

# La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia

Fernando Carrillo Flórez

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible  
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil  
Revista Jurídica del Perú

Abril-junio de 1998

# La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia en América Latina

Fernando Carrillo Flórez\*

**Sumario:** 1. La resurrección de las instituciones. 2. El BID y la reforma del Estado. 3. Por la vigencia del Estado de Derecho. 4. Gobernabilidad, Estado de Derecho y Desarrollo. 5. El rol creciente de las instituciones de la justicia. 6. La reforma de los sistemas de justicia. 7. Las lecciones aprendidas en la estrategia de reforma del Sector Justicia. 8. Justicia y economía en América Latina. 9. Reflexiones finales.

El gran consenso acerca del fortalecimiento del Estado de Derecho en América Latina como espina dorsal de la consolidación democrática y de la eficiencia económica es hoy por hoy uno de los grandes puntos de convergencia en el ámbito de su agenda de desarrollo. La fuerza de esa idea ha replanteado de manera concomitante el debate del rol del Estado frente al desarrollo y el papel de los sistemas de justicia en ese escenario. No en los frágiles términos de su tamaño sino en la fértil área de su capacidad institucional para responder a la problemática propia de las sociedades modernas.

## 1. La resurrección de las instituciones

El regreso del péndulo en la controversia alrededor del rol del Estado se adelantó a todos los pronósticos, aunque ello en sí aparezca como un hecho marginal. El énfasis que ha venido adquiriendo la temática del desarrollo de las instituciones ha llevado a cambios que en épocas recientes aparecían como insospechados.

Las voces más radicales de algunos han sido mitigadas en los nuevos escenarios del fortalecimiento de las instituciones. Hablar de Gobernabilidad, Buen Gobierno o de la revitalización de las instituciones judiciales, hoy ya hace parte de un evangelio cuyas consecuencias empiezan a verse en la cuna misma de la retórica que se había olvidado de las instituciones. Cumbres de Jefes de Estado, Declaraciones, Tratados internacionales y estrategias locales son sólo una muestra de la proyección que ha adquirido esta problemática. Entre otros, la publicación del Informe de Desarrollo del Banco Mundial —World Development Report 1997— está dedicada al tema del Estado. **“El Estado en un mundo cambiante”** no es sólo el sugestivo título del Informe anual de un Banco de Desarrollo que marca rumbos en la teoría, sino un claro mensaje a quienes bajo la prematura proclama del fin de la historia dieron por terminada una controversia cuyos costos han sido considerables en términos de la capacidad institucional de los Estados para satisfacer las necesidades públicas. Recuperar para el Estado su capacidad de acción y respuesta en áreas como el ámbito del Estado de Derecho y los poderes judiciales, las legislaturas, los gobiernos municipales, el

---

\* Exministro de Justicia de Colombia. Consejero Principal de la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.

ejercicio de la función regulatoria y la promoción de la competencia, la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la transparencia, es un axioma incorporado muy recientemente a la agenda de desarrollo latinoamericana.

Se ha descubierto que la reforma económica no traía debajo del brazo ni la reforma política ni mucho menos la desaparición de los vacíos institucionales generados por un Estado, en muchos países en desarrollo, al servicio de unos pocos. Que un Estado casi privatizado por intereses de grupo tuviera que desaparecer, no fue precisamente el aporte del modelo de desarrollo de los 80s transplantado al Tercer Mundo. Pero que la renuncia a sus responsabilidades esenciales —en términos de su capacidad de respuesta— fuera la fórmula mágica para el desarrollo fue exactamente lo que quedó en entredicho en los últimos años. Ese es el sentido del editorial de la revista *The Economist* del 1 de marzo de 1997 cuando afirma que “el mejoramiento de las instituciones debe ser la primera prioridad” en el marco de la nueva fase de la economía del desarrollo.

En términos del desempeño de ciertos Estados debe responderse por qué y cómo algunos Estados son más capaces que otros para servir de facilitadores en los procesos de desarrollo y en la erradicación de la pobreza y cómo los cambios recientes —desde la globalización hasta el despertar de la acción cívica— exigen nuevos criterios de aproximación a la problemática del sector público y su responsabilidad en los procesos de desarrollo.

