intervención que sirven como fundamento a la elaboración de dos proyectos de modernización de la justicia: uno dirigido a la jurisdicción ordinaria, especialidades civil, de familia y laboral, y el otro dirigido a las altas cortes (CONPES, 2008).

⁹⁰ Al respecto ver el Capítulo II del presente trabajo.

El primero incluía los componentes de: fortalecimiento a la gestión judicial, disminución de la acumulación de expedientes, sistema de comunicaciones, disminución de tiempos procesales, mejora en la capacitación de funcionarios y acceso a la justicia. El proyecto fue pensado para tener una duración de cinco años y sus costos fueron estimados en 40 millones de dólares, posteriormente se suscribió un convenio con el Banco Mundial quien finalmente financió su realización mediante un empréstito.⁹¹

El de fortalecimiento a las altas cortes de justicia adoptaba los componentes de fortalecimiento a la gestión judicial, mejoramiento de la calidad de la información jurídica, comunicación al ciudadano, apoyo al ordenamiento de la información normativa, gerencia y administración. Al igual que el proyecto destinado a la jurisdicción ordinaria, su duración se estimó en cinco años y su costo en aproximadamente 22 millones de dólares. Posteriormente este proyecto contó con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo.

La incorporación de los programas de reforma en un documento del CONPES, que a su vez retoma algunos diagnósticos efectuados para tal fin en los que se detallan las necesidades y componentes de la reforma, tienen como fundamento el plan nacional de acción del gobierno, las metas que en el sector han adoptado el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia. Esto evidencia al menos un intento por institucionalizar el proceso de financiación de las reformas institucionales en el sector y de adoptar una estrategia clara frente a los organismos de crédito, y en general, frente a la cooperación internacional. En dicha estrategia se resalta la articulación entre los objetivos de reforma en el plano local y los que adopta la agenda de los organismos internacionales.⁹²

⁹¹ De acuerdo con información disponible en la página web del Consejo Superior de la Judicatura, el convenio tenía como objetivo realizar una consultoría para revisar y ajustar los modelos de gestión para las especialidades civil, laboral y de familia orientado a la oralidad a nivel nacional, que abordara el fortalecimiento de las capacidades de talento humano, las funciones de los cargos, los procesos, la organización y la naturaleza de los operadores judiciales para lograr fortalecer la atención eficiente de los asuntos que son puestos en conocimiento de los despachos judiciales, otorgando herramientas de planeación, ejecución y control. La implementación del modelo de gestión orientado a la oralidad, se realizó en la Fase I en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. Fuente: www.ramajudicial.gov.

⁹² A la firma de los convenios de empréstito el 12 de febrero de 2012, asistieron el representante en Colombia del Banco Interamericano de Desarrollo, Rodrigo Parot; la Directora del Banco Mundial para Colombia y México, Gloria Grandollini, y el representante del Banco Mundial en Colombia, Eduardo Somensato. Asimismo, asistieron el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Jaime Arrubla Paucar; del Consejo de Estado, magistrado Luis Fernando Álvarez Jaramillo; del Consejo Superior de la Judicatura, magistrada María Mercedes López Mora, y de la Sala Administrativa, magistrado Jorge Antonio Castillo Rugeles. También estuvo presente el ministro del interior de la época Fabio Valencia Cossio. La representación del Poder Judicial y del gobierno nacional en este acto simboliza la confluencia interinstitucional en torno al carácter de la reforma y respalda la financiación de la banca en este proceso. Fuente: www.mininteriorjusticia.gov.co, consultado el 12 de febrero de 2012.

3.2.3 Los programas de reforma financiados por el BID

3.2.3.1 Altas Cortes y el rol de la Corte constitucional

Como se sostuvo en el apartado anterior, el documento CONPES del año 2008 es el antecedente más importante del programa de modernización de las altas cortes de justicia financiado por el BID en 2009. Dicho programa, que se encuentra en proceso de implementación, adopta medidas de asistencia técnica, para aliviar la descongestión, modernizar la infraestructura, mejorar los sistemas de información judicial, racionalizar la producción de leyes y lograr su adecuada sistematización.⁹³ Es importante recordar que antes de la aprobación de este programa, es decir en 2007, el BID publicó un breve diagnóstico del sistema judicial en Colombia con el fin de generar insumos para la propuesta de préstamo que finalmente se aprobó. En este estudio se sostuvo que era necesario corregir las asimetrías entre los fallos judiciales y las metas de competitividad y de ajuste fiscal del Estado, mediante, por ejemplo, la asesoría a las altas cortes en la resolución de casos de alto impacto social, ya que se consideraba preocupante que algunas decisiones adoptadas por la Corte Constitucional impusieran cargas adicionales y desproporcionadas tanto al Estado como al sector privado en asuntos de gran importancia social y económica, que no se compadecían precisamente con la política fiscal del Estado y la consiguiente necesidad de generar condiciones de seguridad jurídica y estímulo a la inversión privada.⁹⁴

“Este organismo (la Corte Constitucional) juzga, con una interpretación estricta del

⁹³ Al respecto: BID, 2008.

⁹⁴ Por lo menos esto se infiere de algunos diagnósticos preliminares efectuados por el BID sobre el estado de la justicia en Colombia, con el fin de proponer iniciativas de reforma judicial; en efecto, en el documento de estrategia de país, se sostiene que algunas veces el sistema jurídico se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico; tal postura se fundamenta en que, por ejemplo, la Corte Constitucional, en el ejercicio de sus funciones de control de constitucionalidad de las leyes y de revisión de recursos de amparo de derechos fundamentales en la solución de casos de gran impacto social, al interpretar de forma estricta el precepto según el cual Colombia es un Estado social de derecho, ha sido inconsciente con la disponibilidad fiscal del Estado y con las metas que al respecto se han trazado en la estrategia de desarrollo. Asimismo, se considera que, por otra parte, aspectos como el incremento de los casos de tutela que deben resolver los jueces, la procedencia de la tutela contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia, así como la contradicción entre las altas cortes en relación con la solución de un mismo caso, se constituyen en aspectos que desembocan en inseguridad jurídica y desestiman la inversión privada en el país. Para el Banco, la defensa estricta del Estado social de derecho por cuenta de la Corte Constitucional es interpretada como un factor que incide en el incremento de los costos de las transacciones en el mercado; de igual forma, se sostiene que fenómenos como el incremento de los gastos sociales del Estado, tales como remuneraciones, el cumplimiento de regímenes prestacionales, como el pago de pensiones, y, por otra parte, el cumplimiento estricto del régimen de transferencias de recursos a las entidades territoriales de las regiones de acuerdo con lo contemplado en la ley, son aspectos que conjuntamente restringen la capacidad discrecional del Poder Ejecutivo para neutralizar desbalances presupuestarios y que imprimen rigidez a su margen de maniobra, lo que en conjunto afecta de forma considerable las metas de equilibrio fiscal del Estado. Al respecto: BID, *Colombia, Estrategia del Banco con Colombia 2007-2010*, Washington, 2007.

precepto según el cual Colombia es un Estado social de derecho, supuesto que a veces es inconsistente con el impacto fiscal buscado. Como resultado, las políticas fiscales son poco adaptables, sobre todo cuando la economía enfrenta necesidades de ajustes ante choques externos” (BID, 2007: 12).

Es importante mencionar que, en Colombia, la Corte Constitucional ha sido un órgano que ha tenido un gran protagonismo en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos pero también de los derechos sociales. Múltiples fallos que resuelven acciones de tutela⁹⁵ no solo han tenido efectos entre las partes involucradas, sino que han ordenado acciones específicas de los demás poderes del Estado para superar escenarios de vulneración de derechos y el mejoramiento o el diseño de políticas públicas para que los individuos o sujetos colectivos puedan ejercer efectivamente sus derechos. De allí que asuntos como el desplazamiento forzado de las víctimas del conflicto armado, o la vulnerabilidad sistemática de las personas privadas de la libertad, hayan sido asuntos tratados por la Corte, que mediante sus sentencias ha impuesto una serie de obligaciones principalmente al Poder Ejecutivo que necesariamente implican la destinación de rubros para el diseño e implementación de políticas públicas.⁹⁶

La preocupación del BID por el impacto fiscal de los fallos de alto impacto proferidos por la Corte constitucional, en cierta medida explica por qué el proyecto de reforma suscrito en 2009 se centró específicamente en la modernización de las altas Cortes de justicia. Aunque de forma explícita el programa aprobado no incorpora un componente específico en relación con este asunto, el logro de la eficacia del Poder Judicial y la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, principalmente por la supuesta incertidumbre que generan algunos fallos de estas corporaciones, y entre ellas específicamente de la Corte Constitucional, se convierten en sus principales objetivos:

“El objetivo general del proyecto es apoyar el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia, mediante el mejoramiento de los servicios de justicia para que estos proporcionen soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad a las controversias de los ciudadanos. Los objetivos específicos del proyecto en las Altas Cortes y en la Jurisdicción Administrativa son: (i) la agilización de los procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa; (ii) el mejoramiento de la calidad de la información jurídica; (iii) el mejoramiento de los servicios que las Altas Cortes presta al ciudadano; y (iv) la sistematización del

⁹⁵ Un recurso similar al amparo constitucional.

⁹⁶ Por ejemplo sentencia T-025 de 2004, o Sentencia T-053 de 1998.

ordenamiento normativo nacional (a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia)” (BID, 2009b: 6).

De igual forma, aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia del Poder Judicial siguen siendo centrales, en este caso la congestión, la demora, la poca confianza ciudadana en la justicia y la inestabilidad normativa o la que genera el cambio de jurisprudencia se consideran factores que inciden en la falta de predictibilidad en términos económicos:

“Colombia es un país de importante tradición jurídica, donde el Estado ha realizado grandes esfuerzos para que la conducta de los ciudadanos se guíe principalmente por el Derecho y en el que se han conseguido significativos avances tanto en el fortalecimiento de la Rama Judicial, como en el afianzamiento de su independencia y autonomía. A pesar de ello, todavía persisten deficiencias institucionales manifestadas, principalmente, en situaciones de demora procesal, significativa percepción de inestabilidad del Derecho y falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia” (...) “Respecto a la estabilidad de las normas, un 67% de los encuestados por WBES considera que el Derecho (en Colombia) es impredecible. Por otra parte, el Índice de Estabilidad Política (Fedesarrollo, 2005) ubica a Colombia por debajo de la media regional. Un factor que contribuye a esta sensación de inestabilidad es la insuficiente claridad de la jurisprudencia como fuente del Derecho, sin perjuicio de los efectos que tienen las peculiaridades del proceso legislativo. En efecto, las Altas Cortes no cuentan con mecanismos adecuados para organizar y consultar sus propias decisiones, lo cual facilitaría unificar criterios jurisprudenciales y reducir significativamente la volatilidad del sistema. Esta situación abre la posibilidad de contradicción entre la jurisprudencia de las distintas corporaciones convirtiéndose en una fuente adicional de inestabilidad en el ordenamiento jurídico” (BID, 2009b: 5).

