

Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática



Andrés Mauricio Guzmán-Rincón*

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN

El texto reconstruye la estrategia de reforma y modernización del Estado del BID en América Latina desde los noventa a partir de las tensiones que se originan en el proceso de transformación institucional promovido por este organismo, bajo el cual se pretende la sostenibilidad de un modelo de desarrollo basado en el mercado, mediante la búsqueda simultánea de la gobernabilidad democrática. Dicha reconstrucción se traslada al ámbito de la reforma judicial concebida como uno de sus componentes fundamentales, en donde, a partir

Para citar este artículo: 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*, 2011, 13,(1), pp. 185-216.



* Abogado y candidato a magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; profesor de Teoría de la Argumentación Jurídica y de Teoría del Derecho en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; consultor en temas de derechos humanos. Correo electrónico: andresmauricioguzman@gmail.com

del análisis de una muestra significativa de programas y de países de la región, se sostiene que, si bien esta contiene componentes para fortalecer tanto la democracia como el mercado, su orientación obedece a promover en mayor medida este último. El estudio propuesto pretende contribuir a las investigaciones sobre los impactos de las reformas judiciales en la región y aporta algunos elementos para la comprensión de la agenda de reforma judicial del BID en Colombia a partir de una reconstrucción breve del contexto en el que se implementaron estos programas y las tensiones que atravesaron el proceso constituyente en los noventa.

Palabras clave: reforma judicial, reforma del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Estado de derecho, gobernabilidad democrática.

Tensions in the Institutional Transformation Strategy of the Inter-American Development Bank in Latin America: Between the Market and Democratic Governance

ABSTRACT

The text reconstructs the Inter American Development Bank state reform and modernization strategy since the 90's decade, from the tensions that began with the institutional transformation process promoted by this organism and that pretends the sustainability of a development model based on the market by the simultaneous pursuit of democratic governance. This reconstruction moves to the judicial reform, conceived as one of the main components, and from the analysis of a significant sample of programs and countries of the region, argues that although it contains components to strengthen both democracy and the market, its orientation obeys to promote mainly the market. The proposed analysis pretends to contribute to the investigations about the impacts of the judicial reforms in the region and gives some elements to the comprehension of the Inter American Development bank judicial reform agenda in Colombia making a brief reconstruction of the context in which those programs were implemented and the tensions that went through the constitutional process of the 90's.

Keywords: judicial reform, State reform, inter-American Development Bank, rule of law, democratic governance.

Tensões na estratégia de transformação institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento na América Latina: entre o mercado e a governabilidade democrática

RESUMO

O texto reconstrói a estratégia de reforma e modernização do Estado do BID na América Latina desde os anos noventa a partir das tensões que se originam no processo de transformação institucional promovido por este organismo, sob o qual se pretende a sustentabilidade de um modelo de desenvolvimento baseado no mercado, mediante a busca simultânea da governabilidade democrática. Tal reconstrução traslada-se ao âmbito da reforma judicial concebida como um de seus componentes fundamentais, onde, a partir da análise de uma amostra significativa de programas e de países da região, sustenta-se que, se bem que esta contém componentes para fortalecer tanto a democracia quanto o mercado, sua orientação obedece a promover em maior medida este último. O estudo proposto pretende contribuir às pesquisas sobre os impactos das reformas judiciais na região e adiciona alguns elementos para a compreensão da agenda de reforma judicial do BID na Colômbia a partir de uma reconstrução breve do contexto no qual se implementaram estes programas e as tensões que atravessaram o processo constituinte nos anos noventa.

Palavras chave: reforma judicial, reforma do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estado de Direito, governabilidade democrática.

En el 2011, no solo se cumplen veinte años de la Constitución colombiana, sino el comienzo de importantes reformas institucionales en la región. En efecto, tras el fin de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo como sistema hegemónico, se da inicio a una nueva etapa de reformas que son promovidas principalmente por las instituciones financieras internacionales (IFIS) más influyentes, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las cuales pretenden, en rasgos generales, fortalecer el Estado de derecho para adaptarlo a las transformaciones derivadas de la implementación de un modelo de desarrollo basado en el mercado.

En este contexto, el BID, como uno de los actores protagónicos de la globalización del derecho en la región, promueve a comienzos de los noventa, la estrategia de reforma y modernización de Estado (ERME), la que a su vez pretende la consecución de Estados modernos y eficientes que proporcionen un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de los mercados y lograr la plena vigencia de los sistemas democráticos, bajo el entendido de

que la coexistencia armónica y la colaboración recíproca entre ambos conduce al desarrollo. Dentro de esta estrategia, la reforma judicial se constituye en un componente muy importante en la medida en 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, es decir, para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Bajo esta idea, el poder judicial está llamado, por una parte, a proporcionar ciertas condiciones favorables para 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, este 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 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 adelantada por el BID en la región, es evidente que, por un lado, se pretenden profundizar los efectos de la política económica implementada en los noventa basada en la apertura y la liberalización, pero, por otro, 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 la justicia, 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, la inclusión de acciones para lograr el acceso a la justicia de la población más vulnerable y hacer exigibles los derechos colectivos.