Las consideraciones sobre el tamaño del Estado han quedado a un lado. Un Estado demasiado grande puede paralizar una economía, pero un Estado débil puede llevar a la anarquía. Por ende, el papel del sector público difiere de un país a otro dependiendo de su estado de desarrollo, paridad de su nivel de ingreso, geografía, diversidad étnica, etc. La oportunidad y sabiduría de las generalizaciones se derrumba con múltiples evidencias. Sin embargo, de anunciar la exterminación del sector público a sostener la necesidad de racionalizar su acción frente a los problemas sociales, sólo media la conclusión de los inescapables que son las responsabilidades básicas del Estado. Esa es, en últimas, la nuez del problema.

En América Latina, durante muchos años, el paso del Leviatán macrocefálico a la desaparición del Estado, olvidó el hilo conductor del clientelismo y la corrupción que minó la legitimidad y eficiencia de las instituciones, queriendo pulverizar la lógica de su presencia en la vida ciudadana. El desmonte del Estado de Bienestar propone ser reemplazado por una sociedad de oportunidades compuesta de soldados ciudadanos de los que hablara Luther King. Ciudadanos más educados, más informados y críticos frente a la cuestión pública configuran una tendencia a mejorar la calidad de la política para hacerla más transparente y participativa. Comenzar a medir índices de participación ciudadana como factor de éxito de las políticas públicas, constituye un avance indiscutible dentro de la dinámica del denominado “Consenso de Washington”.

El Presidente Reagan había afirmado que el Gobierno no era la solución sino el problema. El Presidente Clinton en su discurso inaugural el pasado 20 de enero, declaró que el Gobierno no era el problema ni la solución, y que las alternativas de la participación comunitaria —de la democracia participativa en el nuevo lenguaje constitucional de Europa del Este y de América

Latina— reclaman mayor presencia. De esa manera, el falso dilema de “Estado versus Mercado” ha terminado, entre otras, por cuenta del resurgimiento de la participación ciudadana y del llamado “capital social” como complemento de sectores públicos incompetentes y de mercados imperfectos.

Los problemas sociales que no han sido resueltos ni por el Estado ni por el mercado, son el verdadero problema, particularmente de América Latina y el mundo en desarrollo. El sector público no los ha causado la mayoría de las veces y probablemente puede contribuir a resolver algunos de ellos. El punto clave consiste en determinar qué puede hacer bien el Estado, qué hace deficientemente y qué no debe hacer definitivamente. Se trata de construir instituciones que fortalezcan el aparato del Estado para hacer lo que le corresponde mientras le impiden hacer lo que no le corresponde.

Un Estado más inteligente, estratégico, eficiente y catalítico que apunte más a la micropolítica de las relaciones con la comunidad que a la nutrición de burocracias ineficientes. Es obvio que llegar a esa conclusión después de haber catequizado durante casi dos décadas desde la ortodoxia de un modelo económico, es una conquista de quienes han creído que lo que hoy importa es la consolidación de la “tercera ola” de la democratización en América Latina, con los sistemas de justicia encabezando la estrategia.

La resurrección de las instituciones tiene más cara de una reencarnación en el cuerpo de estructuras con la solidez necesaria para redimensionar el Estado en función de la fortaleza o debilidad de la sociedad civil y del mercado. Lo demás es continuar pensando con ligereza alrededor de un menor y no de un mejor Estado.

## **2. El BID y la reforma del Estado**

Para el Banco Interamericano de Desarrollo todo lo anterior constituye un gran estímulo en cuanto ha sido esta institución la que ha marcado de alguna manera los términos de la reflexión tanto en el ámbito de las políticas como en el terreno concreto de los proyectos. Los países de la región latinoamericana no sólo han reconocido la relevancia de la Reforma del Estado en su agenda de desarrollo sino que continúan solicitando la actuación de los organismos internacionales en estas áreas.

El centro del debate sobre la Reforma del Estado ha dejado de ser un asunto cuantitativo para detenerse en la calidad de su accionar que debe estar al servicio de la consolidación de la gobernabilidad democrática. El Banco ha destacado desde sus primeros documentos que hay una relación directa entre el desarrollo y la calidad del proceso de gobierno. Sin duda, la construcción de escenarios para elevar la “calidad de la política” es cada vez más apetecible. Si el péndulo se está devolviendo, lo está haciendo en función de reconstruir para el sector público un rol que seguirá siendo crítico y medular para los países en vías de desarrollo, como es el cumplimiento de sus responsabilidades básicas y hacerlo con eficiencia y eficacia. El debilitamiento del Estado de Derecho y el mal funcionamiento de las instituciones públicas ha impuesto un costo muy alto a las políticas económicas que las sociedades no están dispuestas a seguir pagando.