En el programa de reforma de 2009 también son recurrentes las tesis que consideran que las instituciones estatales son imprescindibles para el crecimiento económico, sin embargo también se reconoce que el Estado de Derecho no solo cumple con la labor de posibilitar ciertas condiciones de mercado sino la de garantizar ciertas libertades civiles:

“La consolidación del Estado de Derecho es una condición fundamental para el crecimiento sustentable y equitativo. El Estado de Derecho facilita la inversión privada nacional e internacional, al garantizar la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, y consolida los derechos de los ciudadanos, al afirmar el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley. Una de las premisas indispensables para el correcto

funcionamiento del Estado de Derecho es la existencia de un Poder Judicial independiente, transparente y eficaz, así como de un sistema normativo ordenado, predecible y accesible” (BID, 2009 b: 2).

3.2.3.2 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

De nuevo, la articulación entre la agenda del BID con el gobierno (en esta oportunidad del actual presidente de la República Juan Manuel Santos), para la promoción y financiamiento de reformas al sector justicia, desembocó en la creación a comienzos de 2012 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, adscrita al Ministerio de Justicia.

De acuerdo con el presidente Santos, el objetivo de la agencia es lograr un orden cohesionado y racionalizado en la representación jurídica del Estado en las instancias nacionales e internacionales:

“Con la Agencia buscamos unificar las políticas de defensa e información y, además, coordinar –y en determinadas ocasiones ejecutar– la defensa del Estado en casos de interés estratégico, mejorando nuestro desempeño en los estrados judiciales”.⁹⁷

La Agencia, que se creó haciendo uso de las facultades extraordinarias que el Congreso de la República confirió al gobierno para modificar la estructura de la administración pública en el sector justicia, contó con la asesoría de un equipo multidisciplinario adscrito al Ministerio de Justicia, el acompañamiento del BID durante aproximadamente un año y recursos por 10 millones de dólares, gracias a un préstamo suscrito con este organismo.⁹⁸

De acuerdo con las normas expedidas para su creación,⁹⁹ la entidad se compone de un Consejo Directivo, conformado por el Ministro de Justicia, quien lo preside; y los ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores y Comercio, así como el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y dos asesores externos. El Consejo Directivo deberá formular los lineamientos generales en materia de defensa de la Nación, y determinar los criterios que hacen obligatoria la

⁹⁷ El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

⁹⁸ Las palabras pronunciadas por el presidente Santos fueron las siguientes: “Hemos trabajado por más de un año, con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo –que nos dio un crédito de 10 millones de dólares para la puesta en marcha de la agencia– y con un equipo multidisciplinario del Gobierno liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para diseñar no sólo la entidad sino el sistema de defensa judicial de la Nación”. El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

⁹⁹ Ley 1444 de 2011, Decreto Ley 4085 del 1 de noviembre de 2011, Decreto Ley 4085 de 2011 y Decreto 689 de 3 de abril de 2012.

intervención de la Agencia Jurídica en determinados casos. El director general es el encargado de ejecutar las líneas generales dadas por el Consejo Directivo, que cuenta con un Consejo Asesor conformado por tres abogados expertos de las más altas calidades, quienes recomendarán la formulación de políticas de prevención del daño de la Nación, así como los perfiles de los abogados a contratar y las estrategias a seguir en casos específicos que sean de interés para el Estado. Además cuenta con tres direcciones: de Defensa Jurídica, de Políticas y Estrategias de Defensa Jurídica y de Gestión de la Información. Hay también un subdirector de Acompañamiento a los Servicios Jurídicos, que deberá impulsar el proceso de mejora de la gestión de los servicios jurídicos de las entidades.

Se estima que en la actualidad existen 260.000 procesos instaurados contra el Estado, que tienen pretensiones económicas por cerca de 1.000 billones de pesos colombianos,¹⁰⁰ aproximadamente cuatro veces el presupuesto nacional. De acuerdo con las declaraciones del presidente de la República, la Agencia pretende incrementar el número de casos conciliados y ahorrar costos y contingencias en los procesos largos.¹⁰¹

Uno de los asuntos estratégicos de la Agencia es el control y la coordinación de los casos adelantados ante organismos y tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En la práctica, del funcionamiento de esta Agencia dependerá en buena medida la implementación del derecho internacional en el ámbito local, así como la eficacia de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales. Es importante mencionar que las condenas al Estado colombiano ante organismos internacionales por violaciones a derechos humanos han servido para promover políticas públicas en estas materias y han permitido, en el ámbito político, el posicionamiento de problemas y de mecanismos de exigibilidad de derechos humanos por cuenta de la sociedad civil.

En este sentido, le preocupa al gobierno nacional el detrimento patrimonial del Estado cuando ha sido condenado ante instancias internacionales debido a los costos que implica el acatamiento de medidas de reparación integral, los cuales pueden incrementarse cuando el Estado no asume de forma técnica, organizada y efectiva, la defensa de sus intereses.¹⁰²

¹⁰⁰ Diario El Tiempo, “*Agencia de Defensa jurídica protegerá al Estado de demandas*”, Bogotá enero 27 de 2012. www.eltiempo.com

¹⁰¹ “Y será una agencia que nos evitará, hacia el futuro, el pago de más impuestos, y que –si es eficaz– nos puede significar más recursos, muchos más recursos, para la educación, para la vivienda, para la salud de los colombianos que más lo necesitan”. El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

¹⁰² “Situaciones insólitas, como las recientes revelaciones de víctimas falsas que se enriquecieron –con sus abogados– con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la masacre de

De igual forma, corresponde a la Agencia, el ordenamiento y sistematización de la información disponible de todos los casos adelantados en contra de la Nación colombiana, con lo que se pretende hacer un seguimiento a los procesos adelantados directamente por las entidades del sector central y plantear políticas de prevención del daño antijurídico.¹⁰³

3.3 El puente entre la elite nacional y los poderes transnacionales

En el primer capítulo se sostuvo que los procesos de reforma implicaban complejos mecanismos de mediación entre las elites nacionales y la tecnocracia transnacional, bajo los cuales se consolidan acuerdos en torno a la necesidad y el carácter de las reformas. De este modo se van configurando redes transnacionales que adoptan reformas y trasplantan de un país a otro experiencias de transformación institucional. Pues bien, como también se ha demostrado en los capítulos posteriores de este trabajo, el BID ha logrado entablar estratégicamente una articulación de su agenda con los gobiernos del país, aspecto que le permite obtener el respaldo político necesario para sacar adelante las reformas y darles sostenibilidad. No en vano, tanto los gobiernos nacionales como los Ministerios y sectores importantes del Poder Judicial se cuentan entre sus principales aliados en los programas implementados.

3.3.1 Un intermediario clave

Para retratar esta articulación en el caso colombiano, es imprescindible identificar la trayectoria de un actor clave en este proceso, se trata de Fernando Carrillo Flores, actualmente el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En efecto, este abogado colombiano con formación complementaria en economía y finanzas en la universidad de Harvard, ha desempeñado un rol destacado en el diseño y trasplante de reformas institucionales que involucran el funcionamiento de los sistemas de justicia y en los que se establece una relación estrecha entre el papel del derecho y la consecución del desarrollo económico. Precisamente su trabajo reciente de coordinación de la cooperación europea con América latina desde la sede del BID en Paris, lo identifica como uno de los sujetos que mayor interacción ha logrado con los gobiernos de la región y las agendas de desarrollo económico y social del primer mundo.

Mapiripán, no hacen más que confirmar la importancia de este control”, expresó el presidente de la República sobre el particular, al respecto: El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

¹⁰³ El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

Fernando Carrillo ha estado ligado permanentemente a la elite política colombiana. A comienzos de los noventa ocupó la cartera ministerial de Justicia en el primer gobierno bajo la vigencia de la recién sancionada constitución de 1991. Hizo parte del equipo de colaboradores del ex presidente Cesar Gaviria Trujillo, que al heredar las banderas del asesinado líder político Luis Carlos Galán, logró conformar un gran capital político fundamentado en la idea de su aparente distanciamiento e independencia frente a la clase política tradicional. Este hecho le permitió a su vez liderar la iniciativa de la Asamblea Nacional Constituyente para materializar las reformas políticas y económicas que se consideraban urgentes para ese momento. De allí que, en el terreno económico, implementó un plan de choque asimilando los postulados del consenso de Washington.¹⁰⁴

Desde 1994 Carrillo se vinculó al BID en Washington donde lideró los procesos de reforma política que tuvieron lugar a comienzos de los noventa. En esta labor asesoró y coordinó la adopción de reformas institucionales y constitucionales en ocho países, a través de programas que abordaban la modernización del Estado de Derecho en la región.¹⁰⁵ Desde entonces se convirtió en un experto reconocido que mediante la elaboración de documentos de trabajo, análisis y diagnósticos de la justicia en la región, promovió la difusión de ideas para darle sustento a las reformas, colaborando activamente en la construcción de consensos entre los gobiernos y las elites políticas locales como ocurría en los seminarios regionales convocados por el BID. En sus artículos y disertaciones como asesor de este organismo, es evidente la familiaridad de Carrillo con algunos enfoques del análisis económico del derecho y del neoinstitucionalismo económico.

Sin lugar a dudas, su rol en la implementación de reformas en la región, pudo haber sido fundamental en la aprobación de créditos para Colombia. Precisamente él mismo sostuvo que le planteó al gobierno del ex presidente Álvaro Uribe en 2003, la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para posteriormente conformar el grupo asesor del BID que le dio vida y finalmente convertirse en su director en 2012, luego de aceptar el ofrecimiento efectuado por el gobierno del ahora presidente Juan Manuel Santos cuando la entidad es una realidad y el BID ya había desembolsado un empréstito por 10 millones de dólares para su

¹⁰⁴ Cfr. Novoa, 2005.