La adopción de un nuevo modelo de desarrollo en Colombia a partir de la Constitución de 1991 también incorpora tensiones similares en la medida en que en este proceso confluyen 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, en Colombia, la vigencia de los principios propios del constitucionalismo aspiracional¹ encaminados a lograr una mayor democratización



¹ 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 llevado a un

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.

Así las cosas, este artículo hace un análisis de la estrategia de reforma institucional implementada por el BID en América Latina durante las dos últimas décadas, con el fin de contribuir a la reconstrucción de uno de los contextos en los que se desenvuelve el constitucionalismo en Colombia desde los noventa, teniendo en cuenta que en este proceso también se incorporan algunas de las tensiones que se derivan de los procesos de transformaciones institucionales promovidos por las IFIS en la segunda ola del Movimiento Derecho y Desarrollo.

Dicho análisis hará énfasis en la reforma judicial como uno de los componentes imprescindibles de la ERME, identificando algunas manifestaciones de las tensiones mencionadas a partir de la caracterización del proceso de reforma en la región, en donde se pueden identificar iniciativas para fortalecer los aspectos del Estado de derecho que favorecen tanto al mercado como a las instituciones democráticas. A partir de este estudio, se defiende como tesis principal que en América Latina los programas de reforma judicial del BID han estado orientados en mayor medida hacia el fortalecimiento del mercado, a pesar de contemplar aspectos que contribuyen también al mejoramiento de la democracia. Sin embargo, esta tesis va a ser defendida en un sentido débil, en la medida en que la variedad de los contenidos de los programas de reforma pueden tener impactos de diferente índole que podrían conducir tanto a la promoción del mercado como a la realización de ciertos valores democráticos; por ejemplo, el mejoramiento de la investigación criminal puede ser vista como una oportunidad para erradicar problemas como la impunidad o la vulneración de derechos humanos, pero a su vez como un atractivo para los inversionistas privados por contribuir a la protección de la propiedad y mejorar la seguridad pública a partir del fortalecimiento de las capacidades coercitivas del Estado. Así mismo, la modernización de la administración de justicia desde una perspectiva que promueve los valores democráticos puede ser vista como una contribución al acceso ciudadano a la justicia o al logro de mayor transparencia e independencia judicial; mientras que, desde una perspectiva que privilegia el mercado, esta puede ser percibida como un

fenómeno de judicialización de la política económica del Estado o la politización de la justicia económica. Así mismo, 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 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*, Editorial Norma, Bogotá, 2006.

aspecto positivo para ayudar a disminuir los costos de transacción al lograr una mayor celeridad en la resolución de controversias comerciales y hacer más eficientes las instituciones. De forma contraria, una tesis fuerte que predique la orientación de la reforma judicial del BID hacia el mercado tendría que demostrar que los contenidos de ella son exclusivamente funcionales a este, tesis que desconocería la variedad de los contenidos de las reformas y que debería incluir una perspectiva teórica que reconstruyera con detalle los contextos sociopolíticos donde se implementaron dichos programas, para a partir de allí determinar tal funcionalidad, postura que rebasaría la perspectiva analítica que se propone en este escrito.

Ahora bien, se sostiene una tesis débil respecto de la orientación de la reforma judicial hacia el mercado, debido a que cualitativamente, en un gran número de países latinoamericanos, el BID promovió en sus programas, principalmente en la década de los noventa, el fortalecimiento de la conciliación y el arbitramento comercial; aspecto que por lo general tiene como beneficiarios principales a los inversionistas y al sector privado, con la finalidad de dinamizar el mercado; en tanto que los contenidos que en sentido estricto hacen parte del componente de acceso a la justicia (uno de los pilares del Estado social), particularmente de los sectores menos favorecidos, tales como la justicia comunitaria o de paz, el apoyo de propuestas desde la sociedad civil en este sentido y el fortalecimiento de instituciones como el Ministerio Público o la Defensoría Pública han ocupado un número menor de iniciativas y han abarcado menos países. Como se mencionó unas líneas atrás, estas reformas han incluido además la modernización de la administración de justicia y el robustecimiento de los sistemas penales, asuntos que tienen potencialidades en beneficio tanto del mercado, de acuerdo con los postulados del análisis económico del derecho, como de algunos valores democráticos del Estado social. En Colombia, adicionalmente, los programas de reforma han sido implementados en un contexto en el que el Banco ha adelantado una estrategia de reforma y modernización del Estado basada en la competitividad económica.

Es necesario advertir que el análisis propuesto no es un estudio sobre el impacto de las reformas institucionales del BID, el objetivo principal aquí es reconstruir la estrategia de reforma primordialmente a partir del estudio de la documentación oficial proferida por este organismo; sin embargo, se espera que el desarrollo de la hipótesis que aquí se defiende contribuya a investigaciones posteriores, donde se logren determinar los efectos concretos de los procesos de reforma que diferentes organismos internacionales han promovido en la región y específicamente en Colombia.

El texto se divide en cuatro partes: en la primera, se hará una breve contextualización de la promoción de reformas judiciales en los noventa a partir

de la revitalización del Movimiento Derecho y Desarrollo; en la segunda, se abordarán las generalidades de la estrategia de reforma y modernización del Estado y su articulación con la reforma a la justicia en América Latina, identificando su orientación predominante hacia el mercado, en lo que se ha denominado como “tesis débil”, y, en la tercera, se hará una contextualización de la estrategia de reforma judicial adoptada por el Banco en Colombia desde 1995 a partir de las tensiones implícitas en las transformaciones institucionales que incorporó la Constitución de 1991.