Bien se ha dicho que cada paradigma de desarrollo plantea sus particulares exigencias respecto del modelo de Estado que se ajusta a los tiempos. El nuevo modelo requiere de un nuevo tipo de Estado en América Latina, cuya construcción no puede esperarse de la mera adaptación incremental del aparato público tradicional por generación espontánea. La dimensión del nuevo Estado sólo surgirá de un largo, complejo y profundo proceso de alcance estructural que tomará un buen tiempo para su decantación y que planeará a los gobiernos difíciles problemas de definición de prioridades, selectividad y secuencia de políticas públicas.

Allí cualquier reforma para que sea sustentable y significativa deberá partir de una variable cada vez más incontrovertible: que los procesos de reforma política son referente obligatoria para la modernización del Estado en nuestra región. Son punto de partida, tránsito y punto de llegada de la Reforma del Estado.

La reforma del Estado aparece en la mayoría de los países de la región como un prerequisite para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad. En ese mismo contexto y de manera coetánea, la reforma de los sistemas de justicia ha venido consolidándose como parte del conjunto de actividades prioritarias para garantizar tanto la vigencia del Estado de Derecho como la independencia de los poderes judiciales. Pese a que en la práctica se haya pasado por alto su trascendencia, jamás se ha podido desconocer la impartición de la justicia como la más básica de las responsabilidades del Estado.

Así pues, la tendencia imperante en los países de América Latina apunta hacia un consenso sin precedentes en su historia reciente, enmarcado dentro del sistema económico de mercado y el sistema político democrático. Si cada paradigma de desarrollo plantea sus particulares exigencias respecto del modelo o tipo de Estado, la tendencia señalada requiere de un Estado cuya construcción y consolidación debe ser el fruto de una transformación institucional que se dirija a instrumentar ese tránsito.

En dicha evolución, se ha verificado un cambio sustancial en el papel del Estado y en los diferentes agentes sociales. El Estado se ha transformado en su dimensión, el carácter de sus intervenciones y sus relaciones con el mercado y los agentes económicos y sociales. Sin embargo, a pesar de una innegable mejoría en el ambiente macroeconómico, se percibe la permanencia de problemas que, de no ser atendidos, podrían afectar negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de los sistemas democráticos. La alentadora vigencia de un panorama democrático en América Latina no oculta la debilidad de las instituciones democráticas y las dificultades existentes para su consolidación.

### **3. Por la vigencia del Estado de derecho**

El ambiente institucional y normativo en América Latina manifiesta precariedades y deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación ciudadana y deterioran la credibilidad de las instituciones democráticas. En consecuencia, el funcionamiento de la economía ha tropezado con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de la gestión gubernamental, la inadecuación de las

políticas públicas, la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos y, en consecuencia, la erosión del Estado de Derecho. Por esa razón, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo sostenido y equitativo.

Se trata de edificar un modelo político consistente con el modelo económico pues sin un Estado de Derecho democrático, incluyendo legislaturas y sistemas de justicia robustecidos y eficaces no se tendrá una economía de mercado eficiente.

La gobernabilidad democrática supone condiciones de cohesión socioeconómica, de libertades políticas y de garantía de derechos fundamentales que hacen parte de la vida cotidiana de cada ciudadano y que, en el largo plazo, determinan la vigencia o no del sistema democrático y de economía de mercado. Ya se ha dicho que a estas alturas nadie hoy desconoce la relación directa e indisoluble que debe existir entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad del proceso de gobierno, aplicado este último concepto no sólo a la reforma del Poder Ejecutivo, sino cubriendo la modernización de las legislaturas, la reforma de los sistemas de justicia y los nuevos escenarios de la participación ciudadana.