¹⁰⁵ Carrillo resume su último paso por el BID de esta forma: “Salí de un doctorado que estaba haciendo en Harvard para el Banco a montar todos los programas de reformas al sector de la justicia. En tres países trabajé con agencias relacionadas con la defensa del Estado: Chile, Perú y Colombia”. Diario El Tiempo, “*Agencia de Defensa jurídica protegerá al Estado de demandas*”, Bogotá 27 de enero de 2012. www.eltiempo.com

funcionamiento.¹⁰⁶ Seguramente sus amplios conocimientos en los procesos de reforma y su cercanía con la elite política local y con la elite transnacional que lidera los procesos de cambio institucional, así como su labor previa como asesor de otros países como Chile y Perú que también adoptaron organismos similares para lograr una defensa técnica del Estado, le permitieron construir el consenso necesario para movilizar y articular las necesidades e intereses locales con los de la cooperación internacional cercana al BID.

3.3.2 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los derechos humanos

El modus operandi del BID consiste en lograr una articulación con los actores sociales involucrados en las reformas, particularmente de los gobiernos nacionales como ha ocurrido en Colombia. Esto le permite lograr consensos y obtener el respaldo político suficiente para la consecución de los programas que financia. Sin embargo, esta articulación puede ser problemática en términos de legitimidad, cuando los gobiernos no manifiestan un compromiso o éste es solo aparente en relación con el mantenimiento de los valores democráticos y el fortalecimiento de las políticas de derechos humanos. Así, por ejemplo, los gobiernos pueden aprovechar los procesos de reforma institucional y obviamente los recursos de la cooperación internacional, para restringir o deshacerse de algunos controles que les pueden resultar incómodos, incluso de forma soterrada: precisamente, la búsqueda de la supremacía del Estado de Derecho, siempre se ha fundamentado en la idea de imponer límites y ejercer controles institucionales sobre el ejercicio del poder de los gobiernos, que no en pocas ocasiones tienden a desbordarse.

Aunque es muy prematuro hacer un análisis sobre el impacto que ha tenido la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al menos se pueden identificar algunas tensiones entre los intereses del gobierno del presidente Santos y el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

El presidente de la República Juan Manuel Santos, desde que se posesionó en 2010, en sus alocuciones siempre se ha mostrado como un líder político comprometido con los derechos de las víctimas del conflicto armado y de las instituciones de derechos humanos. Sin embargo, como es de público conocimiento, en la Asamblea General de la OEA que se celebró en Bolivia

¹⁰⁶ “Durante el gobierno de Uribe (2003) puse sobre el tapete el tema de crear esta institución de defensa. De hecho, el BID va a aprobar un proyecto por 10 millones de dólares para apoyar la creación de la agencia... se identificó ese hueco tan grande que hay en el país y que impacta las finanzas públicas. Hay una gran necesidad de que se defienda con fortaleza al Estado. Desde esa época, los estudios más importantes sobre este tema los ha hecho el BID”. Diario El Tiempo, “*Agencia de Defensa jurídica protegerá al Estado de demandas*”, Bogotá enero 27 de 2012. www.eltiempo.com

a comienzos de junio de 2012, por intermedio de la canciller María Ángela Holguín, respaldó la propuesta de reforma a la Comisión Interamericana de Derechos humanos, que principalmente fue promovida por los presidentes Rafael Correa, Hugo Chávez y Daniel Ortega.

En términos generales, la propuesta de reforma ha sido polémica,¹⁰⁷ debido a que ésta es interpretada por la sociedad civil como un intento deliberado de algunos gobiernos por limitar las facultades de la Comisión y, en general, debilitar el sistema interamericano, ya que pretende restarle autonomía y financiación a la Relatoría de Libertad de Expresión, que ha documentado y denunciado la persecución contra los medios de comunicación en Ecuador, Venezuela y otros países, impedir que la Comisión interamericana de derechos humanos en sus informes resalte la grave situación de derechos humanos en países como Colombia, e imponer límites y restricciones a las medidas cautelares en situaciones de urgencia y gravedad.¹⁰⁸

Con esta decisión, se evidencia que el gobierno de Juan Manuel Santos mantiene una posición de recelo frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, una postura contradictoria frente a sus discursos ante la opinión pública, ya que en buena medida las políticas de derechos humanos se sustentan en la jurisprudencia y recomendaciones que ha proferido este organismo.

Es evidente que la política exterior del Estado Colombiano tiene como jefe máximo al Presidente de la República y que estos asuntos son competencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado desde marzo de 2012, en la medida en que ésta incluye una estrategia de defensa del Estado frente a los organismos internacionales, incluidas las instituciones del sistema interamericano.

Con el transcurrir del tiempo se podrá establecer si dicha Agencia, a la par de fortalecer técnicamente la defensa jurídica del Estado Colombiano, también permite de forma paralela un cumplimiento efectivo de los estándares internacionales en el orden interno y la vigencia de sus

¹⁰⁷ A mediados de 2011 se creó el Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que tiene origen en el Consejo Permanente de la OEA, el cual elaboró un informe en el que se consignan algunos reparos de los Estados y la opinión de la sociedad civil en relación con el funcionamiento del Sistema Interamericano y efectúa una serie de recomendaciones encaminadas a su reforma. Dicho grupo se conformó luego de que el gobierno brasilero mostrara su inconformidad con la resolución que otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas que habitan el río Xingu debido a la posible afectación de sus derechos si se construía una represa hidroeléctrica en el Estado de Pará caso conocido como el de la represa de Bello Monte; el gobierno brasilero decidió retirar a su embajador ante la OEA y suspender los recursos anuales destinados a este organismo hasta tanto este no haya sido reformado. Al respecto Ver la declaración de la Delegación de Brasil sobre estos temas —Challenges and Medium- and Long-term objectives of the IACHRI y —Precautionary Measures! (reunión del Grupo de Trabajo del 12 de septiembre de 2011) GT/SIDH/inf. 5/11. <http://www.oas.org/consejo/workgroups/Reflect%20on%20Ways%20to%20Strengthen.asp#Presenta>

¹⁰⁸ Al respecto: Rodríguez Garavito Cesar, *¿Santos contra el sistema interamericano?*, El Espectador, 11 de junio de 2012. www.elespectador.com

mecanismos. O si, por el contrario, su accionar se encamina en la dirección de debilitar o de contrarrestar el poder del derecho internacional en el orden interno, a partir del impulso político del gobierno en eventos coyunturales y mediante estrategias de acción disímiles a los discursos oficiales que plantean el respaldo y compromiso decidido a los derechos humanos y a sus mecanismos de protección internacional.

En este último caso, sería a su vez paradójico que un organismo creado con recursos del BID, que a su vez hace parte de la OEA, contribuya en el orden interno al debilitamiento de otro organismo de la OEA, como sería el caso del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

3.4 La promoción de la economía de mercado

Antes de cerrar el capítulo, es importante esbozar algunos aspectos relevantes de la estrategia de reforma institucional del BID en el país, con el fin de comprender la dimensión de la reforma judicial en el marco de un plan más amplio. Se advierte que un estudio minucioso bajo el cual se caracterice dicha estrategia sobrepasa los objetivos de esta disertación que se centra primordialmente en la transformación de los sistemas judiciales.

Pero es menester señalar que, de forma paralela a lo acometido en el ámbito de los sistemas judiciales, el BID ha desplegado numerosos programas encaminados al fortalecimiento de la competitividad económica. Por ejemplo, para el período 2003-2007, aprobó cien operaciones de préstamo por 3.956 millones de dólares para Colombia, de los cuales un gran porcentaje se destinó a proyectos para mejorar la competitividad, bajo los cuales se financiaban actividades para la focalización del gasto, el desarrollo de infraestructura y el incremento de la participación del sector privado en el mercado. Para el desembolso de estos recursos, el BID, al igual que el FMI o el BM, exigía algunos márgenes de estabilidad macroeconómica, de crecimiento económico y el direccionamiento de reformas institucionales (BID, 2007; ILSA, 2009).

En este aspecto se destaca el diseño de programas en los que se profundiza la focalización de la política social del Estado, se le da una mayor participación al sector privado en la prestación de servicios públicos¹⁰⁹ y se le da continuidad a las políticas de disciplina fiscal; aspectos que

¹⁰⁹ Al respecto ver, por ejemplo: BID, *Colombia, Memorando a los donantes, Fortalecimiento del mercado de capitales*, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, 2002, y BID, *Colombia, Propuesta de préstamo, Programa sectorial de servicios públicos*, Washington, 2005; en estos programas, se promueven iniciativas para el mejoramiento de las condiciones que favorezcan la inversión y que permitan una mayor participación del sector privado en la economía y en la prestación de servicios públicos.

coinciden con la caracterización de la estrategia de reforma y modernización de Estado, que pretendían la profundización del modelo de desarrollo basado en economías de mercado. En este contexto, el Poder Judicial termina siendo un componente más dentro de esta gran estrategia.

Conclusiones

De acuerdo con lo planteado, el objetivo de esta investigación era aportar elementos para comprender cuál ha sido el rol que han cumplido los organismos internacionales, y específicamente el Banco Interamericano de Desarrollo, en la promoción de la gobernabilidad global a partir de los programas de reforma institucional a los sistemas judiciales en América Latina. Esta preocupación implicaba develar los mecanismos adelantados por este organismo para articular su estrategia con los intereses de los poderes locales e identificar las tensiones entre los objetivos de mercado y los de democratización, en el contexto de la globalización política y económica de finales de los ochenta, tras la reconfiguración del poder finalizada la Guerra Fría. El estudio del caso colombiano, es decir, de las dinámicas e interacciones entre la agenda de reforma del BID con los poderes locales y las tensiones entre sus objetivos, permitió adoptar un punto de vista más específico y corroborar de cierta forma cómo la estrategia regional, a pesar de sus especificidades, se desplegó de forma concomitante en el país.

En el primer capítulo se hizo una breve reconstrucción del contexto sociopolítico en el que se implementaron las reformas judiciales en América Latina durante la década de los noventa. Al respecto se logró establecer que las que fueron promovidas por las IFIS surgen a partir de la configuración del consenso político-económico hegemónico al final de la Guerra Fría que consiste en la adopción del neoliberalismo como sistema económico y la expansión de la democracia liberal como sistema político en los países periféricos. De allí que las reformas judiciales hacen parte de un conjunto más amplio de transformaciones institucionales en los que se destaca un componente de mercado que se fundamenta en postulados neoliberales.

