

Capítulo IV

El Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina: el caso de Bolivia

El Banco aconsejó al gobierno crear las superintendencias y las empresas privadas de agua. ¿Por qué lo hicieron? ¿Con qué derecho el Banco promovió la privatización de los recursos acuíferos de los indígenas? El gobierno dice que siguió directrices del Banco, pero éste lo niega. En ambos casos no se acepta responsabilidad⁵⁶⁴.

Sin duda, la crisis boliviana es una nueva y significativa señal del agotamiento de las políticas e ideas que orientaron el desarrollo económico latinoamericano desde finales de los 80. [Bolivia tiene] riesgos de integración pasiva y perversa [donde] las fuerzas del mercado resuelven por sí solas la vida de todos, [en dicho sentido, la integración sería] limitada, circunscripta a unas pocas personas y empresas, mientras que la mayoría estarán más excluidos que antes. En este ámbito la democracia misma ya no es posible⁵⁶⁵.

La Bolivia que hoy conocemos es heredera de la llamada Revolución de 1952. Bajo el liderazgo del Movimiento Nacionalista Revolucionario

⁵⁶⁴ Vicente Cloticilla, Presidente, Consejo Nacional de Ayllus, y Malcus de Qollasuyo (CONAMAQ), La Paz, 26 de octubre de 1999. Citado en BICECA, *World Bank Projects and Indigenous People in Ecuador and Bolivia*. Documento presentado en el seminario: Indigenous People, Forest and the World Bank. Policies and Practices, Washington, 9-10 de mayo de 2000, p. 44.

⁵⁶⁵ Vid. PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004*, La Paz, PNUD, 2004, p. 41.

(MNR) se introdujo, por primera vez en la historia republicana de este país, el voto universal, la nacionalización de la minería y la reforma agraria de base campesina. Antes de este salto, el país se había caracterizado por una casi perpetua inestabilidad política, por la explotación masiva de sus riquezas naturales y por la discriminación estructural de las poblaciones indígenas, por lo demás mayoritarias.

A pesar del notable impacto de las transformaciones de 1952, estas reformas nunca lograron consolidarse y muchas de las características prerrevolucionarias se reestructuraron de diversas formas. En tal sentido, hasta hoy, Bolivia se puede caracterizar como un país con altas tasas de pobreza, niveles de desigualdad profundos, pervivencia de distintas formas de discriminación y exclusión contra la población indígena y un ambiente de permanente tensión social e inestabilidad política.

En la actualidad, Bolivia es el país más pobre de Suramérica. En esta materia, si bien entre inicios de los setenta y comienzos de los noventa se logró reducir la tasa de pobres considerados individualmente al 60%, a partir de esta fecha la situación se ha estancado. De acuerdo con datos del último censo de 2001, para una población cercana a los ocho millones de personas, el 63,8% de los habitantes del país vivía bajo la línea de pobreza y, de éstos, el 39,5% se encontraba en condiciones de extrema pobreza⁵⁶⁶.

La anterior cifra es aún más dramática si se tiene en cuenta la brecha existente entre el campo y la ciudad. Cerca de un 40% de la población boliviana se ubica en las zonas rurales del país. De ésta, para 2001, el 80,7% era pobre mientras que en las ciudades esta proporción era del 48,7%. Además en el campo los niveles de indigencia eran del 64,7%⁵⁶⁷.

Ahora bien, la pobreza afecta de manera más seria a las poblaciones indígenas de Bolivia. Según el censo arriba mencionado, cerca del 60% de la población boliviana se consideraba indígena e integraba alguno de los 36 grupos o pueblos históricos de este país. De los dos mayoritarios, los quechuas y los aymaras, el 74 y el 85% respectivamente, estaban en situación

⁵⁶⁶ Vid. Macías, Iñigo, “Los avances sociales no reducen la pobreza”, *El desarrollo posible las instituciones necesarias*. Diagnóstico Institucional de la República de Bolivia, La Paz, IIG-Plural, pp. 513-518.

⁵⁶⁷ Vid. ASDI, *Pobreza y desarrollo rural en Bolivia*, La Paz, 2005, p. 7.

de pobreza, mientras respecto de los no indígenas el cálculo era de 56,3%. En Bolivia, ser indígena es un claro pasaporte hacia la pobreza⁵⁶⁸.

La situación de pobreza de este país, también puede ser abordada a partir de sus indicadores sociales. En Bolivia, la mayoría de ellos están por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, en el caso de la población indígena, existe una brecha casi abismal: los niveles de escolarización son, en promedio, tres años inferiores a que los de la población no indígena. El 78% de los hogares conformados por indígenas pobres no tienen acceso a agua potable y el 72% no cuentan con servicio sanitario. Por su parte, el 67% de los empleos más vulnerables y precarios, son ocupados por indígenas, y el 28% de los empleos semicalificados son para este colectivo⁵⁶⁹.

No es gratuito por tanto sostener, como plantea la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), que Bolivia es en términos absolutos más pobre hoy que en la década de los setenta:

En el último cuarto de siglo, en términos absolutos la población pobre ha ido en aumento. En 1976, alcanzaba a un poco más de 3,9 millones, mientras que según el Censo 2001, hoy existen 4,7 millones de pobres. Esto muestra que en Bolivia hay más pobres que antes, aunque las proporciones de la pobreza con relación a la población total sean menores. Según el Informe Oficial de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) con datos de 1999, el 37% de la población nacional sobrevive con menos de un dólar al día, que es el equivalente al costo de una canasta alimentaria. En el área rural, afectando principalmente a población indígena, la situación es más grave, ya que seis de cada 10 indígenas tienen un ingreso que no alcanza a los 80 centavos de dólar por día⁵⁷⁰.

Una situación como la aquí descrita resulta más grave si se consideran los críticos niveles de desigualdad que terminan por reproducir y profundizar la pobreza. Es así como la diferencia en el ingreso per cápita entre el

⁵⁶⁸ Vid. Cepal, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia*, Santiago de Chile, marzo de 2004, p. 17. También Thorp, Rosemary *et al.*, "Inequality, Ethnicity, Political Mobilisation and Political Violence in Latin America: The Cases of Bolivia, Guatemala and Peru", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, no. 4, 2006, pp. 453-480.

⁵⁶⁹ Vid. Cepal, *op. cit.*

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 17.

10% más rico de la población respecto del 40% más pobre es de 28,5 veces. Esta cifra se hace más cruda cuando la comparación se realiza entre los extremos de los quintiles más ricos y más pobres de forma tal que la diferencia es de 52,2 veces. Dicho de otro modo, una persona que pertenece al 10% de la población más rica tiene una renta media 175 veces mayor a la de una perteneciente al 10% más pobre de la población⁵⁷¹. Como se puede ver en el siguiente cuadro, el índice Gini que mide la desigualdad aumentó entre 1997 y 2001:

Cuadro 5
ÍNDICE GINI EN BOLIVIA

País	Año	Gini
Bolivia	1997	0,583
Bolivia	1999	0,594
Bolivia	2000	0,631
Bolivia	2001	0,603

FUENTE: Macías, *op cit.*

La desigualdad también se pone de manifiesto en lo que concierne a la distribución de la tierra, en un país donde más del 40% de la población se ubica en las zonas rurales. Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, el 93% de las tierras más fértiles, especialmente ubicadas en el oriente, pertenecen al 7% de los propietarios, mientras el 7% restante está en manos de los minifundistas⁵⁷².

Estos niveles de desigualdad tienen efectos muy serios para cualquier lucha contra la pobreza en Bolivia. En otros términos, históricamente, las cifras de la inequidad han mostrado que el ingreso generado en los distintos momentos de crecimiento que ha tenido el país se ha quedado en los niveles más altos y formales de la actividad económica y no ha llegado

⁵⁷¹ Vid. Macías, *op. cit.*

⁵⁷² Vid. Del Álamo, Oscar, “Bolivia indígena y campesina. Un panorama de conflictos e identidades”, *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Diagnóstico Institucional de la República de Bolivia, La Paz, IIG-Plural, pp. 539-595.

necesariamente a los sectores más pobres, generalmente ubicados en la informalidad laboral. En realidad, bajo una estructura de desigualdad como la mencionada, la pobreza tiende a perpetuarse, como parece haber ocurrido en los últimos 25 años⁵⁷³.

Tal situación de pobreza y desigualdad es, en parte, el resultado del tipo de configuración política que ha caracterizado al país en los últimos años. Luego del último período dictatorial que tuvo fin en 1982, la democracia boliviana ha sido en general incapaz de llenar las expectativas sociales, especialmente de los sectores campesinos e indígenas mayoritarios. Esto ha sido en particular el producto del tipo de régimen político y de partidos que ha caracterizado al país.

En efecto, Bolivia cuenta con un sistema presidencial “parlamentarizado” que admite la posibilidad de que si alguno de los candidatos a la presidencia no logra la mayoría absoluta de los votos en la elección correspondiente, su elección final puede ser llevada a cabo por el parlamento, órgano que elige entre los tres aspirantes más votados. Esto es lo que realmente ha ocurrido en todos los casos de los presidentes bolivianos elegidos desde 1982, salvo en el de Evo Morales, que logró la mayoría absoluta en el primer intento. En aquellos casos donde el parlamento ha elegido al presidente, este proceso ha estado en manos de un grupo amplio de partidos caracterizadas por su volatilidad en el tiempo y su identificación con sus líderes antes que con un proyecto político.

El anterior sistema se conoció como “democracia pactada” y conllevó la virtual repartición del aparato de Estado entre los diversos partidos que participaban del proceso de selección del presidente y del apoyo a sus políticas. Por tanto, a cambio de generar la gobernabilidad que permitiera la elección del presidente y el apoyo parlamentario a sus políticas, los partidos negociaban la repartición de los cargos del Estado y del presupuesto público. En otros términos, los partidos capturaron porciones del Estado para sus adeptos y no cumplieron la función de intermediarios de las demandas sociales⁵⁷⁴.

⁵⁷³ Vid. Macías, *op. cit.*, p. 531.

⁵⁷⁴ Vid. Barreda, Mikel *et al.*, “Crisis política y oportunidad democrática. Gobernanza política en Bolivia”, *El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Diagnóstico Institucional de la República de Bolivia*, La Paz, IIG-Plural, pp. 149-224.

En este contexto político se gestaron y desarrollaron buena parte de las reformas económicas que buscaron reestructurar el papel económico del Estado, heredado de la Revolución de 1952. En tal sentido, los gobiernos de la democracia pactada, a través de decretos y de leyes obtenidas mediante el juego del clientelismo, entregaron al mercado la producción y gestión de lo que en los últimos años se había constituido en un fuerte aparato público económico de base estatal. Lo que en Bolivia se conoce como el modelo neoliberal sería, por tanto, el resultado de un sistema político profundamente afectado por la corrupción política y la escasa representación.

Este ambiente de corrupción política, sumado a los niveles de pobreza, alimentó una creciente movilización social en el país⁵⁷⁵, que inicialmente se organizó en torno a la tradicional Confederación Obrera Boliviana, pero luego alrededor del movimiento campesino. Así, a través de organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores y Campesinos (CSUTCB) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB); se promovieron distintas reivindicaciones contra el sistema partidario corrupto y el denominado modelo económico neoliberal que le había acompañado⁵⁷⁶.

La reciente movilización social contra la situación política y económica dominante tendría su hito “fundador” a través de la conocida como “Guerra del agua” del año 2000. En respuesta a la privatización de este servicio, las organizaciones sociales de la ciudad de Cochabamba organizaron un gran paro cívico dirigido en particular, contra las nuevas tarifas. El impacto de la acción social fue tal que el gobierno del presidente Hugo Bánzer, que en los setenta había sido uno de los dictadores bolivianos, tuvo que rescindir el contrato con la multinacional Bechtel que estaba prestando el servicio, la cual finalmente abandonó el país.