1. REFORMAS JUDICIALES EN LOS NOVENTA, LA NUEVA OLA DEL MOVIMIENTO DERECHO Y DESARROLLO

En las tres últimas décadas, la reforma judicial² ha cobrado una gran importancia en las agendas gubernamentales de América Latina y particularmente de las IFIS;³ en efecto, la administración de justicia es considerada como un sector estratégico para el desarrollo económico en el contexto de la globalización del derecho. Tal importancia hoy en día coincide además con el auge del neoconstitucionalismo y del rol protagónico que desempeñan los jueces en los Estados constitucionales.⁴

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, el cual 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, 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



² Rodrigo Uprimny prefiere utilizar el concepto “transformaciones en los sistemas de justicia” para referirse a lo que comúnmente se entiende como el proceso de reforma a la justicia, en la medida en que el primero 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 en el caso del Tribunal permanente de los pueblos, que impulsó programas de reforma a favor de las mayorías desposeídas y de los 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 ver 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. Sin embargo, el interés de este trabajo radica en describir la estrategia de reforma judicial promovida por el BID; de allí que, cuando se haga referencia a la “reforma judicial”, nos estaremos refiriendo específicamente a los planteamientos de las IFIS sobre este tema para América Latina.

³ Me refiero con esta denominación principalmente al Banco Mundial, al Banco Asiático y al Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ 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*, Editorial Norma, Bogotá, 2005.

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.⁵

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.⁶

La revitalización⁷ del interés por la reforma judicial ocurre en un contexto muy particular en el que dos acontecimientos transformaron la configuración política mundial en la década de los ochenta: la inminente derrota del bloque oriental comunista al término de la Guerra Fría y la transición democrática paulatina en América Latina, luego de que por muchos años los poderes de facto fueran patrocinados por los Estados Unidos durante la Guerra Fría.⁸ Estos hechos dieron lugar a la adopción de un consenso hegemónico adoptado por las élites transnacionales que se expandió hacia la periferia: el neoliberalismo como sistema económico materializado en el Consenso de Washington y la expansión de la democracia liberal como sistema político.⁹

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



⁵ *Ibíd.*

⁶ Uprimny, Rodrigo & Rodríguez, 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.

⁷ Existe un consenso entre los autores en torno a la configuración de una nueva ola del Movimiento Derecho y Desarrollo a partir de los ochenta, en el que la reforma judicial gana protagonismo en el contexto de la hegemonía capitalista liberal tras la caída del muro y el fin de la Guerra Fría. Al respecto ver: 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*, Bogotá, 2000, (25), 12.

⁸ Carvalho Pacheco, Cristina, "Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial en América Latina", *Revista El Otro Derecho*, Bogotá, 2000, (25), 12.

⁹ Santos Boaventura, de Sousa, "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", en *El caleidoscopio...*, op. cit.

ejemplo, a través de la reforma del Estado;¹⁰ 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,¹¹ 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 BM y el BID transformaron sus políticas de intervención en los países a finales de los ochenta para incluir en ellas un componente de reformas institucionales, en las que 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 con este modelo y, posteriormente, mediante la modernización de los sistemas de justicia, así como mediante 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 el 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 basadas en el mejoramiento de los sistemas judiciales.¹²



¹⁰ 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, 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.

¹¹ Uprimny & Rodríguez, "¿Justicia para todos...?", op. cit.

¹² Recordemos que 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 razonable, 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: Comisión Andina de Juristas, *Reforma judicial en la región Andina ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, hacia dónde vamos?*, CAJ, Lima, 2000, y Burgos Silva, José Germán, "¿De qué Estado de derecho nos habla el Banco Mundial? 1992-1998", *Revista El Otro Derecho*, Bogotá, 2000, (24); en este último trabajo, se plantea qué 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.

De esta forma, el BID edifica su estrategia de reforma judicial en la región a comienzos de los noventa en donde le asigna al derecho la función primordial de fortalecer el Estado de derecho y, de este modo, consolidar el modelo económico basado en el mercado, pero en el marco de unas instituciones democráticas; estrategia que va a estar vinculada a la reforma y modernización del Estado. A continuación, entonces, se caracterizan ambos procesos para establecer sus relaciones y dar cuenta de su aspecto estratégico.

2. LA ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO DEL BID EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL MERCADO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La posición oficial del BID siempre ha sido la de mostrarse no tanto como un promotor de 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 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 ligado a la defensa de economías de mercado.¹³

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; esta transformación a su vez implica que la sociedad civil haya logrado 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 potencializar el rol de la sociedad civil en el proceso de desarrollo.¹⁴

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



¹³ Al respecto: BID, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening Civil Society (GN-1883-5)*, Departamento de Planificación Estratégica, Washington, 1996.

¹⁴ BID, *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.