De igual forma se identificaron las principales herramientas teóricas que, desde la sociología jurídica, permiten comprender la complejidad que encierra el rol de los organismos internacionales, principalmente el de las IFIS, en la promoción de reformas institucionales desde la década de los noventa, dando cuenta de sus especificidades. Éstas se agrupan en aspectos como la significativa financiación a programas de reforma en los países mediante préstamos y cooperaciones técnicas; la elaboración y difusión de marcos analíticos y teóricos para fundamentar las iniciativas de reforma; el papel de mediación entre las elites nacionales y la tecnocracia transnacional para consolidar acuerdos en torno a la necesidad y el carácter de las reformas; y finalmente la difusión de experiencias y de saberes para lograr su expansión.

A partir de la configuración de estos procesos, se pone de relevancia la incidencia del discurso del Banco Mundial, que acentúa la acción estratégica de estos organismos hacia la consolidación de las políticas de mercado en los noventa a partir de la reforma del Estado y del

rol preponderante de las instituciones. Asimismo, el giro de la academia hacia el análisis económico del derecho y el neoinstitucionalismo económico, son algunas de las manifestaciones de la elite transnacional que ahora detenta el poder para conservar el predominio que logró configurar desde finales de los ochenta.

En ese complejo conjunto de intercambios y de influencias entre los poderes transnacionales y locales, donde más que imposición del centro a la periferia, se encierran acuerdos y criterios de racionalidad que toman en cuenta aspectos como el costo político de las reformas, los intereses coyunturales, la legitimidad frente a la comunidad internacional y la racionalidad estratégica, ha habido un avance de la economía de mercado y de los arreglos políticos que lo posibilitan en sistemas democráticos, lo que ha contribuido a blindar el pacto hegemónico que se selló a comienzos de los noventa. Los modelos de política desarrollados en un país han sido implementados exitosamente en toda la región a través de “olas de difusión”, mediante las cuales de forma progresiva estos se van transformando a partir de la apropiación de experiencias de reforma que se muestran atractivas para los actores sociales locales, principalmente los gobiernos.

Por otra parte, la breve mirada a las distintas aproximaciones al estudio de las transformaciones de los sistemas judiciales, da cuenta de la multiplicidad de agendas que coexisten y que entran en tensión, ya que unas detentan una orientación hacia la promoción de valores e instituciones democráticos, y otras hacia las condiciones de mercado. La agenda de las IFIS principalmente responde a esta última orientación, de allí que la esquematización de sus principales componentes, la cual se efectuó a partir del análisis teórico del neoinstitucionalismo económico y de algunas experiencias específicas de reforma, arroja claridad sobre la racionalidad y características de la agenda de estos organismos. En síntesis, las iniciativas propenden por el logro de una mayor predictibilidad para los actores económicos.

También se plantearon algunas consideraciones críticas frente a algunos planteamientos que han servido de fundamento a los promotores de reformas a la justicia, así como frente al impacto que de éstas se espera. Así, por ejemplo, se cuestiona el hecho de que no exista suficiente información empírica disponible para establecer si las transformaciones al funcionamiento del Poder Judicial en las dos últimas décadas ha incidido en la consecución de un mayor crecimiento económico o en la disminución de la pobreza de un país. En este sentido, tampoco es clara la alusión de los promotores de reformas a la identificación de obstáculos a la celeridad de las controversias en el funcionamiento del Poder Judicial cuando, por ejemplo, se evidencia que en muchos casos, las dilaciones tienen su origen en el comportamiento de los litigantes. También es significativo el hecho de que los casos que se resuelven en la administración de

justicia, en términos generales no son los que alcanzan las más altas cuantías: éstos, por lo general, se resuelven en instancias privadas, de allí que la intervención en el funcionamiento de los sistemas judiciales pudo haber significado una pérdida de centralidad frente a instancias como la resolución alternativa de conflictos.

Otro eje analítico que se planteó en este capítulo fue considerar que los procesos de reforma son complejos y que parten de una serie de tensiones inherentes a la configuración de las democracias en relación con el mercado, aproximación que permite identificar tanto los límites como las potencialidades de las mismas en la consecución de los macroobjetivos que persiguen e introducir una mirada escéptica frente a posturas que plantean la armonización abstracta entre sistemas democráticos y mercado.

Precisamente en el capítulo II se identifican las tensiones que abarca la estrategia de reforma y modernización del Estado adelantada por el BID, y su conexión con la estrategia de reforma a los sistemas de justicia. Para tal fin se efectuó una caracterización de este proceso: el primer hallazgo importante consistió en demostrar que éste se constituye en un complemento de otras reformas promovidas por este organismo en la década de los ochenta, mediante las cuales el Banco adelantó acciones dirigidas principalmente al Poder Ejecutivo para contribuir a la disciplina fiscal de los Estados y el logro de una mayor apertura económica.

El segundo aspecto a resaltar en este análisis es que la reforma y modernización del Estado se pensó como una estrategia para profundizar y fortalecer la economía de mercado en un contexto democrático, bajo la premisa de que aspectos como la superación de la pobreza y la desigualdad, el logro de la integración social y política de las sociedades, así como el crecimiento económico sostenible, solo son posibles en el marco de una institucionalidad que garantice un mínimo de libertades y establezca la predictibilidad en el mercado. Funciones que a su vez son encomendadas al Estado de Derecho.

En tercer lugar, se logró constatar que las tensiones coexistentes en la estrategia de reforma, se explican por el hecho de que simultáneamente se promueve un modelo de desarrollo basado en el mercado, en correspondencia con los lineamientos de los programas de ajuste y la firma del consenso de Washington. Pero, por otra parte, se busca contrarrestar los problemas que se agudizaron por la implementación de estas políticas económicas tales como una mayor desigualdad, pobreza y deterioro ambiental, aspectos que a su vez han incidido de forma negativa en la integración social y política y que obstaculizan el proceso de desarrollo pretendido por el Banco.

Al evidenciar estas tensiones, este organismo incorpora la gobernabilidad democrática como el dispositivo político encargado de consolidar el modelo de desarrollo, pero aliviando algunos de los obstáculos que impedían su sostenibilidad, estableciendo una relación armónica y de complementariedad entre mercado y democracia. La gobernabilidad democrática se manifiesta sobre todo en la transformación del Estado de Derecho, dentro de la estrategia se espera que el ejercicio del poder se efectúe en el marco de la vigencia del principio de representación bajo el concepto de soberanía popular; el establecimiento de instituciones que garanticen las elecciones libres; la existencia de límites y división de poderes; la exigencia de responsabilidad de las autoridades en relación a la ciudadanía; el respeto por los derechos y libertades ciudadanas; la limitación de la arbitrariedad mediante el sometimiento a la ley; la eficacia y eficiencia en la asignación de recursos para resolver las necesidades sociales con transparencia y la prevalencia de la solidaridad y subsidiariedad que logre la eficiencia y la cohesión social.

El cuarto aspecto importante en este análisis, radica en la identificación de los mayores obstáculos para la consecución del desarrollo, que se articulan a una agenda de reforma integral, abarcando prácticamente todas las ramas del poder público. Los principales obstáculos encontrados hacen referencia a las debilidades del Estado de Derecho y específicamente de los sistemas judiciales, así como a las deficiencias de la descentralización administrativa, el carácter obsoleto de la regulación de las políticas económicas y la falta de modernización de la burocracia. Finalmente la estrategia plantea incorporar actividades para lograr un Estado eficiente que cumpla con sus funciones básicas y que, a su vez, permita al sector privado y a la sociedad civil contribuir al proceso de desarrollo. Se destaca el hecho de que el Banco haya transformado los campos de acción de la estrategia, que en un primer momento correspondían a la intervención de algunos aspectos en los órganos de las tres ramas del poder público y a algunas actividades para fortalecer la sociedad civil, en tanto que en un segundo momento, la selección de estos campos se llevó a cabo mediante la identificación de ciertas áreas básicas con objetivos temáticos. Esta transformación obedece a la idea del Banco por lograr una intervención más eficiente en la que los diferentes organismos del Estado y de la sociedad civil pueden colaborar en la solución de problemáticas complejas que son transversales a estos organismos. A partir de esta transformación, se estableció una mayor relación entre la reforma del Poder Judicial y el fortalecimiento del Estado de derecho.

Respecto a la reforma judicial como componente significativo de la estrategia de reforma y modernización de Estado, se destaca que desde comienzos de la década de los noventa, el Banco adelantó acciones para promover y fortalecer la reforma del Poder Judicial con el fin de integrarlo y adaptarlo al nuevo modelo de desarrollo que se comenzó a gestar a partir del consenso de Washington, luego de que fuera evidente que las debilidades institucionales eran el

mayor obstáculo para su sostenibilidad. Sin embargo, en los ochenta, el Banco ya había adelantado algunas actividades de reforma judicial que si bien no estaban integradas a un proceso estratégico y estructurado como en los noventa con el plan de reforma y modernización del Estado, se constituyen en antecedentes significativos que le permiten acumular una experiencia importante en el desarrollo de los programas de reforma posteriores. Los campos de reformas en los ochentas fueron la reforma legal, la modernización del derecho comercial y la implementación de la negociación y del arbitramento para la resolución de controversias comerciales. Las conferencias organizadas por el BID desde 1993 se consideran como intentos estratégicos de difundir experiencias de reforma y de generar consensos en los países entorno al carácter y las necesidades que estas plantean.

Precisamente, en aras de lograr la sostenibilidad del modelo de desarrollo a partir de la resolución de las dificultades institucionales, el Banco incorpora en sus documentos de trabajo y en sus programas de reforma judicial, postulados teóricos del neoinstitucionalismo, bajo los cuales adopta una perspectiva desde el “análisis económico del derecho” que privilegia una concepción instrumental del Poder Judicial en la medida en que se le otorga la función de fortalecer determinados aspectos del Estado de Derecho que favorezcan las condiciones adecuadas para el desempeño de los mercados, tales como la seguridad jurídica y la disminución de los costos de transacción.