Por todo ello, no ha constituido una casualidad que los organismos internacionales de desarrollo, incluyendo la banca multilateral de desarrollo, se estén planteando los temas de la gobernabilidad y el fortalecimiento del estado de Derecho como parte de su quehacer operativo. Hoy resulta evidente que la acción del mercado por sí sola no produce competencia, que es en últimas la esencia de su eficacia, ni tampoco produce equidad, que es el fundamento de la legitimidad del mercado y del sistema democrático.

El rol de las instituciones judiciales y de los sistemas normativos en el cumplimiento de las responsabilidades básicas por parte del Estado hacia la búsqueda de un verdadero Estado de Justicia aparece evidente. Su estrecha vinculación a los procesos de desarrollo no admite controversia alguna.

#### **4. Gobernabilidad, Estado de derecho y desarrollo**

La construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable por su potencialidad para promover la competencia, amparar la equidad y propiciar la seguridad, confianza y previsibilidad jurídica y política.

En ese orden de ideas, la gobernabilidad implica, en primer término, estabilidad política asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la gobernabilidad requiere condiciones de confianza, seguridad y previsibilidad que incluye, entre otros, la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo; la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, el derecho de propiedad; un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, que respete la libertad contractual; una eficiente asignación de los recursos públicos; y responsabilidad del gobierno y honestidad y transparencia en la administración del Estado en todos sus niveles.

La relación intrínseca entre desarrollo, gobernabilidad y Estado de Derecho, en los términos ya señalados, es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos ya que sin un clima de estabilidad y seguridad jurídica, es casi imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación que descansa en las expectativas de los agentes económicos privados. La definición de unas claras reglas de juego, con escenarios transparentes que reduzcan los costos de transacción —como lo ha destacado la escuela de la “Economía Institucional”— son la base para cualquier intento de instauración de metas que apunten a la democracia y a la economía de mercado.

Es claro que un esfuerzo de esta naturaleza debe hacerse más sistemáticamente, por la vía de una reflexión estratégica capaz de traducirse en un plan de acciones y en mayores niveles de compromiso y coordinación con los esfuerzos de reforma a nivel regional y nacional. Toda evidencia que la reforma del Estado y en particular de la justicia ha pasado a tener una prioridad estratégica y todo indica que continuará teniendo una importancia capital durante mucho tiempo, por tratarse de un proceso difícilmente ejecutable con metas de corto plazo.

En la actualidad, existe consenso académico más que suficiente acerca de las condiciones mínimas que debe reunir un Estado para incentivar una economía de mercado competitiva y eficiente, un proceso legítimo de toma de decisiones y de asignación de recursos, y un mínimo de equidad que garantice la cohesión social.

## **5. El rol creciente de las instituciones de la justicia**

En términos del falso dualismo planteado por algunos entre Estado y mercado, el desarrollo de mercados competitivos y eficientes plantean como condición necesaria aunque no suficiente la construcción progresiva de un marco institucional y normativo que proclame y garantice la libertad de empresa en un entorno de competencia efectiva; defina con precisión y garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; impida la intervención arbitraria del Estado en la vida económica, obstaculizando la competencia de mercado; garantice la autonomía básica del Estado impidiendo su captura por grupos de interés particular; y racionalice los marcos regulatorios del sector privado a la garantía de bienes públicos inequívocos y al establecimiento de sistemas generales de incentivos.

Para la progresiva construcción de ese marco institucional para el desarrollo es necesario poner en marcha programas y acciones de reforma tanto en los ámbitos legislativo como judicial y ejecutivo. Los Parlamentos deben fortalecerse para producir leyes legítimas, consistentes, viables y efectivas.

En la reforma de los sistemas de justicia, debe apuntarse a aquellos procesos y jurisdicciones con impacto directo sobre la seguridad jurídico-económica, es decir, en la disminución de los costos de transacción y en la creación de un adecuado sistema de incentivos. Y aún más: el desarrollo de mecanismos que logren vincular la vigencia del Estado de Derecho a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos así como su capacidad de acceso a los sistemas de justicia.

El mercado y el Estado tienen una función que cumplir, lo que no significa necesariamente que lo vayan a hacer bien y que actúen siempre en función del interés público. Esa legitimación, a pesar de ser imperfecta, los constituye progresivamente en las instituciones fundamentales que coordinan y conducen las acciones y comportamientos de los agentes económicos y sociales.