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.¹⁵

En efecto, el Banco considera que la transformación que ha sufrido la región a partir de los 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; no obstante, 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.¹⁶

Así mismo, el Banco es consciente de 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 el sentido de que considera necesario seguir avanzando en las metas de estabilidad macroeconómica, pero contrarrestando los problemas sociales que derivó este 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



¹⁵ El BID ha destacado una relación directa entre desarrollo y calidad de proceso de gobierno, la 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 disposiciones de ajuste estructural, en la medida en que implicaron una "inegable 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 en la redefinición del papel del Estado como catalizador de los problemas sociales. De acuerdo con 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 dé a la reforma política (institucional) como el referente a la modernización del Estado en la región. Al respecto: Carrillo Flórez, Fernando, "Los retos de la reforma de la justicia en América Latina", en *Reforma judicial...*, op. cit.

¹⁶ Al respecto: BID, *Marco de referencia...*, op. cit., y Hammergren, "Quince años...", op. cit.

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.¹⁷ 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.

A partir de 1996, el Banco ha venido empleando los términos “modernización del Estado” y “reforma del Estado” como conceptos sinónimos para lograr la “gobernabilidad”¹⁸, sin embargo, es a partir del 2003¹⁹ que a la gobernabilidad se le agrega el calificativo de “democrática”, con lo cual se adopta un fundamento político más claro a 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; de allí que a los elementos tradicionales de esta²⁰ se agregan ciertos requisitos especiales respecto de 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 con 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.²¹

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 esta solo 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



¹⁷ Al respecto: BID, *ibíd.*

¹⁸ Lo anterior se puede constatar en: BID, *Frame...*, op. cit.

¹⁹ Lo anterior se puede constatar en: BID, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003.

²⁰ 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: *ibíd.*

²¹ Al respecto: *ibíd.*

que una estrategia de desarrollo se fundamenta en la gobernabilidad, se entiende que esta 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.²²

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.

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 judiciales,²³ 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 civil,²⁴ en tanto

²² *Ibid.*, p. 22.

²³ "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". *Ibid.*, p. 5.

²⁴ Tal y como está planteado en el documento de estrategia de 1996. Al respecto: BID, *Frame...*, op. cit.

que, en un segundo momento,²⁵ 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 puedan colaborar en la solución de problemáticas complejas que son transversales a estos organismos. Así las cosas, a partir del 2003, estas 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 con las especificidades y las necesidades más apremiantes:

Tabla 1. Estrategia de reforma y modernización del Estado del BID en América Latina²⁶

Áreas de reforma	Acciones
Sistema democrático	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

Continúa



²⁵ Me refiero al documento de estrategia del 2003: BID, *Modernization...*, op. cit.

²⁶ La información contenida en este cuadro se basa principalmente en: BID, *Modernization...*, op. cit.

Áreas de reforma	Acciones
Gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

Precisamente, en el siguiente apartado se abordará la reforma a la justicia como componente de esta estrategia en la medida en que se encuentra articulada al objetivo de fortalecer el Estado de derecho; el análisis permitirá demostrar que también a esta área se trasladan las tensiones identificadas para el modelo de desarrollo que promovió el Banco en la región.

2.1. El énfasis de la reforma judicial: instituciones para el mercado en un contexto democrático

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de este artículo, la reforma judicial se constituye en un componente estratégico del programa de reforma y modernización del Estado en los noventa, a pesar de que en la década de los ochenta, el BID ya había adelantado algunas acciones aisladas encaminadas a la transformación de algunos aspectos de la justicia en ámbitos como la reforma legal, la modernización del derecho comercial y la implementación de la negociación y del arbitramento para la resolución de controversias comerciales.²⁷

Para comprender mejor el sentido de los contenidos de la reforma a la justicia, debemos abordar en términos generales los diagnósticos efectuados por el Banco en relación con el funcionamiento de los sistemas judiciales de la región. Los primeros estudios concordaban en que los problemas más relevantes eran congestión, ineficiencia, lentitud, inaccesibilidad, impunidad, corrupción e incremento de la violencia; problemas que, de acuerdo con algunas perspectivas neoinstitucionales, se han convertido en obstáculos para la sostenibilidad del modelo de desarrollo.²⁸



²⁷ Al respecto: 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.

²⁸ Podrían enunciarse aquí algunas de las características de estos diagnósticos; en primer lugar, que son los datos aportados por las calificadoras de riesgo y las percepciones ciudadanas las fuentes de información predominantes, lo que implica que el tratamiento estadístico privilegia las percepciones de los empresarios y de los inversionistas, con lo cual se desconocen aspectos igualmente importantes en la elaboración

Ahora bien, precisamente en aras de superar los obstáculos que impiden la sostenibilidad institucional del modelo de desarrollo que acabamos de señalar, a comienzos de los noventa, el Banco incorpora a su estrategia de reforma una concepción instrumental del poder judicial bajo la cual se le otorga a este la función de fortalecer aquellos aspectos del Estado de derecho que favorezcan las condiciones adecuadas para el desempeño de los mercados, tales como la seguridad jurídica y política, y un ambiente institucional que permita la disminución de los costos de transacción.²⁹ Es así como la búsqueda de una mayor celeridad y eficiencia de la administración de justicia, la promoción de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales, el fortalecimiento de los sistemas penales y la implementación de iniciativas para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana son los aspectos que más relevancia van a tener en la agenda de reforma a la justicia para América Latina desde los noventa. Esto se puede corroborar en la tabla 2, que muestra los contenidos de los programas de reforma desde 1995 hasta el 2009.

de diagnósticos sobre la justicia como el tipo de beneficiarios frecuentes de los sistemas judiciales y los obstáculos que enfrentan los ciudadanos más vulnerables frente a estos para hacer efectivos sus derechos. Lo anterior permite sostener que desde el diseño de los programas de reforma ha existido una tendencia a privilegiar la perspectiva de los actores económicos sobre el funcionamiento del mercado. Al respecto: 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.