En cuanto a los diagnósticos efectuados por el Banco en relación al funcionamiento de los sistemas judiciales de la región, se destacan algunas deficiencias y limitaciones en la recolección y sistematización de la información, en la medida en que las fuentes de información predominantes en los estudios son los datos aportados por las calificadoras de riesgo y las percepciones ciudadanas, aunque también debe mencionarse la inclusión de indicadores efectuados por el Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas. Asimismo, estos no incluyen aspectos como el tipo de beneficiarios frecuentes de los sistemas judiciales ni los obstáculos que enfrentan los ciudadanos más vulnerables frente a los mismos para hacer efectivos sus derechos. En todo caso, el consenso que se ha construido en torno a los problemas más relevantes de la justicia en la región son: congestión, ineficiencia, lentitud, inaccesibilidad, impunidad, corrupción e incremento de la violencia.

Ahora bien, frente a otras agendas de reforma, la del BID en sus aspectos formales es más integral, en la medida en que incorpora unas áreas de acción amplias en las que se pretende promover la economía de mercado y la gobernabilidad democrática, mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho, esto es evidente en la multiplicidad de subáreas que comprenden tanto el área de “Derecho civil” y la de “Acceso a la justicia”, así como en la ampliación de su agenda

hacia el derecho penal. Este fenómeno explica el hecho consecuente de porqué en sus trabajos el BID ha concebido la reforma judicial también desde una concepción amplia, es decir, articulada a la transformación del Estado de Derecho.

Desde la perspectiva amplia se destaca el hecho de que a pesar de que en el componente de acceso a la justicia se incluyen una gran diversidad de medidas para lograr una tutela efectiva de los derechos ciudadanos ante las instituciones, son los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales, mediante el fortalecimiento de la negociación y el arbitraje, los que mayor desarrollo y apoyo por cuenta del Banco han tenido por lo menos hasta comienzos del año 2000, precisamente por razones como la experticia del Banco en este tipo de proyectos, su bajo costo y su fácil implementación.

Al abarcar aquellos objetivos y componentes de la reforma judicial encaminados a la transformación de las instituciones del Poder Judicial, y aquellos encaminados a incidir en la función judicial básica, la de resolver los conflictos, se pueden identificar al menos cuatro áreas principales de reforma a partir del análisis de una muestra de 10 países de la región: i) La promoción y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales a través de la conciliación y el arbitraje; ii) El fortalecimiento al desempeño institucional de los órganos del Poder Judicial incluidos aquellos encargados de su administración y del diseño y ejecución de la política criminal; iii) La profesionalización de la carrera judicial y la capacitación de los funcionarios judiciales y iv) La asistencia jurídica y el acceso a la justicia.

La implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales y el fortalecimiento de los centros de conciliación y de arbitramento –que son el componente de reforma más recurrente en los programas del BID– se constituye en una herramienta para la descongestión de los sistemas de justicia, aspecto que a su vez pretende establecer medios idóneos y expeditos para la protección de los derechos contractuales y de propiedad, condiciones que a su vez pretenden lograr la disminución de los costos de transacción desde la perspectiva del análisis económico del derecho.

De igual forma, el fortalecimiento al desempeño institucional de la rama judicial que también se encuentra presente en todos los programas de reforma del BID, coincide con la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia de la administración de justicia, lo que a su vez, desde una perspectiva neoinstitucional, permite disminuir los costos de transacción al favorecer la celeridad y la transparencia. En esta área, se destacan componentes como: el desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema (estadísticas judiciales e informática jurídica); la

implementación de nuevas tecnologías; la adopción de sistemas de gestión de la administración del Poder Judicial que incluye la incorporación de nuevos procedimientos y de órganos especializados; la racionalización y reordenamiento de los ingresos judiciales; la coordinación interinstitucional de los sistemas de justicia y la modernización de despachos judiciales, así como la promoción de una carrera judicial conducente hacia su profesionalización y la instauración de mecanismos de control sobre su gestión.

En cuanto a la modernización de los sistemas penales y, en general, a los aspectos relacionados con la política criminal de los Estados y la seguridad ciudadana, incluidas algunas acciones para el mejoramiento de los sistemas penitenciarios y la rehabilitación del delincuente, que se adoptan en un buen número de programas del BID, se observa una correspondencia con los objetivos de fortalecer un marco institucional eficiente que proporcione seguridad jurídica y política a los actores del mercado, que a su vez estimule la inversión privada nacional e internacional de acuerdo con el modelo de reforma judicial orientada al mercado.

En el ámbito del acceso a la justicia, se incluyeron componentes de los programas que en sentido estricto adoptaban esta denominación como en el caso de la asistencia jurídica y acceso a la justicia del Programa de fortalecimiento del sistema de justicia en Paraguay, así como los programas que se implementaron en Bolivia y Perú. Desde la perspectiva del BID, ciertos niveles de acceso a la justicia de la población menos favorecida permiten incrementar la confianza y legitimidad ciudadana en las instituciones, así como contribuir a la descongestión de los sistemas de justicia que se encuentran en proceso de modernización.

El carácter de la estrategia de reforma judicial en la región, sus principales áreas de acción y su orientación hacia el mercado, así como la descripción de algunos de sus mecanismos para instaurarse en los países tales como la generación de consensos con los poderes políticos a partir de seminarios, diagnósticos y difusión de experiencias son la antesala necesaria para comprender las dinámicas de estos procesos de reforma en Colombia.

En el capítulo tres, que abarca el estudio de caso, se sostuvo que la adopción de nuevas constituciones en Colombia y en varios países latinoamericanos durante la década de los noventa, coincide con la revitalización de una segunda etapa del Movimiento Derecho y Desarrollo, bajo la cual, principalmente la banca internacional, promueve reformas institucionales ambiciosas con el fin de adaptar los Estados de derecho a un modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, proceso que se encuentra atravesado por muchas tensiones.

En Colombia, estas tensiones podían percibirse en el contexto en el cual se promulgó la Constitución de 1991, ya que esta surge como el mecanismo para realizar de forma integral los derechos sociales, pero a su vez como catalizador del nuevo modelo de desarrollo que exige la transformación del Estado al nuevo modelo de economía de mercado. En este escenario, el BID implementó programas de reforma encaminados al fortalecimiento del sistema penal a través de la modernización de la Fiscalía General de la Nación, el apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de conflictos comerciales y la eficiencia institucional de la rama judicial. Estas reformas se dan en un contexto complejo en el que la política criminal aún conservaba muchos rasgos autoritarios y algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos conllevaban la negación del acceso a la justicia de los menos favorecidos, debido a que se pensaban más como un mecanismo para descongestionar la justicia y preservarla para las clases poseedoras.

De igual forma, para la década siguiente, es decir para el periodo comprendido entre 2000 y 2011, se observa que el contenido de algunas leyes aprobadas por el parlamento colombiano que tienen relación directa e importante con el funcionamiento de los sistemas judiciales en Colombia, tienen cierta correspondencia con temáticas y tendencias de reforma que se vienen promoviendo en la región desde los noventa, y que primordialmente se enfocan hacia aspectos como la descongestión de los juzgados y tribunales; el fortalecimiento de la conciliación judicial y extrajudicial así como de otros mecanismos de resolución de conflictos, la modernización y mejoramiento del desempeño institucional particularmente en lo concerniente al sistema penal, el fortalecimiento de la justicia de paz, la optimización de los modelos de gestión y administración de la Judicatura, así como del archivo y publicidad de los fallos.

Dicha correspondencia permite evidenciar la articulación de los poderes locales con la agenda de reforma a la justicia promovida por el BID en el país, en la medida en que el conjunto de leyes aprobadas sirven de marco a las reformas promovidas mediante préstamos y cooperaciones técnicas. Asimismo esta articulación va a caracterizar el modus operandi de la cooperación, a través de la expedición de documentos CONPES en los que se institucionaliza el proceso de financiación de reformas y se ordena que su contenido debe corresponder con los objetivos trazados en los planes de desarrollo gubernamentales y las agendas estratégicas de la Judicatura. De igual forma los gobiernos van a ser los principales actores, ya que corresponde a estos contraer los empréstitos y fortalecer los consensos necesarios para la puesta en marcha de los programas.

La articulación entre la estrategia de reforma judicial en la región promovida por el BID y actores sociales va más allá de lo institucional e involucra ciertas afinidades personales y profesionales como se pudo demostrar en relación con la adopción del más reciente préstamo

para la instauración de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Un reconocido consultor del Banco ha mantenido a su vez contactos con las clases dirigentes del país y ha ocupado importantes dignidades en el manejo del Estado colombiano. Además su formación académica ha sido cercana a la de las élites transnacionales que han promovido las reformas desde los noventas. En su desempeño profesional se pueden identificar funciones importantes en la difusión de programas, en la asesoría a los gobiernos de la región y en la formación de marcos analíticos, así como de consensos para llevar adelante las reformas.

A partir del estudio de las iniciativas de reforma, se identificaron las tensiones que se originan en la medida en que la búsqueda de eficiencia de las instituciones judiciales puede propiciar la acentuación de sus rasgos autoritarios o incluso la denegación de justicia frente a los sectores desfavorecidos. El fortalecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales puede propiciar la privatización de la justicia, o el debilitamiento de las Cortes frente al conocimiento de controversias de importante connotación social. De igual forma la defensa jurídica del Estado en el contexto en el que fue expuesto podría potencializar los esfuerzos que existen por contrarrestar el avance de algunas decisiones judiciales en el ámbito internacional que favorecen el fortalecimiento de las políticas públicas en derechos humanos. Es decir, el impacto de las reformas debe a su vez analizarse de acuerdo al contexto sociopolítico en el que han sido emitidas teniendo como perspectiva de análisis una aproximación que evalúe sus riesgos y potencialidades.

En el último capítulo también se logró demostrar que en Colombia existe una estrategia de transformación institucional por cuenta del BID mucho más ambiciosa que la del Poder Judicial. Su presupuesto y esfuerzos denotan importantes iniciativas encaminadas al fortalecimiento de la competitividad y de la economía de mercado, y la justicia termina siendo tan solo un componente más, que pareciera incluso ser marginal.