Mirando esa funcionalidad de la institucionalidad del sector público en los países de América Latina y el Caribe, se observa que los problemas originados en los desequilibrios macroeconómicos vienen siendo superados aunque aún son frágiles. Esa evolución favorable, ha hecho más evidente las fuertes deficiencias del Estado en el desempeño de los objetivos de servicio público —en particular de la justicia— y en la atención de las expectativas de los ciudadanos por los servicios que sirven al interés público.

Durante muchas décadas el servicio público de la justicia fue subvalorado, tanto por la vía del desconocimiento de la independencia judicial como por el camino de la inaccesibilidad de los ciudadanos a esa elemental responsabilidad pública.

De otra parte, ninguno de los poderes públicos puede caer de nuevo en la trampa de las reformas administrativas puramente instrumentales o responder de manera simplista a apremios macroeconómicos y/o fiscales, desconociendo la necesidad de trabajar en el incremento de la capacidad gerencial del sector público. Cumplir con esa nueva estrategia, exige modificar en forma oportuna las líneas fundamentales del modelo de administración de los poderes públicos, hacia uno más gerencial, centrado en los resultados de la gestión pública, que tenga como objetivo satisfacer las expectativas crecientemente insatisfechas de los ciudadanos.

La reforma del Estado requiere iniciarse con la redefinición del interés público y del servicio público, para concentrarlo en sus cometidos sustantivos —dentro de los cuales la justicia se presenta como prioritario— reasignando hacia ellos los recursos destinados a actividades de bajo o nulo impacto en el desarrollo, o provenientes de aquellas tareas que no deben ser prestadas por el Estado, o que es mejor que sean prestadas por terceros. Bien se ha dicho que el Estado no es la fuente de todas las soluciones ni es la causa de todos los problemas. Para el caso de la justicia su presencia es de todas maneras irremplazable.

## **6. La reforma de los sistemas de justicia**

El Banco Interamericano de Desarrollo inició la reflexión acerca de estos temas con la Conferencia convocada bajo el título “La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90. Desafíos y oportunidades”, realizada en San José de Costa Rica en febrero de 1993. Allí se fijaron algunas pautas para la acción futura en estas áreas, entre otras: la necesidad de profundizar la labor de estudio y reflexión sobre el nuevo campo de trabajo; la prioridad de difundir y publicar los materiales y conclusiones de esa reunión pionera; la urgencia de poner en marcha un proceso de evaluación de experiencias a través de talleres regionales y nacionales; el objetivo de incorporar esas metas en la Octava reposición de recursos de capital del Banco; la tarea de iniciar en la programación del Banco el análisis de la

administración de justicia; y finalmente, la prioridad de poner en marcha operaciones de préstamo y cooperación técnica en estas nuevas áreas.

En los años siguientes a la realización de la “Primera Conferencia de Justicia y Desarrollo”, el balance es bastante alentador pues no sólo se han cumplido las pautas señaladas, sino que se ha avanzado bastante en la conceptualización y quehacer operativo de estos programas.

El tema de la modernización y fortalecimiento de los sistemas de justicia entró por la puerta grande en las actividades del Banco. Quedó incorporado en la Octava reposición de recursos de capital, profundizándose el trabajo de campo, el estudio y la reflexión mediante la puesta en marcha de instancias específicas al interior de la institución. Se publicaron los trabajos y conclusiones de la primera reunión en Costa Rica y ellos han tenido amplia difusión. Se han realizado talleres y actividades de creación de consensos a nivel nacional y subregional, en países como Colombia, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Perú, en diálogo directo no sólo con las instancias estatales sino con la sociedad civil. A nivel regional también se han auspiciado talleres de evaluación de experiencias de reforma judicial en Washington, D.C. y en Williamsburg, Virginia. Para el segundo semestre de 1997 se tienen programadas actividades que incluyen la capacitación de jueces en mecanismos de protección de derechos fundamentales y evaluaciones de las estrategias de reforma en América Central y en Sudamérica.

Por otra parte, se ha incorporado la temática de la administración de justicia en los ejercicios de programación que el Banco realiza con los países. Ha aumentado cuantitativamente y cualitativamente la cooperación internacional en estas materias, y se ha propiciado mayor intercambio de experiencias con otros organismos y agencias de cooperación, como la OEA, la AID, el PNUD, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, en la búsqueda de mayor coordinación. Cada día aparecen mayores esfuerzos de coordinación de programas en los niveles bilateral y multilateral.