⁵⁷⁵ “El rezago de la política frente a la economía y su divorcio respecto a la sociedad se expresaron nítidamente en las movilizaciones sociales de los años 2000 y 2001. (...) Nuevos actores irrumpieron en el ámbito político impugnando el sistema de partidos y el ordenamiento republicano”. Vid. Quiroga, José Antonio, “Bolivia, la historia de un Estado desvalido”, *Las piezas del conflicto*, La Paz, UNIR, 2005, p. 14.

⁵⁷⁶ Si bien el movimiento campesino y cocalero han sido de los más fuertes en Bolivia, debe rescatarse que su tradición organizativa también se expresa en las llamadas organizaciones gremiales. Básicamente se trata de las organizaciones, sindicales o no, de maestros, vivendistas, vendedores de la calle, transportistas, consumidores de agua, etc.

Un segundo momento crítico de esta acción social fue la llamada “Guerra del gas”. Ésta tuvo lugar en octubre de 2003 y correspondió al levantamiento, en varias ciudades del país, en contra de la pretensión del gobierno de exportar el gas boliviano mediante un puerto ubicado en Chile. Lo que fue inicialmente una reivindicación nacionalista concierne al manejo de los recursos naturales, se convirtió, en cuestión de días, en la exigencia de la renuncia del presidente. El país fue paralizado por diversas marchas y, finalmente, el 19 de octubre, Gonzalo Sánchez de Lozada, quien ejercía su segundo mandato y había sido el artífice de la implantación del modelo neoliberal, salió precipitadamente del país con rumbo a Estados Unidos.

Como producto de lo anterior y del resultado de las últimas elecciones, Bolivia está viviendo actualmente un cambio profundo en su configuración política. De un lado, por primera vez en la historia del país, un líder de origen indígena llega a la presidencia de la república. De otra parte, la mayoría de la población, casi siempre excluida del proceso político y discriminada históricamente, se siente representada por un gobierno que, además, está integrado por personas generalmente provenientes de los llamados movimientos sociales. Este cambio no sólo implica la consolidación de un nuevo mapa de actores sino la previsión de que el futuro político de Bolivia deberá tener en cuenta a su población indígena y a los sectores empobrecidos que, hoy por hoy, han sido empoderados por el actual proceso que vive el país.

Adicionalmente, la “democracia pactada” en Bolivia ha llegado a su fin. De los viejos partidos políticos que protagonizaron la transición hacia la democracia y el proceso de reforma del Estado no queda prácticamente nada, salvo el testimonio del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) como única organización política sobreviviente. El espectro político ha sido ocupado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y por las agrupaciones ciudadanas Podemos y Unidad Nacional. Éstas tienen como desafío su institucionalización como organizaciones cercanas o en tránsito a partidos políticos que permitan dar curso a las preferencias ciudadanas y evitar nuevos personalismos encubiertos.

Las “guerras” del agua y el gas y el cambio político consecuente serían el comienzo del fin del proceso de reformas económicas, legales y administrativas desarrolladas en Bolivia desde 1985 con el apoyo del Banco Mundial y el FMI. Con el advenimiento del gobierno de Evo Morales, se ha

declarado política y jurídicamente el abandono del modelo de crecimiento económico sustentado en los mercados. Desde el 2005, se abrió un nuevo ciclo en Bolivia, dirigido a devolver al Estado su papel económico como actor del desarrollo social y a vincular políticamente a los indígenas en el proyecto de un nuevo Estado que se viene construyendo por medio de la Asamblea Constituyente hoy en ejercicio⁵⁷⁷.

El momento que vive Bolivia en el presente es, por tanto, parcialmente, una reacción a todo el conjunto de reformas especialmente económicas que fueron introducidas por los gobiernos de la democracia pactada desde 1985. Uno de esos cambios fue la reforma judicial, que pretendía la creación de un marco institucional que posibilitara la acción de los mercados. Para buena parte de los movimientos sociales que hoy impulsan el proceso de cambio en Bolivia, las reformas neoliberales y las institucionales que las acompañaron fueron el producto de gobiernos profundamente corruptos y de la condicionalidad impuesta por organismos internacionales, en contra de los intereses nacionales bolivianos y de las expectativas sociales mayoritarias.

El presente capítulo pretende analizar el proceso de construcción, el contenido y el alcance del proyecto de reformas judiciales agenciado por el Banco Mundial en Bolivia, el cual formó parte de los programas de ajuste estructural y estabilización que buscaron transformar el modelo de desarrollo económico boliviano en uno de tipo neoliberal. En tal sentido, se identificará por qué surgió este proyecto, cómo se relacionaba con las reformas económicas de más largo aliento, qué noción de Estado de derecho vehiculaba, cuáles eran sus objetivos, cuáles fueron sus principales desarrollos concretos y qué resultados trajo consigo.

En relación con este aspecto, se sostendrá, en primer lugar, que el origen del proyecto de reformas judiciales fue el producto de las condiciones previas establecidas por el Banco Mundial a Bolivia, con el fin de aprobar un préstamo para la capitalización o privatización parcial de las empresas bolivianas. En tal sentido, estas reformas “pactadas” entre el gobierno y el BM fueron el producto de la coerción económica ejercida por este último.

⁵⁷⁷ Vid. Quiroga, *op. cit.*, p. 18.

En un segundo momento, se planteará que las reformas judiciales patrocinadas en Bolivia estuvieron fundadas en una noción formalista del Estado de derecho. Por tanto, las transformaciones de la justicia se orientarían a generar mejores condiciones de seguridad jurídica y eficiencia judicial para permitir el fortalecimiento y extensión de los mercados. De este modo, se evidenciará que el BM lideró procesos de reforma judicial, orientados a objetivos concretos de tipo económico.

Finalmente y como tercera tesis, se sostendrá que las reformas judiciales promovidas en Bolivia por el BM están afectadas por un serio sesgo antidemocrático, tanto en su origen, como en su enfoque y aplicación. Éste y otros aspectos permitirán entender por que este intento de cambios fracasó en Bolivia.

En conjunto, la experiencia boliviana muestra que el Banco Mundial ha desempeñado un papel determinante en colocar el tema judicial en la agenda de los países en desarrollo. Sin embargo, esto no ha asegurado su esperado éxito, dada la dinámica concreta con que este tema ha sido introducido y la reacción social contra el mismo. En otros términos, el caso boliviano permitirá ver cómo en un país, se diseña un conjunto de estrategias concretas para transformar el poder judicial de acuerdo con un discurso neoliberal, las cuales, no obstante, fracasan especialmente debido al mismo papel cumplido por el BM.

Para desarrollar lo anterior, el capítulo está organizado en los siguientes términos. En la primera parte, se encuadrará el proyecto de reformas judiciales como parte del programa de reformas económicas introducido en Bolivia desde 1985. Como cierre de este primer punto se abordará la forma en que el Banco introdujo la reforma judicial como una condición para futuros préstamos. En segundo lugar; se mostrará cuáles fueron los principales cambios introducidos luego de este ajuste institucional y cómo quedó configurada la estructura de actores y funciones del poder judicial. A continuación, se presentarán los objetivos y contenido del proyecto de reformas judiciales a lo largo de sus varias etapas, resaltando al final la total ausencia de una referencia clara en torno al Estado de derecho, como lo enunciaba de manera general el BM. Finalmente, se expondrá el cariz antidemocrático que caracterizó este proceso, a partir de lo cual se tratará de plantear una explicación alternativa de su fracaso.

4.1 EL ORIGEN DE LA REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA: UNA CONDICIÓN DEL BANCO MUNDIAL

Desde mediados de la década de los ochenta del pasado siglo, Bolivia se convirtió en uno de los miembros más insignes del Banco Mundial. Desde el último gobierno de Víctor Paz Estensoro hasta la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), los sucesivos gobiernos bolivianos y los representantes del Banco, acordaron y desarrollaron múltiples proyectos de cooperación que orientaron el desarrollo de la política económica, social y también judicial de este país andino. Tal relación privilegiada llevó a considerar el caso boliviano como uno de los más exitosos del ajuste económico a lo largo de los años ochenta. Esta nación, junto con la Argentina, fueron modelos en la región respecto a lo que se consideraba el seguimiento adecuado de las políticas económicas correctas⁵⁷⁸.

En 1982 y bajo el gobierno de Hernán Siles Suazo, primer presidente elegido luego del final de la dictadura, el país afrontó su peor crisis económica, expresada, entre otros, en una inflación que llegó a estar en el 24.000% y en un servicio de la deuda externa equivalente al 70% de los ingresos por exportaciones. Los efectos de esta crisis fueron tan crudos que precipitaron la salida anticipada del presidente de la república⁵⁷⁹.

Para ayudar a enfrentar esta crisis, en 1986 y luego de seis años de suspensión de la relación crediticia, el BM aprobó un préstamo por 55 millones de dólares dirigido a fortalecer la capacidad exportadora de Bolivia, mediante la reestructuración de las empresas públicas. En concreto, se trataba de reorganizar y fortalecer las entidades estatales encargadas de la producción de minerales y gas, con el fin de permitir unos mayores ingresos al país, que, a su vez, facilitarían el pago de la deuda externa y una mayor confianza internacional en el manejo económico boliviano. Adicionalmente, se firmaría un préstamo *stand by* conjuntamente con el FMI para adelantar un programa de ajuste económico⁵⁸⁰. En este mismo

⁵⁷⁸ Vid. Schultz, Jim, “The IMF in Bolivia: A Nation Struggles to Meet Economic Demands Issued from Abroad”, *Deadly Consequences. The International Monetary Fund and Bolivia's Black February*, Cochabamba, The Democracy Center, 2005, p. 27.

⁵⁷⁹ Vid. Gamarra, Eduardo, *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*, Center for the Administration of Justice, Florida International University, Miami, USA, 1991, p. 12.

⁵⁸⁰ Los programas *stand by*, son un tipo de crédito otorgado generalmente por el FMI para brindar liquidez de corto plazo (tres años) a países que atraviesan dificultades en su balanza de pagos. Su realización está sujeta a un conjunto de condiciones de tipo macroeconómico

año, el Banco lideró un proceso de reestructuración de la deuda externa de Bolivia en el Club de París, lo cual conllevó una ampliación de sus plazos y condiciones de pago. Finalmente, el BM apoyó la consecución de fondos crediticios alternativos, en este caso provenientes de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de Estados Unidos, Japón, Alemania y Argentina, lo cual significó una disponibilidad de más de 500 millones de dólares⁵⁸¹.

A partir de su revinculación crediticia con Bolivia, el Banco iniciaría igualmente un proceso que iría más allá del apoyo para superar los problemas inflacionarios y de la deuda. Así, se abriría camino una cooperación dirigida a buscar la reestructuración del modelo de desarrollo económico de este país. Esta reestructuración conocida, como la Nueva Política Económica, buscaba el retiro del Estado como productor de bienes para las exportaciones y como intermediario financiero, con el fin de ampliar el campo de acción de la iniciativa privada. En dicho sentido, se promovió la privatización de buena parte del aparato productivo del Estado boliviano y la reestructuración de su papel de intervención en la economía⁵⁸².

Con el anterior interés, la relación del Banco con el gobierno se centraría en cuatro áreas. De un lado, el otorgamiento de créditos para proyectos de infraestructura; en su mayoría ligados con la construcción de vías de comunicación y acceso a energía eléctrica, que permitieran un mayor desarrollo de las exportaciones provenientes especialmente del occidente boliviano.