²⁹ Al respecto, resulta de gran importancia la incorporación de la perspectiva del análisis económico del derecho desde los postulados del neoinstitucionalismo, enfoque que fue desarrollado de forma transversal en numerosos documentos de trabajo de la división de Estado y sociedad civil del Banco, y en numerosas propuestas de préstamo, precisamente en el trabajo de Eyzaguirre, consultor de este organismo, se puede apreciar con claridad el intento por formular una perspectiva neoinstitucional que permitiera abordar el tema de la reforma judicial desde mediados de los noventa. Eyzaguirre, Hugo, *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America*, working paper N° 103, BID, Washington, febrero de 1996.

Tabla 2. Reforma judicial del BID en América Latina³⁰

Países	Contenidos de los programas de reforma a la justicia de 1995 al 2000	Contenidos de los programas de reforma a la justicia del 2000 al 2009
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del sistema penal - investigación de delitos (1995). • Fortalecimiento a la mediación y el arbitramento para conflictos comerciales (1995). • Seguridad y convivencia ciudadana (1995). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento al desempeño institucional de la rama judicial (2009).
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (1996). • Coordinación interinstitucional de los sistemas de justicia (1996). • Fortalecimiento al sistema de carrera de jueces, magistrados y defensores públicos (1996). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento al desempeño institucional (2006). • Fortalecimiento a la independencia y apoyo a la carrera judicial (2006). • Asistencia jurídica y acceso a la justicia (2006). • Gerencia y administración de la rama judicial (2006).
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema (estadísticas judiciales e informática jurídica) (1996). • Apoyo a infraestructura (1996). • Fortalecimiento a la mediación y el arbitramento para conflictos comerciales (1999). 	
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de diagnóstico sobre problemas y funcionamiento de la justicia (1994). • Mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales (1995). • Seguridad y convivencia ciudadana (1998). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación y optimización de sistemas de gestión (2000). • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (2000). • Modernización de despachos judiciales (2000).

Continúa



³⁰ En esta tabla se tuvieron en cuenta diecinueve propuestas de préstamo y ocho cooperaciones técnicas no reembolsables en el área de reforma judicial del BID desde 1994 hasta el 2009, que abarcan una muestra de diez países latinoamericanos que se encuentran referenciados en la bibliografía de este artículo. Allí se describen los componentes generales de dichos programas y el año en el que se implementaron. Mediante las cooperaciones técnicas no reembolsables se efectuaron los programas de fortalecimiento a los mecanismos de resolución de controversias comerciales; una síntesis de estas se encuentra en Biebesheimer & Payne, *IDB experience...*, op. cit.

Países	Contenidos de los programas de reforma a la justicia de 1995 al 2000	Contenidos de los programas de reforma a la justicia del 2000 al 2009
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de diagnóstico (1997). • Ampliación y optimización de sistemas de gestión (1997). • Racionalización y reordenamiento de ingresos judiciales (1997). • Desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema (estadísticas judiciales e informática jurídica) (1997). • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (1997). • Modernización de despachos judiciales (1997). • Fortalecimiento del sistema de defensoría pública (1997). • Mecanismos de resolución de disputas en la administración de justicia (1997). • Asistencia a personas privadas de la libertad (1997). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales (2000).
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Educación legal a funcionarios y jueces (1997). • Fortalecimiento de la Policía (informática criminal) (1997). • Mecanismos de resolución de disputas en la administración de justicia sobre controversias laborales (1999). 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y convivencia ciudadana (2001).
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales (1999). 	
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la justicia en general (1997). • Justicia de paz no letrada (1997). • Implementación de módulos básicos de justicia para población vulnerable (1997). • Diseño y estrategia de un sistema de comunicación de los avances de la reforma judicial (1997). • Métodos alternativos de resolución de conflictos (1997). 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación sobre el estado de la administración de justicia (2007). • Modernización normativa (2007). • Apoyo al proceso de reforma local (2007 y 2009). • Ampliación y optimización de sistemas de gestión (2007). • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (2007). • Modernización de despachos judiciales (2007). • Desarrollo de una política penitenciaria (2009).

Continúa

Países	Contenidos de los programas de reforma a la justicia de 1995 al 2000	Contenidos de los programas de reforma a la justicia del 2000 al 2009
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia y patrocinio legal (1999). • Mecanismos de resolución de disputas en la administración de justicia (1999). • Capacitación ciudadana y difusión y socialización del programa (1999). 	
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización normativa para reforma a la justicia (1997). • Educación legal a funcionarios y jueces (1997). • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (1997). • Ampliación y optimización de sistemas de gestión (1997). • Creación y reglamentación de un fondo para apoyar proyectos de la sociedad civil sobre acceso a la justicia (1997). • Mecanismos alternativos de resolución de controversias comerciales (1997). 	
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional de los centros de conciliación y arbitraje de controversias comerciales (1999). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del Ministerio Público (2001). • Fortalecimiento del Ministerio del Interior y de Justicia (2001). • Investigación de delitos (2001). • Modernización normativa. • Simplificación de procesos. • Desarrollo de mecanismos de control y medición del sistema (estadísticas judiciales e informática jurídica). • Educación legal a funcionarios y jueces. • Fortalecimiento de la policía judicial. • Modernización del sistema penitenciario (2001). • Asistencia a personas privadas de la libertad.