Han crecido las operaciones de asistencia técnica orientadas a la identificación de problemas y soluciones a través de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas. Se encuentran en diferentes estados de preparación, diseño o ejecución, proyectos en México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Como *condictio sine qua none*, los programas se han venido adaptando a la especificidad de las realidades de los sistemas judiciales respondiendo a los requerimientos y solicitudes de cada uno de los países.

## **7. Las lecciones aprendidas en la estrategia de reforma del sector justicia**

Los procesos de reforma de los sistemas de justicia deben concebirse integralmente aunque no siempre sea posible y conveniente formular operaciones muy ambiciosas y complejas. Dentro de una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, deben aplicarse criterios de selectividad, gradualidad y fijación de prioridades.

El punto medular de una reforma del sector tiene que ver con el diseño mismo de la normativa institucional en el marco de las reglas de juego del ejercicio de los poderes públicos. Por consiguiente, la piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia es la efectiva independencia del Poder Judicial. Sin independencia no hay técnica gerencial, organizacional, o informática que resuelva la necesidad de un sistema judicial imparcial, eficiente, ágil y confiable.

Sin independencia del poder judicial no hay Estado de Derecho y sin Estado de Derecho no hay condiciones para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado, que aseguren condiciones de seguridad y previsibilidad jurídica y política. Ello supone muchas veces, como parece obvio, trabajo en el marco amplio del contexto institucional, como es el caso de la reforma constitucional y legislativa y así debe concebirse en los proyectos. El contexto de la reforma tiene pues unas implicaciones políticas que resultan no sólo inegables sino de gran importancia estratégica a la hora de vincular a los diferentes actores sociales, políticos y económicos al proceso.

Por lo dicho, y a pesar de la búsqueda de la necesaria independencia del poder judicial, la reforma del sistema de justicia no pudo quedar limitada a las autoridades judiciales. Debe involucrar no sólo a otras instituciones del sistema de justicia, distritos del Poder Judicial, sino al órgano legislativo para procesar la legislación que la reforma judicial requiere. También debe comprometer a las autoridades ejecutivas para dar el apoyo financiero y administrativo necesario para sacar adelante este proceso.

Si bien puede haber paradigmas generales en cuanto a lo que se desea —en cuanto a modernización de las normas, acceso a la justicia, formas de gestión de la rama, métodos alternativos de resolución de conflictos, combate al retraso judicial, nuevas formas procesales, sistemas modernos de información, etc.— las operaciones deben ser “hechas a la medida”, con estricto apego a las específicas circunstancias nacionales.

Las diferentes percepciones de la ciudadanía frente a la problemática de la justicia señalan por regla general un camino correcto frente a las distintas prioridades de los programas de reforma. Un ejemplo concreto es la preocupación cada vez más creciente de los obstáculos para el acceso al sistema, la magnitud y complejidad de las dificultades de la justicia penal y la necesidad de abordar los proyectos en una dimensión descentralizada y en estrecha cooperación con la sociedad civil.

Respecto de este último punto, el papel de la sociedad civil en la consolidación de los programas de reforma judicial constituye una alternativa única e irrenunciable que comienza a ser parte central de estos procesos. Sin amplios consensos nacionales y sin la apropiación del tema por los líderes políticos y empresariales, por los partidos políticos, por las organizaciones de la sociedad civil y por los medios de comunicación social, es difícil enfrentar una tarea tan compleja y esperar resultados favorables.

Los proyectos de reforma del sector justicia requieren mucho tiempo y paciencia, y sus resultados van apareciendo en el camino de manera progresiva. Implican importantes

cambios culturales e institucionales que no son fáciles. Aquí radica principalmente la importancia y urgencia de enfrentar el desafío.

Se requiere en esa misma dirección y como condición fundamental un gran compromiso de los países. La debilidad del consenso alrededor de un proyecto de reforma de justicia es el mejor camino al fracaso. Sin sentido de pertenencia y de “apropiación” por los interlocutores locales no es posible avanzar.