En segundo lugar, se ofreció asistencia técnica para reformar lo que se consideraban las limitadas capacidades presupuestales, administrativas y de planeación del gobierno. Esta iniciativa, por un valor de 11,5 millones de dólares, se centró en el proceso de reestructuración de la administración de recaudación de impuestos y del Banco Central, la cual buscaba una mejor

cuyo cumplimiento es seguido celosamente por este organismo a través de un monitoreo permanente del país. Durante la crisis de la deuda en los años ochenta fue muy usual que este tipo de créditos fueran aprobados coordinadamente entre el Banco Mundial y el Fondo. Vid. Aglietta, Michel, *FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, Madrid, Editorial Akal, 2002.

⁵⁸¹ Vid. al respecto: Banco Mundial: *Country Assistance Review*. Banco Mundial, Washington, 1998, p. 3.

⁵⁸² Esto daría origen al famoso decreto 21060 por el cual se realizó la privatización de buena parte de las empresas pequeñas y medianas y la capitalización de las más grandes.

gestión financiera, conjuntamente con cambios a favor de la transparencia y el control. En este plano, sin embargo, la pretensión central del Banco era crear un marco legal e institucional que permitiera una mejor gestión y control financiero de la administración pública⁵⁸³.

La tercera área de interés en este período sería la reforma del sector financiero. A través de un crédito de 70 millones de dólares, se buscó mejorar la confiabilidad social en el sistema financiero mediante la creación de un nuevo marco de regulación del sector. Previamente, el Banco había realizado un estudio sobre el estado del área; el cual establecía la necesidad de cambios legales que permitieran un manejo más prudente y moderno de las finanzas. Este diagnóstico justificó la emisión de un decreto gubernamental que, entre otros, estableció reglas comunes para la realización de préstamos bancarios, cerró bancos insolventes y asumió las deudas de tres bancos públicos en situación crítica⁵⁸⁴.

Finalmente, ante los efectos en materia de empleo, producidos por el proceso de reestructuración y cierre de empresas públicas el Banco apoyó una estrategia gubernamental dirigida a buscar alternativas económicas al creciente grupo de cesantes otrora vinculados a la administración pública.

A juicio del gobierno boliviano de la época y de las directivas del Banco, como producto de las reformas antes indicadas, el país logró tener nuevamente tasas positivas de crecimiento, inició un proceso serio de reestructuración de su economía y empezó a contar con una renovada confianza internacional. En este último plano, el país recibió nuevos créditos del BID para la construcción de infraestructura, un segundo préstamo de ajuste del FMI y el apoyo de los gobiernos alemán y japonés para los proyectos de alivio social frente a las consecuencias del ajuste.

A pesar de que los el ajuste económico logró aumentos en el crecimiento así como controlar los agregados macroeconómicos, el Banco manifestaba su preocupación sobre la existencia de condiciones para hacer sostenible el crecimiento económico boliviano. En particular, en su documento de Estrategia País expresaba que, aún contando con un buen manejo económico, el desempeño de la economía estaba limitado

⁵⁸³ Vid. Banco Mundial, 1998, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, p. 7.

por el excesivo peso de la deuda externa, por el escaso ahorro interno y por la alta dependencia de los ingresos generados en las exportaciones primarias minerales.

Por lo demás, aunque las tasas de crecimiento alcanzadas en aquellos años eran positivas, no eran suficientes para enfrentar los desafíos en materia de pobreza. La población de Bolivia seguía aumentando de manera importante, mientras los niveles de crecimiento eran moderadamente bajos. Por tanto, la generación de nueva riqueza no era suficiente para enfrentar la pobreza ya existente y sostener el crecimiento demográfico.

Además de los factores antes indicados, para explicar las vicisitudes del limitado proceso de crecimiento boliviano el Banco sostuvo que las reformas introducidas no habían logrado generar las condiciones necesarias para una mayor acción del mercado o una amplia vinculación del sector privado. Ello se explicaba, a su vez, por la continuidad del papel del Estado como empresario público. Se sostuvo que la privatización realizada hasta aquel momento había sido llevada a cabo de manera muy lenta y siempre parcial, de tal forma que el gobierno nunca había abandonado del todo su intervención en la economía⁵⁸⁵. Este papel estaba quitando capacidad de juego a los actores económicos privados.

Con base en este análisis, el BM y el gobierno acordaron lo que se conoció como el “Programa de capitalización de empresas públicas”. Éste consistía en entregar el 50% de la propiedad de las empresas estatales de hidrocarburos, tránsito aéreo, telefonía y electricidad, a inversionistas internacionales que inyectarían el capital suficiente para garantizar la supervivencia de las empresas. La propiedad restante seguiría en manos del Estado y los dividendos de la misma serían repartidos entre todos los bolivianos mayores de 60 años a través de un bono anual, conocido como el “Bonosol”. Con el fin de realizar la capitalización, el Banco aprobó, en 1995, un préstamo de ajuste al gobierno boliviano por 34 millones de dólares. El mismo buscaba fundamentalmente establecer la manera más idónea para realizar el proceso de privatización, establecer el marco legal que le daría piso y estructurar las reglas de juego de los nuevos actores privados en el mercado de los servicios públicos.

⁵⁸⁵ Vid. Banco Mundial, *Bolivia. Judicial Reform Project*, Report no. 3052 Bo, Washington, Banco Mundial, 1995(b), p. 7.

Este préstamo, sin embargo, fue la vía para que el Banco condicionara al gobierno boliviano a introducir un amplio conjunto de reformas legales que estaban relacionadas con el proceso de privatización pero que, igualmente, incluían otros temas. Fue así como para realizar los cuatro desembolsos previstos, el banco estableció como requisito la aprobación de nuevas leyes en materia de hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad y del nuevo sistema de regulación de los anteriores sectores, conocido como SIRESE⁵⁸⁶. Adicionalmente, se exigió a la introducción de una nueva ley de seguros, impuestos, pensiones y valores⁵⁸⁷.

En otros términos, a través del préstamo de ajuste para la capitalización, el Banco Mundial presionó y obtuvo el cambio de una gran parte del marco legal que permitía controlar la economía. Éste sería remplazado por un conjunto de normas especialmente dirigidas a facilitar la actividad de los empresarios privados y regular la prestación de los servicios públicos bajo principios claros de mercado. El papel del Estado boliviano que había sido delineado desde la Revolución de 1952 fue críticamente ajustado a través de la condicionalidad del BM⁵⁸⁸.

Ahora bien, aparte de señalar la existencia de un exceso de empresas públicas, el Banco atribuyó, el limitado impacto de la primera ola de reformas iniciadas en los ochenta y la ausencia de mercados más fuertes, se debió al inadecuado ambiente institucional con que contaba el país. Éste se expresaba en los altos niveles de ineficacia y corrupción del funcionariado público, el cual seguía basado en las redes clientelares de poder que permitían el sostenimiento de la gobernabilidad política de los distintos gobiernos bolivianos. Otro factor institucional crítico tenía que ver con la ausencia de un marco de reglas de juego económicas suficientemente claras y aplicables efectivamente, que brindara seguridad jurídica para la actividad empresarial. Aquí se resaltaba la crítica situación de la adminis-

⁵⁸⁶ Según documentos del Banco, no sólo se condicionó la aprobación sino el contenido básico de las leyes. Fue así como la ley de electricidad debía incluir, entre otros, la separación de las tareas de generación, transmisión y distribución; además de abrir el acceso a la transmisión y distribución privada; establecer el principio según el cual las inversiones futuras serían provistas por empresas privadas, etc. Por su parte, la ley de hidrocarburos debía incluir aspectos como desregulación de los precios de los productos del petróleo y el derecho a la libre disposición petrolera. Vid. Banco Mundial, *Project Performance Assessment Report. Bolivia*, Report no. 35065, 2 de febrero de 2006, p. 36 y ss.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, p. 37.

⁵⁸⁸ Vid. Kohl, Benjamin, “Challenges to Neoliberal Hegemony in Bolivia”, *Antipodes*, vol. 38, no. 2, marzo de 2006, pp. 304-326(23).

tración de justicia, la cual no estaba cumpliendo su función como garante última del cumplimiento de las normas jurídicas y, además, era afectada por serios problemas de impredecibilidad en sus decisiones:

*El crecimiento ha sido limitado debido a que distintos factores han dificultado el desarrollo del sector privado. En Bolivia, los mecanismos de resolución de conflictos no están bien desarrollados y los derechos de propiedad son violados sistemáticamente, creando por esta vía serias distorsiones en la estructura de incentivos para la acción legítima de los negocios y afectando, por tanto, la inversión y el crecimiento*⁵⁸⁹.

*La debilidad del sistema judicial en Bolivia ha reducido la inversión convirtiéndose en un costo y un riesgo adicional para las transacciones de mercado. La fe pública en las cortes es muy baja y el costo de usarlas es muy alto, de tal forma que frecuentemente las partes prefieren asumir las pérdidas de un conflicto, antes que someterlo a la administración de justicia. (...) El pobre desempeño de las cortes ha reducido el volumen y eficiencia de las transacciones de mercado. Un ejemplo de ello es el reducido número de préstamos realizado por los bancos, debido a los problemas para la recuperación de las deudas a través del sistema judicial*⁵⁹⁰.

Por medio de un diagnóstico como el anterior, el Banco introdujo en la agenda política boliviana el tema de la reforma judicial, que en aquel momento no formaba parte de las prioridades de los actores nacionales, enfrascados fundamentalmente en la administración de la democracia pactada⁵⁹¹.

Lo anterior es muestra de una de las formas de intervención en los países más utilizada por el BM. Como ya ha sido analizado por distintos autores, el proceder del Banco respecto de los países incluye diversas estrategias. Una de ellas es la producción de estudios de diagnóstico que identifican los principales obstáculos para el desarrollo y que cuentan con el aval de una de las instituciones que, supuestamente, mejor conocen el tema. Mediante éstos, el BM expresa de alguna manera su posición sobre

⁵⁸⁹ Vid. Banco Mundial, 1998, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁹⁰ Vid. Banco Mundial, 1995, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁹¹ La introducción del tema de la reforma judicial en Bolivia de la mano del Banco Mundial, fue confirmada, en entrevista, por el exviceministro de justicia que formó parte de este proceso, Dr. Bernardo Wayar Caballero. La Paz, Bolivia, julio de 2007.

cuáles son los asuntos prioritarios y, por tanto, termina por influir en la agenda nacional de los países⁵⁹².

No obstante lo anterior, la introducción de reformas judiciales fue igualmente una condición planteada por el Banco para considerar el otorgamiento del préstamo destinado a la capitalización de las empresas públicas antes indicado, el cual era prioritario para el gobierno de aquel entonces. En efecto, el BM estableció un requerimiento previo para poder presentar la solicitud de préstamo para la privatización, consistente en cumplir con los objetivos y programas previstos en la “Carta de desarrollo de políticas” presentada por el gobierno y discutida previamente con el Banco. Adicionalmente, el desembolso de los distintos tramos de este préstamo dependía de que Bolivia siguiera ajustándose a lo planteado en dicha carta⁵⁹³. Uno de los aspectos centrales señalados en el mencionado documento era la necesidad de introducir un conjunto de reformas institucionales. Éstas versaban sobre aspectos como el desarrollo de un marco regulatorio para los sectores privatizados, la mejora del sistema de registros públicos relacionados con la propiedad y la creación de un poder judicial oportuno y con capacidad para resolver disputas, especialmente en los ámbitos civil y comercial⁵⁹⁴.