Continúa

Países	Contenidos de los programas de reforma a la justicia de 1995 al 2000	Contenidos de los programas de reforma a la justicia del 2000 al 2009
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales (1999). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento al sistema de carrera de jueces, magistrados y defensores públicos (2000). • Reorganización y fortalecimiento de la gestión de la administración judicial (2000). • Racionalización y reordenamiento de ingresos judiciales (2000).

Fuentes: BID, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003; BID, 1994; BID, 1995; BID, 1996; BID, 1997; BID, 1999; BID, 2000; BID, 2001; BID, 2003; BID, 2006; BID, 2007; BID, 2010.

Allí se observa que prácticamente en todos los países analizados, el Banco aportó recursos mediante el mecanismo de “créditos no reembolsables” para implementar y fortalecer la conciliación y el arbitramento comercial, principalmente en la década de los noventa; así mismo, mediante los préstamos de cooperación técnica, dicho organismo aportó montos considerables que iban desde el cien hasta un setenta y cinco por ciento del costo total de los programas, para fortalecer el desempeño institucional de la administración de justicia por medio de aspectos como la modernización de la gestión y la administración judicial; la implementación de sistemas informáticos y de estadísticas judiciales; y el apoyo a la carrera judicial y la autonomía presupuestal de la rama judicial. Este ámbito, por lo general, tuvo un mayor desarrollo en la segunda década y se estructuró a partir de programas que daban continuidad a iniciativas de este tipo en la década de los noventa.

En los casos de Colombia, Venezuela y Brasil, se emprendieron programas para fortalecer los sistemas penales y modernizar la investigación criminal; en Colombia y Uruguay, además, se promovieron programas para fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana a partir de iniciativas de prevención de la criminalidad en las ciudades. Adicionalmente, algunos de estos programas incorporaron acciones destinadas a fortalecer la Policía, la política penitenciaria de los países (principalmente su infraestructura), y a establecer mecanismos de resocialización de personas privadas de la libertad.

Un desarrollo menor tuvieron algunos programas relacionados con el acceso a la justicia de la población más vulnerable; en Brasil, por ejemplo, se implementaron mecanismos de resolución de controversias laborales; en Perú y Bolivia, se fortaleció la justicia de paz; en Ecuador, se efectuó un fondo

para promover iniciativas en este sentido desde la sociedad civil; en Paraguay, a su vez, se adoptaron algunas acciones encaminadas a fortalecer la Defensoría Pública. En estos tres casos, dichas acciones estaban inmersas en programas de reforma y modernización de la administración de justicia.

Si bien es cierto que la agenda de reforma a la justicia del BID es más integral que la de otros organismos como el BM, debido a que incorpora una gran variedad de áreas de acción para fortalecer aquellos aspectos del Estado de derecho que promuevan tanto la democracia como el mercado, en el análisis anterior se logra ver cómo son los aspectos que en mayor medida benefician a este último los que más desarrollo han tenido en las dos últimas décadas, sin que esto signifique que las reformas implementadas hayan tenido impactos únicamente en este sentido. En efecto, la eficiencia institucional, el arbitramento y la conciliación y el fortalecimiento de los sistemas penales bajo determinadas circunstancias pueden contribuir también a la realización de ciertos valores democráticos.

Como se advirtió en un comienzo, se sostiene una tesis débil sobre la orientación al mercado de los programas de reforma, con el fin de no perder de vista la diversidad temática de estos y circunscribir el análisis a lo establecido en las propuestas de préstamo que al respecto ha elaborado el Banco.

Sin embargo, no se debe perder de vista que, desde las agendas de reforma judicial que adoptan una perspectiva neoliberal de la justicia, por lo general, se promueven iniciativas que combinan la búsqueda de la eficiencia de los sistemas judiciales, principalmente en el ámbito de la justicia civil y comercial, con medidas encaminadas a fortalecer el aparato represivo del Estado mediante el derecho penal, sobre todo en países donde existen altos índices de violencia; esta combinación pretende, por una parte, aumentar la eficiencia en el cobro de deudas para disminuir los costos de transacción en un contexto en el que se defiende una economía cada vez más desregularizada, y, por otra, pacificar la sociedad para lograr la seguridad a la propiedad, aspectos imprescindibles para el funcionamiento del mercado.³¹

Ahora bien, teniendo claridad respecto a las generalidades del contenido de la reforma judicial en América Latina, en el siguiente acápite se hará una breve reflexión sobre algunas tensiones en el proceso de transformación institucional en Colombia a comienzos de los noventa que sirva como contexto a la agenda de reforma a la justicia implementada por este organismo en el país.