La defensa y protección de los derechos fundamentales no es un asunto que tampoco pueda ser olvidado por la reforma de los sistemas de justicia. Su clara conexión con la inserción en el sistema político y económico hace que la concepción de ciudadanía dependa en últimas de dicha garantías. Desconocer la repercusión de la problemática de los derechos fundamentales en América Latina y el Caribe atenta contra la integridad, consistencia e integralidad de cualquier proyecto en este campo. Finalmente, se requiere estrechar la coordinación entre las diversas agencias bilaterales y multilaterales de financiamiento para evitar duplicaciones, contradicciones y derroche de recursos, que en muchos casos llevan a la fragmentación de los proyectos.

## **8. Justicia y economía en América Latina**

El objetivo de la estrategia de reforma ha sido también materializar el gran paso dado al colocar el tema en el terreno de los nuevos elementos de análisis de la reforma de los sistemas de justicia, y por otra, en alimentar el debate sobre el preponderante lugar que el sistema judicial ocupa en el desarrollo económico. Porque como ya se ha reiterado en estas primeras reflexiones, el Estado de derecho, o en otras palabras un Estado sujeto al derecho, así como la existencia de un grado de seguridad jurídica mínimo y un sistema de justicia eficiente, son requisitos sustanciales para la consolidación del sistema democrático de gobierno y para el desarrollo económico.

En los últimos años, los países de la región de América Latina y el Caribe han llevado a cabo un proceso de cambios estructurales políticos, económicos y sociales, en donde los sistemas judiciales han tenido un creciente protagonismo. La consolidación de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de las fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no solo asegure un ambiente de inversión y crecimiento sino también sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dicha legitimidad va asociada con la capacidad del sistema judicial de hacer respetar la ley y ejercer su papel de contralor frente a los otros órganos del Estado.

La relación entre justicia y economía ha sido objeto de muy reciente y escasa investigación y también de frecuente especulación. Existe amplio consenso entre economistas y juristas acerca de que el desarrollo económico y social de un país depende tanto o más de sus políticas e instituciones que incluso de sus recursos naturales. Una de las estructuras más importantes para la institucionalización de las políticas es la estructura legal. Los sistemas legales a su vez deben ser un reflejo de la realidad social de cada país para poder ejercer su autoridad

efectivamente. Es decir que las reglas que afectan tanto la vida económica como social no pueden estar divorciadas de los hechos diarios de las sociedades que gobiernan.

En este marco debe decirse que, dadas las características y la velocidad de los cambios que se están produciendo, es imperativo implementar un conjunto de reformas que complementen los esfuerzos de aproximaciones clásicas a estos procesos de cambio, algunas de ellas ya superadas por la fuerza de acontecimientos recientes.

Las nuevas reformas deben afrontar cuestiones aún más sutiles y complejas como el desarrollo de la capacidad institucional, la modernización del derecho, la reforma del sistema judicial, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción, la reforma de los sistemas de justicia penal, el acceso a la justicia y las formas de controlar la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.

## **9. Reflexiones finales**

La reforma judicial comprende una redefinición del papel del sistema mismo de justicia. En este nuevo entorno no sólo es necesario transformar las normas y códigos sino también el entorno político en el cual se halla y su sistema de administración y gestión con criterios gerenciales, para así poder responder más adecuadamente a las necesidades de un nuevo consenso político económico y social.

Se puede afirmar entonces que la importancia y necesidad de la reforma de los sistemas judiciales coincide con la búsqueda de oportunidades que reafirmen los procesos de cambio económico y político por los que está atravesando la región desde hace más de una década. Frente a fenómenos como la globalización y la internacionalización de la economía, las normas jurídicas y el sistema de justicia deben mostrar su capacidad para asistir y afrontar esas nuevas realidades.

Resulta incuestionable que los diferentes procesos de reforma institucional en curso en la región latinoamericana ya comienzan a resaltar la importancia del vínculo entre los procesos de fortalecimiento de los sistemas de justicia y la promoción de la inversión y el crecimiento en la región; impulsan una incorporación más activa en el diálogo sobre la reforma judicial a las autoridades económicas y líderes del sector privado; introducen las variables del análisis económico a las estrategias de reforma judicial; demuestran las relaciones existentes y susceptibles de ser cuantificables entre el fortalecimiento del Estado de Derecho y la eficiencia en las economías de mercado; e incentivan el inicio de un enfoque interdisciplinario para ser aplicado a los sistemas judiciales que facilite el acceso de quienes desde la sociedad civil y el sector privado buscan aproximarse a las nuevas realidades de la justicia en América Latina.