Con la exigencia de la reforma judicial en Bolivia, el Banco Mundial ejerció una doble presión. De un lado, mediante sus diagnósticos y estudios técnicos incluyó un nuevo tema en la agenda de los actores políticos del país. Por otra parte, mediante la coerción económica relativa a la pri-

⁵⁹² “No podemos excluir que las IFI actúen como ‘profesoras’ y contribuyan al cambio político modificando las creencias de quienes hacen la política respecto de lo que se considera adecuado”, Vid. Bull, Benedicte, *International Financial Institutions and Domestic Policy Change: Challenging Some Conventional Beliefs*, Working Paper, no. 4, Centre for Development and the Environment, 2002. p. 5.

⁵⁹³ “Un acuerdo entre el gobierno y la Agencia Internacional de Desarrollo sobre los tiempos y la financiación del programa de capitalización, fue una condición para las negociaciones y se logró en noviembre de 1994. (...) Las condiciones para la presentación a la junta directiva incluyen el mantenimiento de una política macroeconómica adecuada y que sea consistente con los objetivos del programa y el cumplimiento de los objetivos de política y las actividades descritas en la Carta de Desarrollo de políticas”. Vid. Banco Mundial, *Memo-randum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in an Amount Equivalent to SDR \$34 Million to the Republic of Bolivia for a Capitalization Program Adjustment Credit*, Report no. p-6332-bo. Public Sector Modernization and Private Sector Development Country Department iii Latin America and the Caribbean Region, 24 de mayo de 1995 ©, p. 32.

⁵⁹⁴ *Ibidem*, p. 58.

vatización de las principales empresas públicas, introdujo los referentes básicos del contenido de la reforma.

En lo que sigue, se presentará el proyecto de reformas judiciales en el contexto de lo que ha sido históricamente la administración de justicia. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que las acciones del Banco en el tema tuvieron lugar durante el proceso de la reforma constitucional de 1994, que incluyó importantes transformaciones del poder judicial. Por tanto, a continuación se expondrán los antecedentes del ajuste constitucional en la administración de justicia para luego identificar sus principales contenidos. Posteriormente, se presentarán los proyectos del Banco Mundial en cuanto tal.

4.2 LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA BOLIVIANA HEREDADA DE LAS DICTADURAS

En 1982, Bolivia inició su camino de transición hacia la democracia electoral. En este momento se había cerrado el período más reciente de las sucedáneas dictaduras que desde comienzos de la década de los sesenta habían caracterizado al país. La reinstalación de las elecciones ocurrió en el marco de la recuperación de la última constitución democrática de 1967. Esta carta política, sin embargo, regulaba la existencia de un poder judicial con muy escasos poderes, fuertes limitaciones a su independencia y una debilidad orgánica que afectaba de principio las posibilidades de su funcionamiento adecuado.

Además de este constreñimiento constitucional, los principales desarrollos legales relacionados con el funcionamiento del poder judicial y a las normas que deberían ser objeto de su aplicación provenían del período dictatorial de Hugo Bánzer. En efecto, desde la Ley de Organización Judicial de 1972 hasta el Código Penal, pasando por las leyes básicas en materia civil, comercial, de procedimiento penal y de familia, fueron producidas por los órganos de la dictadura, conformando lo que se conoció como “códigos Bánzer”⁵⁹⁵. Muchas de estas leyes fueron reformadas como producto del cambio constitucional de 1994, pero muchas otras siguieron vigentes hasta finales de los noventa, como sería el caso del Código Civil.

Este marco constitucional poco promisorio y un desarrollo legal proveniente del régimen dictatorial, además del exceso de informalidad en

⁵⁹⁵ Vid. Gamarra, *op. cit.*, p. 10.

el funcionamiento práctico del poder judicial, generaron un poder con escasa relevancia social. Hasta las reformas de 1994, la administración de justicia se consideró como un botín político de los distintos actores de las coaliciones que permitían hacer gobierno. Por tanto, ésta no tenía mayor importancia a la hora de controlar los poderes del ejecutivo y el legislativo; su relación con la sociedad estaba afectada por los serios problemas de eficiencia y accesibilidad; y las decisiones judiciales no sólo llegaban tarde sino que no siempre eran del todo predecibles. Lo anterior era fruto de un gran número de deficiencias que padecía la administración de justicia.

La primera de ellas era la escasez de condiciones para la independencia judicial. De una parte, el origen de varias autoridades judiciales era directamente político. Así, los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) eran seleccionados por la Cámara de diputados de una lista elaborada por el Senado. Esto, que no es del todo atípico si se mira el caso de otros países, era complementado con el hecho de que los jueces integrantes de las Cortes Superiores de Distrito Judicial eran nombrados por el mismo Senado a partir de listas preparadas por la Corte Suprema y por un término fijo de seis años. En otros términos, el origen político no sólo estaba reservado para los miembros más altos de la cúpula judicial sino para los jueces de mayor jerarquía de cada provincia o distrito. Por lo demás, éstos tenían períodos fijos que generalmente terminaban coincidiendo en algún momento con los correspondientes a las elecciones.

En relación con la Fiscalía General ocurría algo similar. Si bien la Ley de Organización Judicial establecía que ésta hacía parte de la rama judicial, el nombramiento del Fiscal era tarea directa del presidente. Más crítico aún resultaba que los demás integrantes del órgano, también eran nombrados directamente por el ministro del ramo, generalmente el del gobierno o justicia.

Los problemas de origen no sólo se daban en relación con la intervención de actores políticos externos al poder judicial. Internamente, los cargos más bajos de la pirámide judicial, los llamados jueces de partido e instrucción, eran nombrados directamente por los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Esto ocurría, como se verá luego, al margen de cualquier proceso meritocrático⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ No era extraño que, como producto de esto, algunos jueces sintieran temor de antagonizar con sus superiores, lo cual los llevaba a actuar de manera conservadora para mantener complacidos a sus superiores, quienes les habían llevado al cargo, Vid. Gamarra, *op. cit.*, p. 27.

A esta institucionalidad que dificultaba formalmente la independencia judicial respecto de los actores políticos y los superiores jerárquicos, se sumaba un conjunto de instituciones informales que la obstaculizaba aún más. De acuerdo con las reglas no escritas, el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema estaba mediado por su procedencia regional, de tal forma que, según la población de cada departamento, era mayor o menor el número de ministros de la Corte seleccionados de cada región⁵⁹⁷. Además, la lista de los jueces para las Cortes de Distrito era finalmente establecida por el correspondiente magistrado de la Corte Suprema que controlaba determinada región. Y los jueces de distrito, a su vez, controlaban las designaciones de los jueces de instrucción y de partido, ello a pesar de que formalmente estos nombramientos eran responsabilidad de la Corte Suprema.

Esta informalidad se debía a la inaplicación total de las normas relativas a la carrera judicial. Desde la década de los treinta del siglo pasado, la legislación boliviana estipulaba un sistema de mérito y de estabilidad en el cargo de las autoridades judiciales. Si bien éste fue desconocido por las sucesivas dictaduras, la Constitución y la Ley de Organización Judicial vigentes luego de 1982, establecían la necesidad de crear un verdadero sistema de carrera judicial. Estas normas nunca han tenido debido cumplimiento en Bolivia⁵⁹⁸. Así, en el caso de la Fiscalía no existía un mecanismo formalizado para la selección y promoción de sus integrantes.

La conjunción entre reglas formales e informales en el origen de las autoridades judiciales dio lugar a un poder profundamente intervenido por las lógicas partidarias y del clientelismo. Por esta razón, buena parte del cuerpo judicial fue un apéndice menor de los intereses de los actores políticos y de sus dinámicas de acción. De otra parte, se generaron redes de lealtad en el interior del poder judicial las cuales estaban nutridas por dinámicas regionales y por la gestión personalista por parte de las máximas autoridades judiciales, es decir, los miembros de la Corte Suprema y los jueces de Cortes Superiores⁵⁹⁹:

⁵⁹⁷ Vid. Gamarra, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁹⁸ Vid. *ibidem*, p. 34.

⁵⁹⁹ En palabras de Gamarra: “Este sistema le dió una gran cantidad de poder a los miembros de la Corte Suprema y a los presidentes de las Cortes de Distrito, dado que todos los nombramientos dependían de ellos”. *Ibidem*, p. 45.

*El poder judicial se hizo altamente politizado; sus miembros frecuentemente representaban los puntos de vista y las agendas de los partidos. Los miembros de la Corte Suprema también reflejaban las redes políticas clientelares. Como resultado, la administración de justicia se convirtió en un rehén de los deseos de los partidos políticos*⁶⁰⁰.

Ahora bien, cuando el poder judicial no era controlable mediante su instrumentalización política, fue intervenido de manera directa. Así, entre 1952 y 1983 tuvieron lugar 17 intromisiones del ejecutivo sobre el poder judicial como producto de sucesivos golpes de Estado⁶⁰¹. En el marco del régimen democrático, en la década de los noventa, dos conocidos casos pusieron en tela de juicio la independencia externa de los órganos judiciales, especialmente de la Corte Suprema.

En 1990, por medio del acuerdo patriótico entre los partidos políticos ADN y MIR, se decidió destituir a ocho de los doce miembros de la Corte, incluido su presidente. Los ministros fueron acusados de prevaricato y de causar daños económicos al Estado por haber emitido un fallo contra la decisión del gobierno boliviano de imponer un recargo sobre la producción de la cerveza. El 7 de noviembre de 1990, se formuló un ultimátum dirigido a la Corte: o los ocho magistrados supremos renunciaban o, de lo contrario, tendrían que responder por los 58 millones de dólares que por su fallo perdería el Estado. El 21 de noviembre la CSJ declaró inconstitucionales y sin valor jurídico los trámites iniciados en el parlamento ante el peligro inminente de desestabilización del poder judicial y del Estado de derecho. Finalmente, el 16 de mayo de 1991 fueron restituidos en sus funciones los ocho magistrados. La decisión fue adoptada por la Cámara de senadores⁶⁰².

En 1993 se presentó una situación similar cuando el ejecutivo inició un proceso de acusación contra el presidente de la Corte y su asistente por cargos de corrupción. Ambos fueron sentenciados en 1994 en un contexto

⁶⁰⁰ *Ibidem*, p. 46.

⁶⁰¹ Vid. Aneson, Leigh, "For Whom the Bell Tolls... Judicial Selection by Election in Latin America", *South Western Journal of Law and Trade in the Americas*, no. 4, otoño de 1997, p. 45.

⁶⁰² Vid. CAJPE, *Bolivia. Reforma y modernización judicial*. 2002. documento disponible en Internet: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/REFORMA/bol6.htm>. Vistado el 15 de marzo de 2007.

de fuertes críticas sobre la fiabilidad y respeto por las garantías del juicio realizado por el Senado⁶⁰³. Por su parte, en 1998, el presidente del Senado inició procedimiento de juicio político contra tres magistrados de la CSJ, nuevamente bajo la acusación de actos de corrupción. En realidad, este hecho fue interpretado como una respuesta política frente a las decisiones de la Corte en un juicio que comprometía como partes a la Línea Área Boliviana (LAB), en proceso de privatización, y a sus trabajadores⁶⁰⁴.

Aparte de las limitaciones concernientes a la independencia, la configuración institucional previa a la reforma constitucional de 1994 impedía una adecuada gestión judicial. Ello se debía a la concurrencia de competencias de tipo judicial y administrativo que estaban a cargo de la Corte Suprema. Formalmente, ésta debía encargarse del manejo presupuestal y personal de todo el poder judicial. En sus manos estaba igualmente diseñar y ejecutar la política judicial del Estado. Como en otros casos latinoamericanos, este tipo de estructura por competencias dificultaba muchísimo una gestión adecuada debido a la escasa preparación y tiempo que los miembros de la Corte tenían para el desarrollo de estas labores.