Volviendo a los interrogantes iniciales y de acuerdo con las reflexiones efectuadas en cada capítulo se puede sostener que el BID, al igual que otras IFIS en los noventa, promueve la transformación de los Estados en la región a partir de la generación de consensos entre los actores estatales y el diseño de una estrategia que sirve como parámetro de acción bajo la cual se sustentan un conjunto de programas que son objeto de financiación y de cooperación técnica cuyo fundamento descansa en los postulados del neoinstitucionalismo económico, el análisis económico del derecho y el neoliberalismo. Dicha estrategia pretende la sostenibilidad de un modelo de desarrollo basado en economías de mercado, donde al Poder Judicial se le encomienda la labor de brindar mayores condiciones de predictibilidad a los actores económicos y de preservar ciertas libertades civiles. De acuerdo a lo anterior, el BID actúa como un

catalizador entre los poderes transnacionales que en los noventa lideraron las políticas neoliberales y las elites asentadas en los gobiernos de los países latinoamericanos que transformaron sus sistemas políticos hacia la democracia.

A partir del caso colombiano se puede identificar con más claridad el rol catalítico del BID, en la medida en que los programas que ha financiado siempre han sido concertados y articulados con los gobiernos de turno. De forma reciente esta articulación se hace extensiva incluso a los miembros del Poder Judicial, con el fin de lograr el respaldo político suficiente para su consecución. Dicha articulación se manifiesta en la cercanía de algunos individuos pertenecientes a las elites del país, con las redes transnacionales de poder que influyen de forma decisiva en el diseño, difusión e implementación de reformas institucionales desde organismos internacionales. Al igual que en otros países latinoamericanos, el proceso que dio origen al nuevo pacto constitucional en 1991 implica que en la carta confluyan tanto los objetivos por lograr resolver los problemas sociales más urgentes como aquellos que pretenden llevar a cabo las transformaciones institucionales que requiere un modelo de mercado. Por esta razón, su coexistencia implica algunas tensiones que se agudizan en un contexto social y político en el que persiste el conflicto armado y ciertas prácticas autoritarias en el funcionamiento del Estado.

Dichas tensiones se trasladan a la agenda que ha financiado el BID en Colombia, con los programas de fortalecimiento al sistema penal a través de la modernización de la Fiscalía General de la Nación; el apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de conflictos comerciales; la eficiencia institucional de las altas cortes de justicia y el fortalecimiento de la defensa técnica del Estado; ya que se originan en contextos complejos en los que i) la política criminal aún conservaba muchos rasgos autoritarios, ii) algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos conlleva la negación del acceso a la justicia de los menos favorecidos, y iii) los intentos de reforma a los organismos regionales de protección de los derechos humanos por cuenta de algunos gobiernos tras manifestar su inconformidad frente a su funcionamiento e injerencia en el ámbito local.

De esta forma se espera contribuir a las investigaciones socio jurídicas que pretendan comprender estos procesos de reforma en la región, establecer cuál ha sido su impacto e identificar los principales retos y limitaciones, así como las posibles potencialidades que se desprenden de la amplitud de los lineamientos de acción propuestos, en los cuales si bien es cierto existe una preocupación fundamental por promover los aspectos que permitan robustecer las condiciones del mercado, también se adoptan medidas para promover la gobernabilidad democrática. Contar con este tipo de diagnósticos podría ser útil para adoptar mecanismos de supervisión y seguimiento a estas reformas, así como para la promoción de la participación de la

sociedad civil en sus diferentes etapas. Además permite sentar las bases para estudios futuros que adopten una perspectiva comparativa y crítica frente a la administración de justicia y su rol en el contexto de la globalización.

Bibliografía

Arellano Ríos Alberto, *Poder Judicial, ciencias sociales y consolidación democrática*, En revista Espiral Septiembre-diciembre, año, Vol XV, No. 043, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 2008, 123-147.

Arenas, Luis Carlos & Gómez, Gabriel Ignacio, “En busca de justicia en los tiempos de las reformas judiciales: estudios de caso en Colombia, Perú y Venezuela”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000.

Biebesheimer, Christina & Payne J., Mark, *IDB experience in justice reform: lessons learned and elements for policy formulation*, technical papers series, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C., 2001.

Bloomgarden, David; Sullivan, Nohora; Donald, Terry & Wilson, Steven, *El FOMIN cumple 15 años generando ingresos y activos para la mayoría*, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, 2005.

Burki, Shahid & Perry, Guillermo, *Beyond the Washington consensus: institutions matter*, Banco Mundial, Washington, 1998.

Burki, Shahid Javed, “Desarrollo económico y reforma judicial”, en *Reforma judicial en América Latina y el Caribe, procedimientos de la conferencia del Banco Mundial*, documento técnico del Banco Mundial, N° 2000.

Burgos Silva, José Germán, “Reforma judicial, desarrollo económico y banca multilateral (una aproximación crítica al tema)”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 1998.

Burgos Silva, José Germán, “¿De qué Estado de derecho nos habla el Banco Mundial? 1992-1998”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000.

Burgos Silva, José Germán, *Crecimiento económico sin Estado de derecho. Un balance teórico y empírico sobre las relaciones entre derecho y desarrollo*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Bogotá, 2006.

Carothers, Thomas, “The many agendas of Rule of law reform in Latin America”, en Sieder Rachel y Santodomingo Pilar eds, *Rule of law in Latin America; The international promotion of Judicial reform*, University of London, Londres 4-16, 2001.

Carrillo Flórez, Fernando, “Los retos de la reforma de la justicia en América Latina”, en *Reforma judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.

Carrillo, Fernando & Jarquín, Edmundo (eds.), *Justice delayed: Judicial reform in Latin America*, BID, Washington, 1998.

Carvalho Pacheco, Cristina, “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial en América Latina”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000.

Cavarozzi, Marcelo, Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, en *Revista de estudios sociopolíticos Nueva América* Número 14, Octubre-Diciembre de 1991.

Comisión Andina de Juristas, *Reforma judicial en la región Andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, hacia dónde vamos?*, CAJ, Lima, 2000.

Cordovez, Carlos (ed.), *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, BID, Washington, 2007.

Dakolias, Maria, *The judicial sector in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, 1996.

Dezalay, Yves & Garth, Bryant, *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Domingo, Pilar & Sieders, Rafael (Eds), *Promoting the rule of law: Perspectives on Latin American*, Institute of Latin America studies, Londres, 2002. Pp 142-164.

Ducatenzeiler, Graciela & Oxhorn Philip, “Democracia y autoritarismo en América latina”, *Revista Desarrollo económico*, Instituto de desarrollo económico y social, Ciudad de México, 1994.

Estrada, Álvarez Jairo, *La construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Editorial Aurora, Bogotá, 2004.

Evans, Peter, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, ILSA, Bogotá, 2006.

Eyzaguirre, Hugo, *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America*, working paper N° 103, BID, Washington, febrero de 1996.

Faundez, Julio & Angell, Alan, *Reforma judicial en América Latina: el rol del Banco Interamericano de Desarrollo*, CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), 2002.

Galanter, Marc, “Por qué los poseedores salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico”, en *Teoría y sociología jurídica en EE. UU.*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

García Villegas, Mauricio & Rodríguez Garavito, Cesar (Eds), *Derecho y Sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, ILSA, Bogotá, 2003.

García Villegas, Mauricio, “El derecho como esperanza: constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia”, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Norma, Bogotá, 2006.

García Villegas, Mauricio & Revelo, David, *Mayorías sin democracia*, Dejusticia, Bogotá, 2009.

Guzmán Rincón, Andrés Mauricio, “Derecho y democracia en Colombia: Hacia la superación de la fórmula autoritaria en el constitucionalismo Latinoamericano”, Marquardt Bernd (Ed) *Constitucionalismo comparado: Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, Bogotá, 2009.

Guzmán Rincón, Andrés Mauricio, “Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario, Bogotá, 2011, 13,(1), pp. 185-216.

Guzmán Rincón, Andrés Mauricio, *La reforma judicial promovida por el Banco Interamericano de desarrollo: Concepto, caracterización y tendencia pro-mercado*, Editorial académica española, Berlín, 2012.

Hammergren, Linn, “Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más”, en *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.

Hammergren, Linn, “Usos de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: Lecciones desde cinco países”, en *América Latina hoy*, Universidad de Salamanca, abril, año, Vol., No. 39, Salamanca, 2005. Pp 15-45.

Hobsbawm Erick, *Las perspectivas de la democracia*, en, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Editorial Crítica, Barcelona, 2007.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales para una Sociedad y un Derecho Alternativos, *El BID en América Latina: 50 años reproduciendo la desigualdad*, ILSA, Bogotá, 2009.

Kalberg, Stephen, *Max weber principales dimensiones de su obra*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007.

Mantilla Serrano, Fernando, *Consultoría para la evaluación de los primeros tres años de programas de mediación y arbitraje comercial aprobados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)*, Washington, 2000.

Martínez Neira, Néstor Humberto, “El BID y la administración de justicia”, en BID, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, seminario financiado por el BID, Washington, 4, 5 y 6 de febrero de 1993.

North Douglas C y Weingast Barry: *Constitutions and Commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England*. *Journal of Economic History*. XLIX, Diciembre de 1989.

North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

North, Douglas: "Institutions and Credible Commitment" en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 1993a p 17, 20.

Novoa Torres, Édgar, “Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional”, en *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1988.

O’Donnell, Guillermo, *Democracy, law and comparative politics*, The Hellen Kellogs Institute for International studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 2002.

Prezowski, Adam, “Democracia, ciudadanía y Estado”, en *Democracia sustentable*, Buenos Aires, 2002, Pp 61-68.

Procuraduría General de la Nación, *Buenas prácticas y lecciones aprendidas: parte fundamental del programa de fortalecimiento institucional de la Procuraduría General de la Nación*, Contrato de crédito 1459-OC/CO, Bogotá, 2008.

Rodríguez Garavito, César, “Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo”, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Norma, Bogotá, 2005.

Santos Boaventura, de Sousa, “Derecho y democracia: “La reforma global de la justicia”, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Sharman, Jeffrey, *Judicial ethics: Independence, impartiality, and integrity*, Departamento de desarrollo sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1996.

Shihata, Ibrahim, “Marco legal para el desarrollo: el papel del Banco Mundial en la reforma legal y judicial”, en *Reforma judicial en América Latina y el Caribe, procedimientos de la conferencia del Banco Mundial*, documento técnico del Banco Mundial, N° 2000.