³¹ Esta tesis es defendida por Uprimny y Rodríguez, quienes advierten los rasgos de una perspectiva neoliberal en las agendas de reforma judicial en América Latina por cuenta del BM y el BID; al respecto: Uprimny & Rodríguez, "¿Justicia...?", op. cit.

3. TENSIONES EN LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL BID EN COLOMBIA: CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA Y MERCADO

Como algunos lo han advertido, la Constitución 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), pero, por otro, 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.³²

Es decir, 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 este 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.³³

En este contexto, se plantea una relación de interdependencia entre democracia y crecimiento económico³⁴ 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 desfavorables de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo.³⁵ En tanto que de forma paralela a la implementación de la Constitución se emprendieron una



³² Al respecto: Novoa Torres, Édgar, “Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional”, en *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, p. 352.

³³ Al respecto: *ibíd.*

³⁴ 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”; al respecto ver: *ibíd.*

³⁵ *Ibid.*

serie de reformas para el reacomodamiento institucional, que, en términos generales, asumen la adopción del modelo neoliberal,³⁶ mediante la expedición de un buen número de leyes y de decretos proferidos por el ejecutivo. En efecto, mediante el artículo 20 transitorio de la Constitución se le otorgaron facultades extraordinarias al gobierno, que, en desarrollo de estas, 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 esos reajustes a los que ya nos referimos 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, tuvieron vigencia con carácter de legislación perma-



³⁶ 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 Álvarez, Jairo, *La construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Editorial Aurora, Bogotá, 2004.

nente luego de la constituyente, a pesar de que la Corte Constitucional les hubiese impuesto algunas restricciones importantes. Así mismo, 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.³⁷ 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, lo que a su vez ha implicado una excesiva administrativización de las controversias, lo cual ha conllevado a que los mecanismos impuestos sean más autoritarios y clientelizados,³⁸ 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,³⁹ que además cuentan con mecanismos como el arbitraje o la



³⁷ 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 así mismo 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 Yepes, "Capítulo V...", op. cit.

³⁸ Al respecto: *ibíd.*

³⁹ 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, 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.

negociación para lograr resolver de forma más expedita sus controversias, específicamente aquellas de carácter comercial.⁴⁰

Es en este contexto en el que 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),⁴¹ 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);⁴² 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 la perspectiva del Banco, tendrían implicaciones positivas en la economía al incrementar la inversión privada y establecer estímulos para las actividades mercantiles.

Por otra parte, en el 2009, el Banco estructura un programa de reforma al poder judicial, que focaliza sus acciones en la eficiencia de las altas cortes de justicia; 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.⁴³

Es importante recordar que en un comienzo el Banco tenía la pretensión de incorporar a este último programa un componente encaminado a lograr una mayor funcionalidad de los fallos judiciales a 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 consideraba como un hecho 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.⁴⁴



⁴⁰ Este apartado se basa en Uprimny, "Capítulo V...", op. cit.

⁴¹ BID, *Propuesta para un préstamo de cooperación técnica para el programa de modernización de la administración de justicia en Colombia*, Washington, 1995.

⁴² Un análisis de estos dos programas para Colombia se encuentra en Biebesheimer & Payne, *IDB experience...*, op. cit.

⁴³ Al respecto: BID, *Perfil de proyecto de ayuda a las altas cortes colombianas*, Washington, 2008.

⁴⁴ 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 forma paralela, en el ámbito de la reforma y modernización del Estado, el BID ha desplegado numerosos programas encaminados al fortalecimiento de la competitividad económica,⁴⁵ para lo cual diseñó programas en los que se profundizaba la focalización de la política social del Estado, se le daba una mayor participación al sector privado en la prestación de servicios públicos⁴⁶ y se continuaba con las políticas de disciplina fiscal; aspectos que coinciden con la caracterización de la ERME, que pretendían la profundización del modelo de desarrollo basado en el mercado en un contexto democrático.

CONCLUSIONES

La adopción de nuevas constituciones en Colombia y en varios países latinoamericanos durante de 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

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. Así mismo, 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 desestimulan 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.

⁴⁵ Para el período 2003-2007, el BID aprobó cien operaciones de préstamo por 3.956 millones de dólares para Colombia, de las 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. Al respecto ver: BID, *Colombia, Estrategia...*, op. cit., e 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.

⁴⁶ 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.

modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

En este proceso, el BID adopta la ERME a mediados de los noventa, con el fin de consolidar los avances logrados en materia de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica en los países, a través del fortalecimiento del Estado de derecho y del fomento de la gobernabilidad democrática, bajo la cual también se busca erradicar aquellos obstáculos que impiden la sostenibilidad del modelo de desarrollo, tales como la desigualdad, el deterioro medioambiental, la discriminación y, en general, las condiciones que impiden el ejercicio de las libertades democráticas. En el marco de esta estrategia, se adopta un componente de reforma judicial bajo el cual se pretenden fortalecer los aspectos del Estado de derecho que promuevan el mercado y la democracia; sin embargo, durante las dos últimas décadas, la orientación de estos programas ha privilegiado al mercado, por lo menos si se tiene en cuenta que en una muestra significativa de países latinoamericanos los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales, componente que en mayor medida favorece a los inversionistas y al sector privado, han tenido un mayor desarrollo temático que los componentes que en sentido estricto se relacionan con el acceso a la justicia, uno de los valores más importantes en los Estados sociales; a su vez, esta estrategia focaliza su intervención en el mejoramiento de la eficiencia de las institucionales del poder judicial y el mejoramiento de las capacidades coercitivas de los Estados a través del sistema penal y penitenciario. Es así como, en su conjunto, la reforma promueve la seguridad jurídica y política, la eficiencia de la administración de justicia y la celeridad en la resolución de conflictos; aspectos que en contextos específicos pueden contribuir a la realización de los valores democráticos y la generación de condiciones para el mercado. Advertimos la existencia de algunas tensiones en la estrategia del BID precisamente porque la sostenibilidad del modelo de desarrollo basado en el mercado requiere de la imposición de límites y restricciones a través de la promoción de los valores democráticos y la efectividad de derechos sociales.