Ahora bien, la Corte Suprema no tenía bajo su control todas las jurisdicciones existentes en Bolivia. En realidad, aquellos juzgados que estaban dedicados a las materias más críticas para el gobierno no integraban el poder judicial y estaban más vinculados con el ejecutivo. Así, por ejemplo, los juzgados laborales dependían presupuestalmente del Ministerio de Trabajo aunque legalmente formaban parte del poder judicial. Por su parte, los jueces para asuntos mineros y tributarios se consideraban totalmente externos a la judicatura⁶⁰⁵.

⁶⁰³ Vid. Rodríguez, Eduardo. “Legal Security in Bolivia”, Whitehead, Laurence y Crabtree, John (eds.), *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*, New York, Palgrave, 2001, pp. 179-195.

⁶⁰⁴ La limitación de la independencia judicial también se le ha endilgado a la embajada de Estados Unidos en Bolivia. En efecto, en un acuerdo de cooperación entre los dos países, se había establecido que el primero financiaría y controlaría los aspectos policivos y judiciales de la lucha contra el narcotráfico. De este modo, la selección de los jueces, fiscales y policías pasaba por la intervención de la embajada estadounidense en La Paz. Uno de los casos más emblemáticos de esta acción fue el veto que se realizó al Coronel Faustino Rico con el fin de evitar su participación en el cuerpo antinarcóticos en razón de sus vínculos con el dictador García Meza, el cual fue acusado de narcotráfico. Vid. Gamarra, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁰⁵ *Ibidem*, p. 46.

Un caso aparte eran las llamadas cortes antinarcoóticos. Éstas fueron creadas a finales de la década de los noventa bajo la presión del gobierno de Estados Unidos y estaban especializadas en conocer y juzgar los casos relacionados con la producción y tráfico de cocaína, y el lavado de dinero procedente de esta actividad. Si bien pertenecían formalmente al poder judicial, su control real estaba en manos de la embajada estadounidense. Era ésta la que se encargaba de la formación, el monto de los salarios y la operación de los nuevos jueces y fiscales vinculados a esta área⁶⁰⁶.

Al anterior cuadro de fragmentación en la organización judicial, debe agregarse la existencia de vacíos legales que impedían su adecuado funcionamiento. En efecto, no se contaba con una definición técnica precisa de los cargos judiciales, de su clasificación, de las escalas salariales ni de los beneficios a que accedían los jueces según los diversos niveles⁶⁰⁷.

Dadas las limitaciones estructurales del marco descrito y el poder provincial de algunos jueces de distrito, en la práctica la gestión judicial en Bolivia funcionaba de manera descentralizada. Es decir, cada corte provincial se encargaba de diversas labores que iban desde preparar el presupuesto judicial de su área geográfica, hasta ejecutarlo y nombrar el personal administrativo de apoyo. Este manejo *sui generis* de la gestión llevó a situaciones tan extrañas como la existencia de equipos de apoyo más grandes en las cortes de distrito que en la misma Corte Suprema. La situación más extrema a este respecto fue la negativa de las cortes departamentales a formar parte del sistema de personal de la judicatura implantado desde la Corte Suprema, la que, por lo demás, tenía plenas competencias para ello⁶⁰⁸.

Como resultado de lo anterior y del permanente déficit presupuestal que afectaba su funcionamiento, las condiciones materiales para la labor del poder judicial eran excesivamente precarias⁶⁰⁹. De un lado, el número de operadores judiciales era muy bajo comparado con el nivel poblacional del país y con su extensión geográfica. En 1990, el número total de

⁶⁰⁶ *Ibidem*, p. 50.

⁶⁰⁷ *Ibidem*, p. 34.

⁶⁰⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁶⁰⁹ En aquellos momentos, el porcentaje del presupuesto nacional que era asignado al poder judicial correspondía al 0,87% y era mucho menor que el de otros países de la región como Costa Rica con el 6% y Guatemala con el 2%. *Ibidem*, p. 44.

jueces era de 424 para una población de 6'798.000 habitantes, es decir, una proporción de un juez por cada 16.000 habitantes. Aquéllos, por lo demás, se ubicaban fundamentalmente en las áreas urbanas⁶¹⁰. Por otra parte, la situación de la Fiscalía General era realmente crítica pues, en las mismas fechas contaba tan sólo con 92 fiscales para todo el país. Estos tendían a ubicarse igualmente en las cabeceras urbanas de tal forma que la presencia de la Fiscalía en las zonas rurales se hacía a través de los llamados promotores fiscales, los cuales no tenían la condición de abogados y no recibían remuneración por su trabajo⁶¹¹.

La situación en materia de remuneración era igualmente preocupante. En la judicatura, los jueces recibían un salario según su nivel, pero éste sólo se ajustaba en virtud de su antigüedad. Por tanto, no había posibilidad de mejora alguna en razón del mérito o el lugar de ubicación del operador. Por su parte, las escalas salariales variaban dependiendo de quien suministraba el pago. Por lo general, los jueces pagados por el ejecutivo, como aquellos de minas e impuestos, eran peor pagados que los que estaban adscritos al presupuesto judicial. La situación más atípica era la de los jueces denominados de mínima cuantía, quienes no recibían salario alguno, de modo que su sustento económico provenía de las tasas que les pagaban los litigantes.

En lo referente a la Fiscalía, las escalas salariales eran aún más diferenciales. Al no contar con una ley orgánica que respaldara su funcionamiento, no existía un escalafón con criterios claros, de tal forma que la diferencia de salarios entre uno y otro fiscal podía ser de hasta un 50%, e incluso mayor, si se tiene en cuenta que los fiscales antidrogas eran pagados parcialmente por el gobierno de Estados Unidos a través de su embajada⁶¹².

La posibilidad de contar con datos más consolidados y concluyentes sobre este tema y otros relacionados con la labor judicial estaba seriamente limitada por la ausencia de un sistema de estadísticas. No existía una oficina central dedicada al levantamiento, centralización y sistematización de datos. En realidad, distintas unidades tenían algunas cifras esporádicas,

⁶¹⁰ *Ibidem*, p. 35. Según datos del Banco Mundial, mientras en el área urbana a un juez le correspondían en promedio 14.517 personas, uno ubicado en el campo tenía una proporción de 19.882. Vid. Banco Mundial, 1995, *op. cit.*, p. 13.

⁶¹¹ Vid. Gamarra, *op. cit.*, p. 22.

⁶¹² *Ibidem*, p. 22.

que no eran uniformes y no se incorporaban a informe alguno sobre la gestión, ni se entregaban a la Corte Suprema.

Otro tanto ocurría con la existencia de espacios de formación. Para este período, la judicatura boliviana no contaba con ninguna institución dedicada a formar y actualizar a sus jueces y funcionarios⁶¹³.

Asociada a los problemas presupuestales y a la penetración del clientelismo en la conformación de los cuadros judiciales, la generación de comportamientos corruptos se fue extendiendo a lo largo del poder judicial. En particular, durante el florecimiento del negocio del narcotráfico, muchos jueces terminaron siendo comprados por los carteles locales. La sensación de corrupción que afecta al sistema de justicia boliviano ha sido una constante desde el proceso de recuperación de la democracia y se mantiene hasta nuestros días.

A lo anterior también había contribuido la ausencia de mecanismos adecuados de control y evaluación de los jueces y sus equipos de trabajo. En efecto, no existía un órgano encargado de investigar las denuncias de corrupción dirigidas a los operadores judiciales. En el caso de los fiscales el asunto era más preocupante, pues el Fiscal General no podía pedirles cuentas, dado que aquéllos eran nombrados por el poder ejecutivo. Por tanto, no existía, ni en la forma ni en la práctica, ninguna manera de evaluación periódica ni de poder sancionatorio sobre los integrantes de la judicatura. En realidad, la única vía existente era la destitución de un funcionario por el superior jerárquico, la cual dependía de su voluntad suprema.

Esta somera presentación pone en evidencia que antes del proceso de reformas judiciales iniciado en 1994 y apoyado posteriormente por el Banco Mundial, la situación del poder judicial boliviano era profundamente crítica. Su independencia formal era muy limitada y en la práctica era inexistente a causa de la intervención directa o indirecta de los actores políticos. Su capacidad de gestión era muy débil debido a las atribuciones no cumplidas por parte de la Corte Suprema. En tal sentido, la judicatura no llegaba a todo el territorio y tenía una magnitud muy reducida para la cantidad de población en este momento existente. La ausencia de una

⁶¹³ *Ibidem*, p. 35.

carrera judicial, aunada a los bajos salarios, facilitó la corrupción, alimentada posteriormente por el fenómeno del narcotráfico. Finalmente, no existían datos suficientes para determinar el impacto social del poder judicial en términos de la tramitación a tiempo de los conflictos y de los mecanismos de control y sanción eran casi inexistentes.

Ante un cuadro como el anterior y en un contexto de transición a la democracia y de reformas de mercado, la transformación del poder judicial se consideró como altamente justificada. Con el ajuste constitucional de 1994, se modificaría profundamente el marco formal anteriormente descrito. Éste, a su vez, enmarcaría lo que luego serían las áreas de cooperación establecidas por el Banco Mundial como parte de su primer crédito para las reformas judiciales en Bolivia.

4.3 EL PROCESO Y CONTENIDO DE LAS REFORMAS JUDICIALES EN BOLIVIA

El proceso de cambio mencionado se inició en el ámbito legal con la promulgación de la Ley de Organización Judicial en 1993 y la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, con la cual se superó el uso del sistema penal para el cobro de deudas civiles. Igualmente, en el plano institucional, se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo papel inicial fue fundamental para agilizar los trámites de liberación de los detenidos sin sentencia y para la preparación de algunos documentos previos de posteriores reformas⁶¹⁴.

Sin embargo, es con la reforma constitucional de 1994 que la organización de la administración de justicia afrontó su más importante transformación a través de la creación del Consejo de la Judicatura (CJ), la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional (TC) y una nueva estructuración del Ministerio Público. El funcionamiento efectivo de tales instituciones ocurriría, sin embargo, tres años después a través de la promulgación de las leyes donde se establecía su estructura interna y

⁶¹⁴ Vid. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Memoria 1997-1999*, La Paz, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1999. La transformación legal realizada entre 1993 y 1997 incluyó, entre otros, el Decreto Supremo 24078 con el que se creaba el programa de defensa pública; la Ley de Fianza Juratoria (Ley 1685 de 1996); la Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar (Ley 1760 de 1997); la Ley de Arbitraje y Conciliación (Ley 1770 de 1997) y la reforma del código de procedimiento civil. Vid. Saucedo, Kathia, "Las reformas en el sistema jurídico", *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo II, La Paz, Fundación Milenio, Edobol, 2000, pp. 161-227.

competencias. Así el Consejo y la Defensoría entrarían en funciones en 1997 mientras el Tribunal haría lo propio en 1998. Por su parte el marco de acción para la labor del Ministerio Público alcanzaría plena vigencia en mayo de 2001 con la entrada en vigor del Código de Procedimiento Penal. Los cambios más recientes en el ámbito institucional están representados por la implementación del Instituto de la Judicatura y la puesta en funcionamiento de la jurisdicción agraria a nivel nacional.