Las estrategias de reforma judicial deben ya enmarcarse en el ámbito de las evaluaciones sobre lecciones y experiencias disímiles que los diversos procesos han venido arrojando. Se necesita saber qué hemos aprendido, cuáles son las lecciones exitosas y cuáles las malas lecciones para retroalimentar la ejecución de proyectos y nutrir los nuevos programas tanto nacionales como de los organismos involucrados en el sector.

Algunas de ellas ya aparecen con claridad. En primer lugar, las nuevas tendencias de los programas de reforma de la justicia hoy apuntan por ejemplo a la necesidad de contar con visiones comprensivas, integrales y de largo plazo que no excluyan sectores de la justicia con los más graves problemas —como son los relacionados con la justicia penal y penitenciaria y los menores infractores—, o los sectores de la población más afectados por la falta de acceso como las mujeres, los pobres y los indígenas. En segundo lugar, el diseño de la estrategia en el marco amplio del contexto institucional acudiendo incluso al recurso de la reforma legislativa y constitucional si ella es indispensable, por ejemplo, para la independencia del Poder Judicial. En tercer lugar, la vinculación a la sociedad civil y, como ya se ha repetido, a los otros poderes y órganos públicos. En cuarto lugar, un dimensionamiento adecuado de los componentes de infraestructura y de tecnología de la información, que muchas veces han contribuido a preocupantes desequilibrios en los objetivos de los proyectos. En quinto lugar, la necesaria solidez de los consensos alrededor de la estrategia de reforma que exige mayor detenimiento y recursos que proyectos en otros sectores, para asegurar una adecuada ejecución. Y en último término, como aquí se ha reiterado, que la relevancia económica de estos programas de reforma no puede ser en últimas la única justificación de la estrategia o su única proyección.

Mucho hay para asimilar también en el campo de experiencias institucionales particulares, en especial, sobre los resultados disímiles que en la región han dejado sobre el camino, por ejemplo, la creación de los Consejos de la Judicatura o la Magistratura y la puesta en marcha de sistemas de carrera judicial, en principio inmunes al clientelismo de cualquier naturaleza. De la misma forma, mucho hay para aprender de los éxitos que en la lucha contra el crimen organizado y la batalla contra la corrupción cobran las diversas Fiscalías que se han puesto en marcha en varios países de la región. No es una casualidad que 19 países de América Latina y el Caribe estén experimentando el tránsito de sistemas inquisitivos a sistemas acusatorios o mixtos como resultado de profundas transformaciones que vienen ocurriendo en el ámbito de la justicia penal. Grande ha sido también el rol de los sistemas judiciales en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, e instituciones como el Defensor del Pueblo o el Ombudsman penetran cada día con mayor legitimidad en las controversias sobre los derechos frente al Estado.

También es hora de fundamentar el balance de la estrategia sobre análisis de economía política y de indicadores de gestión y de resultados que otorguen bases sólidas para los nuevos proyectos. Bien se ha dicho que aquello que no se puede medir tampoco se puede manejar. Pero si es cierto que existen dificultades para avanzar rápidamente en esa dirección, ello no puede convertirse en un argumento para ignorar la prioridad y urgencia de la reforma de los sistemas de justicia.

Hay que continuar avanzando en la consolidación de estos temas como objetivo de primer orden en las agendas de reforma del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil, para abrir mejores vías al ejercicio de los derechos ciudadanos.

De la experiencia de los diferentes actores en los procesos de reforma, queda claro que no es posible aplicar una misma receta a todos los países de la región latinoamericana. Los

diferentes contextos socioeconómicos y políticos determinan el tipo de contenido y estrategia de implementación de la reforma de la justicia más apropiada para cada país.

Lo más importante, sin embargo, es mirar el futuro con una visión clara de cuál es la contribución que se espera de las instituciones judiciales para el desarrollo de nuestros países y actuar de conformidad con esa convicción. El camino se ha abierto y el tránsito hacia sistemas de justicia más eficientes y equitativos se ha despojado de la indiferencia que castigó la provisión del servicio de la justicia durante muchas décadas.