Taylor, Matthew, “*Beyond judicial reform. Courts political actor in Latin-American*”, en *Latinamerican research review*, University of Texas Press, Vol. 41, No. 41, Pp 269-280, Texas, 2006.

Thome, Joseph, 1998, “Searching for Democracy: the Rule of Law and the Process of Legal Reform in Latin América”, documento preparado para el taller sobre Reforma judicial,

motivaciones, proyectos, caminos recorridos. *Instituto Internacional de Sociología Jurídica*, 6 y 7 de abril de 1998.

Trubek, David & Galanter Marc, “Scholars in Self-Estrangement: Some reflections on the crisis in law and development studies in the United States”, *Wisconsin Law Review*, 1974, 1062-1102.

Trubek, David, "Max Weber and the Rise of Capitalism" en *Wisconsin Law Review* 3, 1972, 720-753.

Uprimny Yepes, Rodrigo, “Capítulo V. Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Uprimny Yepes, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César, “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”, en *La falacia neoliberal, críticas y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

Weyland, Kurt, *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social sector reform in Latin America*, Princeton University Press, 2006.

Yáñez César: "Antecedentes y aportes del neo-institucionalismo económico", Instituto Internacional de Gobernanza de Cataluña, 2000.

Documentos técnicos

Banco Interamericano de Desarrollo, *Al servicio de algo más que un Banco*, Enrique Iglesias, presidente del BID (1988-2005), Washington, 2005.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Apoyo a la preparación del programa de modernización del sistema de administración de justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana*, Washington, 2009.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Apoyo a la reforma del sistema penal de la República Bolivariana de Venezuela*, Washington, 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco con Colombia 2007-2010*, Washington, 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco en el país*, Washington, 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del programa en el país 1998-2006*, Washington, 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening Civil Society*, Departamento de Planificación Estratégica, Washington, 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Fortalecimiento de las capacidades para enfrentar el crimen y la violencia en los Estados de Brasil*, Washington, 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, seminario financiado por el BID, Washington, 4, 5 y 6 de febrero de 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, Departamento de Planificación Estratégica, Washington, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejoramiento del acceso a la justicia. República del Perú*, Washington, 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Memorando a los donantes, Fortalecimiento del mercado de capitales*, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernización del sistema jurídico. República del Ecuador*, Washington, 1997. b

Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Perfil de proyecto de ayuda a las altas cortes colombianas*, 2009. b

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento del sistema de justicia. República del Paraguay*, Washington, 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento del sistema judicial. República de Uruguay*, Washington, 2000. b

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento de la corporación administrativa del Poder Judicial. República de Chile*, Washington, 2000. c

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de modernización del Estado. República del Paraguay*, Washington, 1996. b

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de modernización del Poder Ejecutivo federal. República Federal del Brasil*, Washington, 1997. c

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana*, Washington, 2009.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de sociedad civil y acceso a la justicia. República de Bolivia*, Washington, 1999.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para el fortalecimiento de las áreas sociales. República de Uruguay*, Washington, 1994.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para establecer una red nacional de tribunales de arbitramento comercial. República de Argentina*, Washington, 2000. d

Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Propuesta de préstamo, Programa de apoyo al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación*, Washington, 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Propuesta de préstamo, Programa sectorial de servicios públicos*, Washington, 2005.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Propuesta para un préstamo de cooperación técnica para el programa de modernización de la administración de justicia en Colombia*, Washington, 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Reforma del sistema de justicia. República de Argentina*,

Washington, 1997.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento CONPES 3559 de 15 de diciembre de 2008.

Plan Nacional de Desarrollo de la República de Colombia, “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, Bogotá 2006.

Normas internacionales

Organización de las Naciones Unidas, *Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura. Aprobados por el séptimo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.* <http://www2.ohchr.org/spanish/law/Judicatura.htm>

Normas Colombianas en orden cronológico

Constitución política de Colombia.

Decreto Ley 4085 del 1 de noviembre de 2011.

Decreto Ley 4085 de 2011 .

Decreto 689 de 3 de abril de 2012.

Ley 446 de 1998.

Ley 906 de 2004.

Ley 1098 de 2006.

Ley 640 de 2001.

Acto Legislativo 03 de 2002.

Ley 794 de 2003.

Ley 1194 de 2008.

Ley 1285 de 2009.

Ley 1394 de 2010.

Ley 1395 de 2010.

Ley 1437 de 2011.

Ley 1444 de 2011.

Prensa

El Heraldo, “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero de 2012. www.elheraldo.com.co

Diario El Tiempo, “*Agencia de Defensa jurídica protegerá al Estado de demandas*”, Bogotá enero 27 de 2012. www.eltiempo.com

Ministerio del interior y de justicia, “*MinInterior advierte que inconvenientes de interpretación en el Sistema Penal Acusatorio afectan el manejo del orden público*”, 12 de febrero de 2012. www.miniteriorjusticia.gov.co

Rodríguez Garavito Cesar, “*¿Santos contra el sistema interamericano?*”, El Espectador, 11 de junio de 2012. www.elspectador.com

Anexo 1. Programas de reforma judicial del BID en América Latina ¹¹⁰

País	Programas de reforma judicial	Objetivos de los programas	Componentes de los programas
Colombia	Modernización de la Fiscalía General de la nación (1.995) 9,4 m	Mejorar la gestión administrativa y el desempeño de la función investigativa de la institución	Mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica, estratégica y de gestión, de herramientas informáticas y estadísticas y la implementación de sistemas de gestión y de evaluación institucional eficientes
		Adoptar políticas para mejorar la participación de la institución en el diseño de la política criminal	Mediante el desarrollo de capacidades para formular criterios de política criminal, el desarrollo de metodologías estadísticas para recopilación, organización y análisis de información sobre criminalidad e impunidad en Colombia y la adecuación institucional requerida
		Establecer criterios de selección y asignación de recursos para infraestructura	Mediante un plan de inversiones en infraestructura
	Promoción de métodos alternativos de solución de conflictos comerciales (1.995) 1,2 m	Construir capacidad institucional para los centros de conciliación y arbitraje	Mediante el fortalecimiento institucional de centros de arbitramento y de conciliación proporcionándoles software y manuales de procedimiento
		Capacitación a árbitros, conciliadores y personal administrativo	Mediante programas y técnicas especiales de capacitación a las cámaras de comercio
		Difundir información sobre las ventajas y beneficios de los Métodos de resolución alternativa de conflictos comerciales	Mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios

¹¹⁰ Para el siguiente cuadro se tuvieron en cuenta 19 propuestas de préstamo y 8 cooperaciones técnicas no reembolsables en el área de reforma judicial del BID desde 1994 hasta 2009, que abarcan una muestra de 10 países latinoamericanos. Allí se describen los componentes generales de dichos programas y el año en el que se implementaron. Mediante las cooperaciones técnicas no reembolsables se implementaron los programas de fortalecimiento a los mecanismos de resolución de controversias comerciales, una síntesis de algunas de estos programas hasta el año 2000 se encuentra en (Biebesheimer, 2001).

		La agilización de procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa	A través del fortalecimiento de la gestión judicial, la implementación de la oralidad, y el fortalecimiento de la administración y archivo
	Proyecto para el fortalecimiento de los servicios de justicia (2009) 47,732 m	El mejoramiento de la calidad de la información jurídica	Proporcionando a las Cortes herramientas para que se disponga de sus fallos de forma oportuna, confiable y de fácil acceso: Administración de información y organización y sistematización de relatorías
		El mejoramiento de los servicios que las Altas Cortes prestan a los ciudadanos	A través de una mejor comunicación con los usuarios, fortalecimiento de la página web, capacitación sobre cultura de servicio y mejoramiento de instalaciones de atención. La búsqueda de una mejor imagen ante los ciudadanos
		La sistematización del ordenamiento normativo nacional a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia	Empleando mecanismos de depuración y sistematización de normas a cargo del Ministerio del interior y de Justicia
Paraguay	Programa de fortalecimiento del Estado (1996) 12 m	Fortalecer la capacidad administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General	Mediante la implementación de sistemas modernos de organización administrativa, financiera y de gestión judicial empleando nuevas tecnologías
		Aumentar la rapidez, transparencia, y calidad de la capacidad de respuesta del Poder Judicial a las demandas sociales	El establecimiento de la carrera profesional del Poder Judicial.
			La implementación de un plan de informatización judicial.
			El desarrollo de un proyecto piloto de infraestructura;
		Coordinar la definición de la política judicial y dotarlo de mecanismos de planificación y de obtención de información para conducirla adecuadamente	Implementando sistemas de evaluación, desempeño y planificación de política judicial.

		Facilitar la identificación de las personas y los actos jurídicamente relevantes en forma veraz, segura y oportuna.	Mediante la modernización del registro civil Paraguayo, proporcionando un nuevo marco normativo y modernizando los sistemas de gestión y de información.
	Programa para el fortalecimiento de resolución alternativa de conflictos comerciales (1999). 0,553 m	Proveer asistencia técnica, legal y administrativa a los centros de conciliación y arbitramento para adaptarlos al sistema judicial paraguayo y a los conflictos con otros países primordialmente en el contexto de MERCOSUR	
		Mejorar la capacidad técnica existente y de los usuarios de estos centros	Mediante programas y técnicas especiales de capacitación a las cámaras de comercio
		Implementar estrategias de desarrollo y sostenibilidad de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos	Mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios
	Programa de fortalecimiento del sistema de justicia (2006). 6,3 m	Fortalecimiento del desempeño institucional del Poder Judicial	Mediante la modernización del marco normativo y regulatorio del Poder Judicial. Implementación de estrategias de simplificación procesal a través del mejoramiento de la capacidad administrativa y de gestión y la capacitación a jueces y funcionarios. Ampliación y optimización de sistemas de gestión. El mejoramiento de la política de ingresos judiciales, simplificando procedimientos, haciendo propuestas de reforma normativa y elaborando estudios. El desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema, optimizando los sistemas estadísticos e informáticos. Fortaleciendo la capacidad de programación y gestión estratégica de la Corte Suprema de Justicia a través del gobierno judicial, para diferenciar las funciones judiciales de las administrativas. La optimización de la coordinación interinstitucional mediante reuniones de coordinación y

			prestando asistencia técnica.
		Refuerzo a la independencia y apoyo a la carrera judicial	Mediante el fortalecimiento de los procesos de selección de los funcionarios pertenecientes a la carrera judicial implementando criterios competitivos, técnicos, de idoneidad, transparencia y de género.
			Mediante la implementación del Centro Integrado de Estudios Judiciales y de la Escuela judicial para mejorar las capacidades, conocimientos y actitudes de los aspirantes a jueces y de los funcionarios de carrera.
		Mejoramiento de la asistencia jurídica y acceso a la justicia	Mediante el fortalecimiento del ministerio de la defensoría Pública, a través de un plan estratégico que contemple un sistema de defensores públicos, asistencia jurídica gratuita y capacitación a defensores públicos.
			La creación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos principalmente de la jurisdicción indígena y de paz.
			El mejoramiento de la asistencia a las personas privadas de la libertad, depurando sus procesos.
			El diseño y la implementación de una estrategia de comunicación del Poder Judicial dando a conocer sus logros y avances.
Uruguay	Programa de apoyo a los centros de conciliación y arbitraje (1995) 0,835 m	Poner en operación el centro de conciliación y arbitramento de la cámara de comercio de Montevideo	Mediante el fortalecimiento institucional del centro, realizando un análisis de la normatividad que lo regula.
			Mediante programas y técnicas especiales de capacitación a las cámaras de comercio.
			Mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios.