La amplitud de estas reformas estaba guiada por objetivos más que pertinentes para el fortalecimiento del sistema de justicia en el marco de un sistema democrático. En efecto, el TC se concibió como el defensor de la Constitución y garante por esta vía de los derechos fundamentales; el CJ estaba llamado a proveer una organización más eficiente y eficaz del servicio de justicia; la Defensoría del Pueblo por su parte estaba encargada de velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías respecto de la administración. El Ministerio Público tenía la importante función de llevar adelante una investigación penal eficaz, respetuosa de las garantías y regida ahora por los términos de un sistema acusatorio. En un sentido general, se coincide en señalar que la reforma judicial estaba dirigida a combatir la politización de la justicia, mejorar las condiciones para su eficiencia y revertir el tremendo centralismo formal de la Corte Suprema en el sistema de justicia⁶¹⁵.

4.3.1 Los nuevos actores y líneas organizativas de la administración de justicia boliviana

Tal como lo establece la Constitución, el poder judicial boliviano está conformado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las Cortes Superiores de Distrito, las cortes ordinarias, el Consejo de la Judicatura (CJ) y el Tribunal Constitucional (TC)⁶¹⁶. La jurisdicción ordinaria es presidida por la CSJ, y, en orden descendente, la siguen las Cortes de Distrito, los juzgados de partido, de vigilancia de instrucción y contravenciones y los de mínima cuantía (Art 12. Ley 1455/93). Según las áreas de atención, Bolivia cuenta con jueces en materia civil-comercial, de familia, del menor,

⁶¹⁵ Vid. CAJPE, *op. cit.*, p. 4.

⁶¹⁶ La Ley de Organización Judicial establece que forman parte del Poder Judicial, pero sin ejercer jurisdicción, los registradores de derechos reales, los notarios de fe pública, los jueces de vigilancia y todos los funcionarios dependientes directa o indirectamente de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores de Distrito (Art. 33, Ley de Organización Judicial).

penales, de trabajo y seguridad social, administrativa, narcotráfico, asuntos tributarios, minas, agrario y, por último, los jueces de mínima cuantía especialmente ubicados en las zonas más apartadas del país. Desde 1998 se ha fortalecido la unidad de jurisdicción vinculando las anteriores a un único marco legal.

La Corte Suprema es el máximo tribunal de justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. Tiene su sede en la ciudad de Sucre. Se compone de doce ministros que se organizan en las Salas especializadas de lo civil, lo penal, social y de minas y administrativa. Los ministros son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, a partir de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura⁶¹⁷. Éstos desempeñan sus funciones por un período de diez años computables desde el día de su posesión y no pueden ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Entre las atribuciones más importantes de la CSJ se encuentra, la designación —por dos tercios de votos de los miembros de la Sala Plena—, de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito, a partir de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura, resolver los recursos de nulidad y casación en la jurisdicción ordinaria y administrativa; dirimir las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores de Distrito; conocer, tramitar y resolver en única instancia los juicios de responsabilidad contra los altos cargos del Estado; resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del poder ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas a que dieren lugar las resoluciones del mismo y decidir las cuestiones de límites que puedan suscitarse entre los departamentos, provincias, secciones y cantones. Finalmente, el marco legal en que se desarrollan la organización y funciones de la CSJ está previsto en la Ley de Organización Judicial (Ley 1455 de 1993).

Por su parte, el TC es definido como una institución independiente de los otros poderes y está sometido únicamente a la Constitución. Tiene su sede en la ciudad de Sucre y está integrado por cinco magistrados que conforman una sola sala y que son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes. Los magistrados del Tribunal desempeñan sus funciones por un período personal de diez

⁶¹⁷ Esto equivale a 105 representantes nacionales reunidos en sesión plena de senadores y diputados.

años improrrogables y pueden ser reelectos pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Las principales atribuciones del Tribunal son conocer y decidir, en única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Son de su conocimiento los conflictos de competencias y controversias entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios; las impugnaciones del poder ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales; los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en la Constitución; los recursos contra resoluciones del poder legislativo o una de sus cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas; la revisión de los recursos de amparo constitucional y *habeas corpus*; la constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales y las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución⁶¹⁸.

El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del poder judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre y está integrado por cuatro miembros denominados consejeros de la Judicatura, designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Los consejeros desempeñan sus funciones por un período de diez años y pueden ser reelegidos en los mismos términos que los magistrados del TC. Entre sus atribuciones están: proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a esta última, listas de candidatos para la designación de los vocales de las cortes superiores de Distrito; proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales; administrar el escalafón judicial y ejercer poder disciplinario sobre

⁶¹⁸ La Ley 1836/98 regula lo relativo a la elección, cese de funciones y responsabilidad de los magistrados del TC, su organización, funciones, incompatibilidades, personal administrativo y lo referente a los procedimientos constitucionales para el ejercicio de los recursos que son de conocimiento de esta institución. Como parte de esta ley cabe resaltar su referencia al carácter vinculante de las sentencias y la previsión de sanciones pecuniarias ante su incumplimiento. También está la inclusión de la presunción de constitucionalidad de las leyes, decretos y resoluciones y la creación de los magistrados suplentes que deben ser elegidos en igualdad de condiciones con los magistrados titulares. A este cuerpo legal se debe agregar el reglamento interno creado por el propio Tribunal y el reglamento de procedimientos constitucionales.

los vocales, jueces y funcionarios judiciales; elaborar el presupuesto anual del poder judicial y ejecutarlo conforme a ley y bajo control fiscal.

El marco legal del CJ está representado por la Ley 1817 de 1997, en la cual se desarrolla todo lo atinente a su estructura orgánica, de competencias y de ejercicio de sus capacidades disciplinarias. En el plano de las competencias, la ley recoge como funciones del Consejo la organización de las unidades operativas de administración en la CSJ y en los distritos judiciales, y la provisión de información oportuna, fidedigna y ordenada a magistrados, ministros, vocales, jueces y funcionarios. En relación con su organización y funcionamiento, se establece la existencia de cuatro gerencias: general, administrativa, financiera y de servicios judiciales, y de recursos humanos. La gerencia de recursos humanos es la responsable de ejercer las funciones de control, inspección y puesta en marcha de los sistemas de la carrera judicial y de selección de personal⁶¹⁹.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución las tres instituciones antes nombradas conforman el poder judicial en igualdad de condiciones, es decir, no existe un orden jerárquico entre ellas y, por tanto, ninguna cuenta con un nivel de supremacía sobre las otras. No obstante, la Constitución otorga al presidente de la CSJ la representación del poder judicial, lo cual incluye la vocería respecto del TC y el CJ⁶²⁰.

Para cerrar el cuadro de la jurisdicción ordinaria, territorialmente Bolivia se divide en nueve distritos judiciales, que se corresponden con los nueve departamentos en que se divide el país. Cada distrito tiene como tribunal superior jerárquico a la respectiva Corte Superior de Distrito, con residencia en las capitales de departamentos y con jurisdicción en todo el territorio de los mismos (Art. 34, Ley 1545/93). Los juzgados de partido y de instrucción se ubican en las capitales de cada departamento y extienden su jurisdicción y competencia al radio urbano de aquéllos y las provincias

⁶¹⁹ Complementariamente a las instituciones mencionadas está la Judicatura Agraria. Creada mediante la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, es el órgano de administración de justicia agraria y tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y el derecho de propiedad agrarios y otros que establece la ley. De conformidad con el principio constitucional de unidad jurisdiccional, es independiente en el ejercicio de sus funciones y está sometida únicamente a la Constitución Política del Estado. La Judicatura Agraria está constituida por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios.

⁶²⁰ Vid. Jost, Stephan, Rivera, José Antonio *et al.*, *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*. La Paz, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 1998, p. 125.

donde estén situados geográficamente. Cada provincia podrá tener, por norma general, un juzgado de partido, con asiento en la respectiva capital, y en cada sección municipal un juzgado de instrucción. La creación de una provincia o sección municipal, dará lugar a la instalación de los juzgados pertinentes. Sin embargo, no existe obligación legal alguna que establezca la existencia de unidades judiciales en cada municipio del país.

Sin pertenecer estrictamente al poder judicial, existen en Bolivia dos instituciones que desarrollan funciones de apoyo fundamental en la labor de administrar justicia. En primer lugar está el Ministerio Público (MP), el cual se concibe como una institución autónoma organizativa y funcionalmente que tiene por finalidad: a) promover la acción de la justicia ejercitando la función acusadora e instaurando los procesos judiciales penales en los delitos de acción pública; b) defender el respeto y cumplimiento de la Constitución y las leyes y c) defender los intereses del Estado, fundamentalmente en el ámbito judicial.

La composición institucional del MP incluye a las comisiones que designen las cámaras legislativas y el Fiscal General de la República, quien es designado por el Congreso y cuenta con período fijo e improrrogable de 10 años para el desarrollo de sus funciones. El Ministerio Público tiene como sede constitucional a la ciudad de Sucre y a su cargo se encuentra la dirección de las diligencias de policía judicial.

La segunda institución con la que se cierra el cuadro de actores formales centrales de la administración de justicia corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, ésta novel cartera tiene entre sus funciones la actualización y desarrollo normativo a nivel del derecho público y privado, la coordinación de actividades con el poder judicial, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo y la realización de las acciones para la administración adecuada de las políticas, programas y normas de defensa pública. En sentido práctico, este ministerio ha sido y continúa siendo uno de los principales animadores de las reformas legales que han permitido el surgimiento y desarrollo de las instituciones centrales del proceso de reforma judicial y desempeña un importante papel en la creación de condiciones para un mayor acceso a la justicia⁶²¹.

⁶²¹ Sin que ello haga parte del título III dedicado al poder judicial, es importante notar que la Constitución política reconoce igualmente a las autoridades de las comunidades indígenas y

Con posterioridad al cambio constitucional antes mencionado, el marco legal ha afrontado también importantes transformaciones entre las que están la promulgación de la ley de procedimientos administrativos, la creación del Sistema de Defensa Pública, la introducción de las leyes de conciliación y arbitraje, abreviación procesal y levantamiento de la obligatoriedad del papel sellado, además de la promulgación del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP) y el reglamento de la carrera judicial.

Finalmente, a partir de la declaración constitucional sobre la multiculturalidad del Estado boliviano, la legislación ha sido objeto de importantes cambios en donde reconoce la legitimidad de la justicia administrada por las comunidades indígenas. Entre otros, la ley para el Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), la Ley de Participación Popular y el NCP incluyen mecanismos de resolución de conflictos —como los referentes a la tenencia de la tierra—, los cuales, sin embargo, no establecen de manera particular la justicia comunitaria indígena. Si bien actualmente existe un anteproyecto de ley sobre justicia comunitaria, todavía se requiere un proceso institucional que recupere en su cabal dimensión y legitimidad las diversas modalidades de justicia comunitaria, de paz e integral, de manera que la expresión legislativa resulte afortunada en conjugar las diversas dimensiones de la cultura jurídica.

Los cambios anteriormente descritos, la mayoría de los cuales tuvieron lugar con ocasión de la reforma constitucional de 1994, ajustaron formalmente varias de las deficiencias que afectaban críticamente al poder judicial desde antes de la recuperación de la democracia. Es posible determinar la lógica de estas transformaciones, a partir de los siguientes ejes:

- Fortalecimiento de la independencia judicial. Para ello se modificaron constitucionalmente las mayorías y procedimientos dirigidos a la nominación y designación de las máximas autoridades del poder judicial; se afirmó expresamente el principio de independencia, se otorgó autonomía económica y administrativa a la rama y se garantizó la inamovilidad de jueces y magistrados, quienes desde entonces no pueden ser destituidos de sus funciones sin previa

campesinas funciones de administración y aplicación de normas para la solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes. Vid. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Análisis Jurídico. Justicia Comunitaria*, La Paz, Sierpe Publicaciones, 1999.

sentencia ejecutoriada. En este mismo plano, en relación con los ministros de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados del Tribunal Constitucional, los consejeros de la Judicatura y el Fiscal General, la Carta estableció un período fijo de diez años para el ejercicio de sus funciones. La instauración de la carrera judicial se llevó a cabo con el fin de permitir que los jueces fueran personalmente más independientes, impidiendo que su designación y ascenso dependiera directamente de los intereses políticos o de sus superiores.