En Colombia, estas tensiones podían percibirse en el contexto en el cual se promulgó la Constitución del 91, 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 ras-

gos 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.

Hoy en día, asuntos como el calentamiento global ponen en evidencia la necesidad de fomentar entre los países y las instituciones del derecho internacional mecanismos para ejercer un control permanente sobre el mercado; de forma análoga, los ciudadanos deben velar porque el contenido de los programas de reforma implementados por las IFIS adopten y desplieguen aquellos temas cruciales para la vigencia de los valores democráticos y la consecución del desarrollo humano, tomando en cuenta que en su conjunto estas agendas por lo general han impulsado acciones para favorecer en mayor medida al mercado.

BIBLIOGRAFÍA

1. 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, (25).
2. Banco Interamericano de Desarrollo, *Al servicio de algo más que un Banco, Enrique Iglesias, presidente del BID (1988-2005)*, Washington, 2005.
3. 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.
4. Banco Interamericano de Desarrollo, *Apoyo a la reforma del sistema penal de la República Bolivariana de Venezuela*, Washington, 2001.
5. Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco con Colombia 2007-2010*, Washington, 2007.
6. Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco en el país*, Washington, 2003.
7. Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del programa en el país 1998-2006*, Washington, 2007.
8. 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.
9. Banco Interamericano de Desarrollo, *Fortalecimiento de las capacidades para enfrentar el crimen y la violencia en los Estados de Brasil*, Washington, 2010.
10. 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.

11. 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.
12. Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejoramiento del acceso a la justicia. República del Perú*, Washington, 1997.
13. Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Memorando a los donantes, Fortalecimiento del mercado de capitales*, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, 2002.
14. Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernización del sistema jurídico. República del Ecuador*, Washington, 1997.
15. Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003.
16. Banco Interamericano de Desarrollo, *Perfil de proyecto de ayuda a las altas cortes colombianas*, 2009.
17. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento del sistema de justicia. República del Paraguay*, Washington, 2006.
18. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento del sistema judicial. República de Uruguay*, Washington, 2000.
19. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de fortalecimiento de la corporación administrativa del poder judicial. República de Chile*, Washington, 2000.
20. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de modernización del Estado. República del Paraguay*, Washington, 1996.
21. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de modernización del poder ejecutivo federal. República Federal del Brasil*, Washington, 1997.
22. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de sociedad civil y acceso a la justicia. República de Bolivia*, Washington, 1999.
23. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para el fortalecimiento de las áreas sociales. República de Uruguay*, Washington, 1994.
24. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para establecer una red nacional de tribunales de arbitramento comercial. República de Argentina*, Washington, 2000.
25. Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Propuesta de préstamo, Programa de apoyo al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación*, Washington, 2003.
26. Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Propuesta de préstamo, Programa sectorial de servicios públicos*, Washington, 2005.
27. 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.

28. Banco Interamericano de Desarrollo, *Reforma del sistema de justicia. República de Argentina*, Washington, 1997.
29. 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.
30. 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.
31. Burki, Shahid & Perry, Guillermo, *Beyond the Washington consensus: institutions matter*, Banco Mundial, Washington, 1998.
32. 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.
33. Burgos Silva, José Germán, "Reforma judicial, desarrollo económico y banca multilateral (una aproximación crítica al tema)", *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 1998, 8.
34. Burgos Silva, José Germán, "¿De qué Estado de derecho nos habla el Banco Mundial? 1992-1998", *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000, (24).
35. 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.
36. 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.
37. Carrillo, Fernando & Jarquín, Edmundo (eds.), *Justice delayed: Judicial reform in Latin America*, BID, Washington, 1998.
38. Carvalho Pacheco, Cristina, "Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial en América Latina", *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000, (25).
39. Comisión Andina de Juristas, *Reforma judicial en la región Andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, hacia dónde vamos?*, CAJ, Lima, 2000.
40. Cordovez, Carlos (ed.), *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, BID, Washington, 2007.
41. Dakolias, Maria, *The judicial sector in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, 1996.
42. 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.
43. Estrada, Álvarez Jairo, *La construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Editorial Aurora, Bogotá, 2004.

44. Eyzaguirre, Hugo, *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America*, working paper N° 103, BID, Washington, febrero de 1996.
45. 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.
46. 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.
47. 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
53. Novoa Torres, Édgar, "Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional", en *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.
54. 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.
55. 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.
56. 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.

57. 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.
58. 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.
59. 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.