	Programa de fortalecimiento del Poder Judicial (2000) <i>6,125 m</i>	Mejorar la calidad y productividad de los servicios administrativos del Poder Judicial	Mediante el fortalecimiento de la planificación estratégica del Poder Judicial a partir de la aprobación del presupuesto para el periodo 2000-2004 y la implementación de un sistema de medición de gestión institucional.
			Fortalecimiento de la capacidad administrativa del aparato administrativo del Poder Judicial, la implementación de sistemas de gestión informatizados y la adopción de un plan estadístico.
			Capacitación e implementación de sistemas e evaluación, así como la adopción de incentivos a los funcionarios encargados de la administración del Poder Judicial.
		Fortalecer la gestión de la Suprema Corte de Justicia y descongestionar las tareas administrativas no sustantivas	A través de la informatización y simplificación de procedimientos, el mejoramiento de los sistemas de información y una revisión de las funciones de la secretaría letrada.
		Disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales en los despachos piloto ajustándolo a las normas procesales.	Mediante un programa piloto que comprenda: La normalización de formatos, procedimientos y codificación para la operación de casos; la informatización del proceso y la elaboración de una propuesta definitiva.
Argentina	Red nacional arbitraje y mediación comercial (2000). <i>1,0 m</i>	Establecer una red nacional de centros de arbitramento y mediación comercial y fortalecer su capacidad institucional.	Mediante la capacitación a árbitros y conciliadores para que hagan parte de la red.
			Estrategias publicitarias para la institucionalización de la mediación y arbitramento.
Perú	Desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos (1994). <i>1,22 m</i>	El apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de Lima.	Mediante el entrenamiento al sector público y privado sobre el uso de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
			La búsqueda familiarización y promoción de los métodos de resolución alternativa de conflictos con la comunidad de negocios.

	Mejoramiento del acceso a la justicia (1997). 20 m	Fortalecer los primeros niveles de la administración de justicia en lugares con mayor pobreza, mayor congestión judicial y menores ratios de cobertura	Mediante la instalación y equipamiento de 83 Módulos básicos de justicia La protección de los derechos de la niñez y de la mujer a través del fortalecimiento de la justicia de paz no letrada, lo que incluye capacitación a jueces de paz, la implementación de una experiencia piloto y la formulación de recomendaciones de política. La instauración de una estrategia de comunicación del proyecto y la implementación de programas educativos de derechos humanos con la población vulnerable.
	Programa de modernización del sistema de administración de justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (2010). 26 m.	Incrementar la cobertura, la productividad y calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia, incluyendo un abordaje de género e intercultural de alta carga procesal, densidad poblacional, baja cobertura y extrema pobreza	Aumentando la cobertura y reduciendo la sobrecarga; construyendo y equipando centros integrados de justicia y casas de justicia.
Apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del sistema de administración de justicia.		Mejora de la inter-operatividad de los procesos, y la elaboración de un sistema de información integral del Ministerio de Justicia.	
Coadyuvar a la mejora de la eficiencia del gasto en el sector		Mejorando la capacidad de observación y planificación del Sistema de administración de justicia, mediante un observatorio de justicia; y el diseño de un plan estratégico de inversiones del Poder Judicial.	
Reducir la tasa de reincidencia de menores infractores		Mejorando el Sistema de Reinserción Social del Adolescente Infractor a través de capacitación a funcionarios del Poder Judicial sobre sus derechos y mejorando la infraestructura de atención.	
Bolivia	Programa de sociedad civil y acceso a la justicia (1999). 2,7 m	facilitar el acceso de los sectores más vulnerables de la población a la justicia y al conocimiento de sus derechos, a través del	Financiar proyectos de la sociedad civil sobre acceso a la justicia y formación en derechos humanos a población vulnerable.

		fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sector	
			Establecer un sistema de comunicación y de gestión y evaluación del proyecto
	Programa de conciliación y arbitramento comercial (2000). 0,300 m.	Fortalecimiento de los Centros de conciliación en las Cámaras de comercio de Santa Cruz y Cochabamba y en el ilustre colegio de abogados de la Paz	Mediante la capacitación a árbitros y conciliadores para que hagan parte de la red. Mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios.
Ecuador	Modernización del sistema jurídico (1997). 2,0 m	Apoyar el proceso de reforma judicial.	Mediante el apoyo a procesos de reforma constitucional y legal para lograr la reforma.
			Promoviendo la adopción de un sistema de capacitación y de formación de jueces, así como la consolidación de un sistema disciplinario.
			Mediante el fortalecimiento administrativo del Poder Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura.
		Mejorar el acceso a la justicia de la población más vulnerable	Financiar proyectos de la sociedad civil sobre acceso a la justicia y formación en derechos humanos a población vulnerable a través de un fondo especial para ello.
Programa para el establecimiento de centros para el entrenamiento y la resolución alternativa de conflictos comerciales (1997). 0,720 m	Establecer y coordinar una estructura apropiada para el sistema de resolución alternativa de conflictos comerciales en Ecuador	La implementación de centros de conciliación y arbitraje.	
		Mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios. Mediante la capacitación a árbitros y conciliadores para que hagan parte de la red.	
Venezuela	Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal (2001). 75 m	Mejorar el proceso de investigación y persecución del crimen para que sea más eficiente, preciso y sujeto al Estado de Derecho.	A partir de la modernización del Ministerio Público: I) Fortaleciendo la capacitación y formación de los funcionarios en relación con la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal adoptado en 1999. II) Descongestión de procesos de acuerdo con el C.O.P.P, contratando abogados y estudiantes de derecho que cumplan dicha labor. III) La adopción de un plan estratégico para la entidad.

		Aumentar la participación y la confianza de la sociedad en el sistema de justicia penal	Implementando nuevas tecnologías en la institución en el Ministerio Público. Fortaleciendo los sistemas de comunicación ciudadana, a través de campañas para la divulgación de los servicios de la Administración de justicia.
		Reducir la violencia, mejorar las condiciones de vida y aumentar las tasas de rehabilitación de la población reclusa.	Modernización del sistema penitenciario a partir de su fortalecimiento institucional y administrativo
	Fortalecimiento institucional de los centros de conciliación y arbitramento comerciales	Fortalecer este tipo de instituciones e incrementar la demanda por estos servicios	Mediante la revisión y adaptación de la normatividad sobre resolución alternativa de conflictos, II) El fortalecimiento institucional y administrativo de estos centros y III) La capacitación a árbitros y conciliadores sobre resolución alternativa de conflictos.
Chile	Programa de fortalecimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (2005). 3,4 m	Aumentar la eficiencia y calidad de los servicios prestados por esta entidad integrada a la Corte Suprema de Justicia	Mediante la implementación de un sistema de carrera para sus empleados, la adopción de un plan estratégico y uno de infraestructura y la reingeniería de procedimientos administrativos.
	Programa de apoyo a la reforma judicial (2009). 5,6 m	El fortalecimiento el Poder Judicial a partir del mejoramiento de los procesos de planificación, de gestión y administración jurisdiccional	Mediante el desarrollo de una planificación estratégica, integral y participativa; la adopción de mecanismos de seguimiento y evaluación de desempeño institucional; desconcentración de funciones y la adopción de políticas de comunicación.
		La generación de incentivos para el desarrollo profesional de sus integrantes.	Elaborar una estrategia de desarrollo de personal basada en el mérito, la evaluación de desempeño; la elaboración de perfiles de jueces y funcionarios y nuevas políticas de capacitación.
	Expansión e implementación de servicios de mediación y arbitramento comercial (1999). 0,650 m	Contribuir al desarrollo de una cultura de la resolución alternativa de conflictos comerciales empleando métodos extrajudiciales	El fortalecimiento del centro de arbitramento de Santiago y de la implementación de uno en Valparaíso. Capacitación a árbitros y conciliadores en técnicas de resolución alternativa de conflictos comerciales.

Costa Rica	Programa de modernización de administración de justicia (1994). <i>11,2 m</i>	Consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial.	Mediante el apoyo y fortalecimiento administrativo del Poder Judicial a través del mejoramiento de la gestión e implementando nuevas estructuras y sistemas administrativos en la organización.
		Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia.	Mejorar la gestión de despachos y servicio, adoptar nuevas estructuras organizacionales y sistemas tecnológicos.
		Facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente.	Mediante un programa de informática jurídica.
		Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia.	A través de un programa de capacitación judicial sobre temas relacionados con la modernización de la administración de justicia y el fortalecimiento de la Escuela Judicial.
	Establecimiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos comerciales (1995). <i>1,13 m</i>	El establecimiento de estos mecanismos para reducir costos procesales	A partir de la provisión de información sobre las ventajas del uso de estos mecanismos al sector privado. La capacitación a jueces, árbitros y conciliadores en estas técnicas y el fortalecimiento institucional de Centros de conciliación y de arbitramento.

Fuente: BID, *Modernization...* op. cit., (BID, 1994) (BID, 1995), (BID, 1996), (BID, 1997), (BID, 1999), (BID, 2000), (BID, 2001), (BID, 2003), (BID, 2006), (BID, 2007), (BID, 2010).

Cuando fue posible se estableció el monto de los proyectos aportado por el Banco.