En lo concerniente a los sistemas de selección, nombramiento y promoción de magistrados para el caso de la Corte Suprema de Justicia, la normativa actual introdujo cambios importantes respecto a lo previsto antes de la reforma constitucional de 1994. En ese entonces, los ministros de la Corte Suprema eran designados por la Cámara de Diputados por la mayoría absoluta de votos de sus miembros y a partir de las ternas que le eran presentadas por el Senado. Se trataba pues de una elección, exclusivamente a cargo de los órganos políticos, en la que normalmente prevalecían criterios del mismo talante. Tras la reforma, la designación corresponde al Congreso, por dos tercios de los votos del total de sus miembros presentes y de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Con la adopción de este sistema se pretendía atenuar los efectos de politización del modelo anterior, favoreciendo una mayor independencia, a través de la función de filtro previo cumplida por el Consejo de la Judicatura. Con respecto a los miembros del TC y del CJ, la designación se realiza por el Congreso pero, en este caso, no existen nóminas previas elaboradas por el Consejo.

- Generación de nuevas condiciones para una gestión más eficiente de la administración judicial. La separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas antes encabezadas por la Corte Suprema tenía como fin permitir un adecuado grado de especialización que redundara en un mejor uso de los recursos económicos y humanos y, por tanto, en un servicio de justicia más eficiente y eficaz. Con la creación del Consejo de la Judicatura como responsable de gestionar la autonomía económica y administrativa de la rama, se pretendía simultáneamente fortalecer los controles disciplinarios y de desempeño sobre el cuerpo de jueces y empleados judiciales.

- Instauración de un sistema acusatorio de investigación y acusación penal. Con la reforma del Código de Procedimiento Penal se instauró un sistema de investigación más garantista respecto a los derechos de los imputados al igual que pretendidamente más eficaz para acusar y darle agilidad a la justicia penal. Con su creación, se buscaba dejar atrás un sistema inquisitivo de escasa eficiencia y utilizado con fines extorsivos.
- Instauración de un sistema de defensa pública. Inicialmente a través de la Subsecretaría de Justicia –y ahora bajo el control del Ministerio de la Presidencia–, el Estado asumió la tarea de brindar asistencia legal a quienes no tienen los recursos económicos o no desean nombrar a un abogado para su defensa en el ámbito penal. Actualmente, también existe un sistema de defensa de oficio a cargo del poder judicial administrado por las Cortes Superiores de Distrito. Éste utiliza el mecanismo de designación de abogados sin remuneración, quienes se encargan de la representación legal para los asuntos civiles, familiares, administrativos y laborales⁶²².
- Diversos ámbitos del sistema jurídico boliviano delinearon el marco para el reconocimiento de las instituciones de justicia de los pueblos indígenas. En primer lugar, en el Artículo 1 de la Constitución definió a la República de Bolivia como multiétnica y pluricultural. Por su parte, en el Artículo 171, se reconocieron los derechos sociales, económicos, culturales y la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. En su tercer numeral se estableció claramente que las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, conforme a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes. Complementariamente y aún antes de las anteriores reformas acaecidas en 1994, el país suscribió en 1990 el Acuerdo 169 de la OIT, el cual permite el reconocimiento de las poblaciones indígenas y sus derechos.

⁶²² Vid. Cejamerica, *Reporte y datos básicos de defensorías de Bolivia*. Documento disponible en Internet: http://www.cejamerica.org/newsite/rep/rep_bolivia.pdf. Visitado el 15 de junio de 2007.

En el ámbito legal, la Ley 1715 de 1996 sobre el Servicio Nacional de Reforma Agraria estableció que en la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación con los pueblos indígenas y originarios, deberán considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional. Por su parte, con la Ley No. 1551/94, relativa a la Participación Popular, fueron reconocidas las diversas formas de organización tradicional, asegurando la democracia participativa municipal al sector rural, se instituyó la distritación municipal dentro de los linderos de la identidad cultural y se empezó a permitir a los gobiernos locales regirse por sus autoridades genuinas.

Complementariamente, el Nuevo Código de Procedimiento Penal reconoció la justicia de las comunidades indígenas. Se estableció en primer lugar, la extinción de la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidas por la Constitución Política del Estado (Art. 28). En otro sentido, se empezó a garantizar la asistencia de traductores en los casos de imputaciones penales a miembros de los pueblos indígenas que no estén incluidas en lo previsto en el anterior artículo. Finalmente, algunas partes del nuevo código han sido difundidas en las lenguas propias de las comunidades.

Como puede verse, la reforma constitucional de 1994 reestructuró de manera amplia desde la forma de organización de la administración de justicia, hasta el número de actores que la integraban. Formalmente, pretendió construir un poder judicial más independiente, eficiente y garantista de los derechos humanos. En la práctica y durante un largo período, algunos aspectos del poder judicial se transformaron efectivamente, resaltándose en particular la oferta de juzgados, el presupuesto y las dotaciones salariales. En menor medida se mejoraron los indicadores de gestión (ver anexo 2).

El proyecto patrocinado por el Banco Mundial debe ubicarse en este contexto, en el sentido en que pretendió apoyar el desarrollo de las reformas constitucionales a nivel judicial, particularmente en los temas

de independencia, eficiencia y eficacia, seguridad jurídica y un marco legal acorde con la Constitución y el modelo de desarrollo basado en el mercado.

4.4 EL PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL DEL BANCO MUNDIAL EN BOLIVIA

Los pasos previos a la aprobación del proyecto se iniciaron en 1993 a través de las denominadas misiones de identificación y análisis, cuya función era reconocer, entre otros, los problemas centrales del poder judicial, los actores y las posibilidades de reforma. Este proceso coincidió con el cambio de la Ley de Organización Judicial que había superado varios de los problemas más críticos de la antigua normatividad heredada de la dictadura de Bánzer.

Como parte de esta fase de identificación, se contrataron varios estudios y se prepararon varias reuniones. Entre los primeros estudios se realizó un diagnóstico financiado por el Banco a la Universidad Católica Boliviana y dirigido a identificar los tiempos reales y obstáculos en el desarrollo del procedimiento de los casos civiles⁶²³. En materia de encuentros, se convocó, conjuntamente con la Corte Suprema de Justicia, una reunión en marzo de 1994, con el fin de dar a conocer el estudio anterior y realizar recomendaciones para el contenido del proyecto que sería financiado por el Banco. Allí se inauguraría el funcionamiento del llamado Consejo Ejecutivo del Judicial, el cual estaba integrado por dos miembros de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia, tres jueces de las Cortes de Distrito y el Presidente del Colegio de Abogados de Bolivia. La pretensión de darle espacio a este Consejo consistía en mostrar que existía un ámbito colegiado a la hora de discutir las líneas básicas del proyecto.

La anterior reunión constituyó el punto de partida del proyecto de reforma judicial. Éste se negociaría con el gobierno boliviano finalmente en enero de 1995 y se aprobaría a mediados del mismo año, teniendo previsto un período de ejecución de cuatro años, hasta septiembre de 1999⁶²⁴. Dicho proyecto, por un monto de 11 millones de dólares, sería el segundo firmado en América Latina, luego del suscrito entre el BM y Venezuela.

⁶²³ Vid. Banco Mundial, 1995, *op. cit.*, p. 10.

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 4.

Como se anotó con anterioridad, la justificación del proyecto descansaba en un diagnóstico general del Banco según el cual la manera como funcionaba el poder judicial no garantizaba condiciones institucionales para permitir a los agentes privados la ejecución consistente y predecible de sus derechos⁶²⁵. El BM partía de que las reformas económicas en Bolivia no habían logrado implantar un sector privado fuerte que remplazara al Estado en la dinamización del crecimiento económico. Lo cual era, en parte, el producto de un marco institucional imperfecto, en el que se incluía al poder judicial.

Los problemas que más preocupaban al Banco en relación con el poder judicial eran varios. De un lado, estaba la ausencia de mecanismos internos que permitieran una mayor consistencia y predictibilidad de las decisiones judiciales. En sentido complementario, existía una preocupación por la ineficiencia en la tramitación de los conflictos en la medida en que su duración era igualmente impredecible. Finalmente, se consideraba que la administración de justicia era inaccesible y que, además, no se contaba con el reconocimiento de otras vías más informales como la conciliación o la mediación⁶²⁶.

De acuerdo con esta delimitación de sus áreas de interés, el Banco identificó tres tipos de causas. De un lado, estarían los problemas de independencia judicial, asociados especialmente a la existencia de redes de clientelismo y a la ausencia de la carrera judicial, que mermaban excesivamente la posibilidad de obtener interpretaciones coherentes en el tiempo. En segunda instancia, estarían los problemas de inadecuada gestión organizacional del sistema, expresada ante todo en la ausencia de planeación de una política judicial, la cual, a su vez, redundaba en una inadecuada distribución de las unidades judiciales en el territorio y en una casi total despreocupación por la gestión de los tribunales. Finalmente, estarían los problemas de administración de los operadores judiciales, dado que no existían prácticas para su manejo, ni seguimiento a su trabajo, ni espacios de formación adecuados, lo cual daba como resultado bajos niveles de profesionalismo⁶²⁷.

⁶²⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶²⁶ *Ibidem*, p. 2.

⁶²⁷ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

Ahora bien, en aquel momento el Banco estaba especialmente preocupado por la ineficacia judicial en la jurisdicción civil y por ello realizó un estudio para determinar dónde estaban los principales cuellos de botella en la materia. Fue así como se constató que, en el ámbito legal, el Código de Procedimiento Civil boliviano, a pesar de proceder de los años setenta, era una legislación moderna que permitía al juez comandar el proceso y evitar las dilaciones en su desarrollo. Por lo demás, establecía sanciones al juez por el no cumplimiento de los términos procesales.

A pesar de lo anterior, los tiempos procesales casi nunca se cumplían y en determinados casos tomaban entre 3 y 10 veces más de lo legalmente previsto. Ello se explicaba por la existencia de maniobras dilatorias por parte de los abogados litigantes, pero especialmente por la pasividad del juez para enfrentarlas. Otro tanto ocurría con la total ausencia de iniciativa de este último para decretar y obtener pruebas.

Con el fin de encontrar explicaciones sobre lo anterior, el diagnóstico asumido por el banco planteó que las principales causas estaban en:

- La ausencia de estándares que guiaran el proceder de los jueces en la dirección de los procesos. Por tanto, la tradición ritualista que imperaba de tiempo atrás terminó por imponerse y, en tal sentido, el juez era más un notario de lo que los litigantes querían, que un director de los procesos.
- La falta de adecuada formación. De acuerdo con una encuesta realizada a jueces en la Paz, no todos ellos tenían el grado de abogados y los que lo tenían no contaban con posgrados ni especializaciones⁶²⁸.
- Los inadecuados incentivos institucionales. Dado que la judicatura había sido integrada ante todo por vínculos clientelares de diverso tipo, la permanencia y futuro dentro de la rama dependía de éstos. Por tanto, no existían estímulos para una mejor gestión basados en el mérito y los resultados.
- La ausencia de información veraz sobre el desempeño judicial. Al no contarse con un sistema de estadísticas judiciales que llegara a toda la judicatura, la información era segmentada y, por tanto,

⁶²⁸ *Ibidem*, p. 11.

no permitía contar con datos relevantes para identificar posibles problemas y maneras de enfrentarlos.

- La ausencia de gestión administrativa de los juzgados. En particular se encontró que no había suficiente apoyo profesional a la gestión de los juzgados, dado que éste era brindado, ante todo, por estudiantes de derecho. De igual forma, al interior de las unidades judiciales no existía una clara división de funciones.

Como puede colegirse, el diagnóstico del Banco se centraba especialmente en los problemas de tipo organizacional y de independencia que aquejaban al poder judicial boliviano y que impedían su mayor fortaleza. Si bien en sus análisis se reconocía el inevitable contexto político de este poder y, en particular, las constricciones para la independencia provenientes de la dinámica de redes de clientelismo, el Banco se centró prioritariamente en los problemas asociados a la inadecuada gestión del trabajo y la formación de los operadores judiciales. Por tanto, los proyectos de reforma se centrarían en las instancias judiciales de diverso tipo y no considerarían de ningún modo a los otros entes del Estado que tenían que ver directa o indirectamente con el poder judicial.

4.4.1 Objetivos y componentes del proyecto de reforma judicial

El programa de Reformas Judiciales I se inició en 1995 con el objetivo global de ayudar a crear un sistema judicial que contribuyera al crecimiento económico, facilitando la actividad del sector privado y el bienestar social mediante una mejor garantía de los derechos básicos de los ciudadanos. Los objetivos específicos del proyecto se subdividieron en tres: en primer lugar, se pretendió que la resolución de conflictos por parte del poder judicial fuera más rápida, de igual manera se planteó que la aplicación del derecho a los casos concretos se basara en una interpretación adecuada de la legislación y la jurisprudencia; finalmente, se defendió que la Administración de justicia debería responder a las necesidades cambiantes de la sociedad boliviana⁶²⁹.

Vista en perspectiva, la pretensión central del proyecto era sentar las bases del fortalecimiento del poder judicial en los ámbitos de independencia, eficiencia y predictibilidad de sus decisiones. Se trataba de iniciar

⁶²⁹ *Ibidem*, p. 13.

un proceso de generación de las condiciones para un papel futuro más activo del poder judicial. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como se vio, la judicatura boliviana estaba profundamente afectada por una historia de escasa independencia, alta corrupción y una profunda desorganización. De este modo, cualquier posibilidad futura de un papel más activista del poder judicial en materia económica pasaba por su gradual fortalecimiento.

El cumplimiento de los anteriores objetivos se concibió como producto de un proceso de mediano plazo, del cual el proyecto en mención sería la primera fase. En tal sentido, el objetivo de ésta era establecer el marco de políticas e instituciones básicas de la reforma judicial. Esto tendría un área de especial atención que correspondería a la jurisdicción civil.

El establecimiento de este marco y las actividades para su consecución se dividieron, a su vez, en dos componentes. De un lado estaba el relacionado con la mejora de las condiciones para la gestión cotidiana del poder judicial. Éste conllevó la proyección de actividades especialmente relativas a la organización del trabajo y la formación de los jueces. El segundo componente correspondería a las reformas legislativas propiamente dichas, las cuales versaron, ante todo, sobre el desarrollo legal de la Constitución y la actualización de ciertos códigos⁶³⁰. Los componentes organizacional y legislativo se asignaron a distintos órganos. El primero estuvo a cargo del poder judicial encabezado por la Corte Suprema. El segundo fue tarea del entonces recientemente creado Ministerio de Justicia⁶³¹.

El componente liderado por el poder judicial, se organizó en cuatro áreas de interés, bajo las cuales se establecieron compromisos concretos de actividades. La primera de ellas se denominó “reformas de los procesos judiciales”. Ésta estaría enteramente dedicada al área civil y buscaría generar criterios de política para el proceder de los jueces, de tal forma que permitiera una acción más eficiente en esta área. La actividad fundamental aquí prevista era la producción, por parte de la Corte Suprema, de estándares para la gestión del proceso, que debían ser seguidos por los

⁶³⁰ De acuerdo con el ex Viceministro de Justicia de la época, Dr. Bernardo Wayar, la estructuración en estos dos componentes fue planteada por el Banco Mundial, a pesar de las reticencias manifestadas por el Ministerio. Entrevista realizada en la Paz, Bolivia, Julio de 2007.

⁶³¹ Vid. Banco Mundial, 1995, *op. cit.*, p. 14.

jueces. Estas guías de acción deberían darse en tres terrenos: en el plano formal del proceso, deberían promover la introducción de la conciliación en el procedimiento civil y desarrollar de manera concreta los poderes del juez en el liderazgo del desarrollo judicial. A nivel de la celeridad procesal, los estándares debían establecer los tiempos promedios máximos que podría durar un proceso en la práctica. En un plano más sustantivo se propuso que:

(...) la Corte Suprema defina políticas que aclaren el grado de independencia que disfrutan los jueces en la adjudicación del derecho y respecto de la legislación, las otras ramas del gobierno y la jerarquía judicial. Esto podría incluir métodos de interpretación a ser seguidos por los jueces. La pretensión es cambiar la visión estrecha que tienen éstos sobre su papel como intérpretes estrictos de la ley y enfatizar la responsabilidad social y autonomía que deberían ejercer en la resolución de controversias⁶³².

La construcción y aplicación de los anteriores estándares debería ser la prioridad de este componente de la reforma judicial. Ello terminaría expresándose en el establecimiento de un plazo a la Corte Suprema para la formulación de tales guías, el cual, según el proyecto, era el 31 de diciembre de 1995⁶³³.

El segundo subcomponente del área de reformas de los procesos judiciales era la generación de un espacio de formación sobre el contenido de las mismas. Éste se dirigiría inicialmente a 30 jueces del área civil que, posteriormente, podrían convertirse en multiplicadores. Las áreas de formación serían cuatro: de un lado, la adecuada delimitación del papel de los jueces en términos de su responsabilidad social y autoridad para la gestión de los procesos judiciales; luego vendría el desarrollo de capacidades específicas para permitir a los operadores judiciales un papel más activo en el manejo de los casos; en tercer lugar, se propuso fortalecer la formación en la etapa de búsqueda de pruebas y, finalmente, se consideró oportuno mejorar las condiciones para la formulación y redacción de sentencias.

La tercera área de acción fue la generación de un sistema de información judicial. Ésta consistiría, por una parte, en la creación de un manual de información que permitiera recoger referencias jurídicas que hasta

⁶³² *Ibidem*, p. 16.

⁶³³ *Ibidem*, p. 17

entonces se encontraban dispersos en distintas normatividades y el cual debía convertirse en un referente para el monitoreo del cumplimiento de los estándares anteriormente indicados; y, por otra parte, en la creación de un sistema informático que permitiera el seguimiento del desarrollo de los casos por los distintos niveles de la judicatura. El mismo se aplicaría inicialmente en treinta juzgados de primera instancia.

La cuarta y última área de interés del primer componente a cargo de la Corte Suprema era la administración de los juzgados. Se propuso que el proyecto desarrollara un diagnóstico del estado actual de la gestión concreta de las unidades judiciales y que propusiera, a su vez, formas alternativas de organización del trabajo. Se buscaba la generación de unos manuales operativos tanto de tipo organizacional como de personal, que pudieran ser introducidos en treinta juzgados piloto.

El segundo gran componente de esta parte del proyecto a cargo de la Corte Suprema era la “reforma de la gestión del recurso humano”. Se buscaba, en concreto, modificar la estructura de incentivos que hasta entonces había regido el proceder de los jueces con el fin de obtener una judicatura más profesional e independiente. Para ello se consideraron tres ejes de actividad: el primero de ellos propugnaba por la necesidad de construir un sistema de carrera judicial, el cual se trataría de poner en marcha a través de la generación y aplicación de unas guías de trabajo para el proceso de reclutamiento, evaluación y ascenso de los futuros miembros del poder judicial. A partir de estas guías y del diagnóstico organizacional arriba identificado, se pretendía igualmente construir un verdadero sistema de carrera aplicable a toda la judicatura.

El siguiente eje incluido en este componente era la mejora de la formación judicial. Se propuso la creación de una unidad de formación adscrita al órgano directivo del proyecto. Ésta debería encargarse de generar procesos formativos para los jueces vinculados de manera reciente a la rama y de coordinar seminarios de actualización según los intereses del poder judicial. El último ámbito de acción era la ética judicial, para lo cual se propuso la elaboración de unos estándares de lo que consideraba una correcta acción judicial, a partir de los cuales se debería establecer un futuro código de ética.

Los últimos dos aspectos a favor de la mejora de la gestión del poder judicial se titularon “fortalecimiento institucional del poder judicial” y

“fondo para el desarrollo judicial”. El primero buscaba generar capacidades para un manejo más estratégico de la planeación interna. En tal sentido, se propuso la creación de una unidad para este efecto al igual que la existencia de una oficina de estudios legales que asesorara a la Corte Suprema en la generación de políticas para el sector. Por su parte, el fondo mencionado pretendía crear una fuente permanente de recursos para apoyar proyectos concretos de soluciones judiciales que se originaran en los operadores judiciales. Los actores elegibles eran las Cortes de Distrito y las actividades financiadas incluían desde asistencia técnica hasta fortalecimiento de infraestructuras. Los préstamos por esta vía no podían superar los 500.000 dólares.

Al lado del componente organizacional antes descrito, el Banco previó una segunda área de cooperación preponderantemente ligada con reformas legislativas, la cual debía ser liderada por el poder ejecutivo a través del Ministerio de Justicia. Entre las actividades que deberían ser desarrolladas en este nivel estaban, en primer lugar, las relacionadas con la puesta en marcha de las reformas constitucionales en materia judicial. En particular, se buscaba apoyar la cabal introducción del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, mediante la preparación de la legislación para su organización, la creación de políticas internas para su diseño administrativo y el establecimiento de un plan para su puesta en funcionamiento. También, para ambos casos, se incluían fórmulas diversas de formación.

En materia estrictamente legislativa, el proyecto incluía la reforma de los códigos de comercio y de procedimiento civil, con el fin de crear un marco más moderno y eficaz para las actividades del sector privado. En tal sentido, se pretendía apoyar la generación de diversos espacios de discusión que facilitarían la construcción de distintos preproyectos que pudieran ser presentados al parlamento.

En este mismo plano, se incluyó la creación de una unidad técnica legislativa en el interior del Ministerio de Justicia. Ésta tenía por objetivo asesorar al parlamento y al poder ejecutivo con investigaciones previas a la producción de las normas y con metodologías para una mejor redacción y concordancia entre leyes. El fin último de esta unidad era permitir una legislación de mayor calidad. De igual forma se pretendía fortalecer la publicidad de las leyes, mediante el establecimiento de un sistema de información legislativa, para lo cual el crédito en mención apoyó un estudio de factibilidad del mismo.

El elemento final a cargo del Ministerio de Justicia tenía que ver con la promoción y puesta en marcha de la nueva norma para la resolución alternativa de conflictos. Ésta se encontraba a cargo del parlamento y buscaba la introducción de una mayor cantidad de mecanismos no formales para la solución de conflictos, así como de condiciones más claras para su aceptación por parte de las cortes judiciales. Complementariamente, el préstamo buscaba generar una legislación que regulara la justicia de paz de base indígena. Para ello se financiaron varios estudios que dieran cuenta de la realidad de la misma y de las distintas formas de regularla. A partir de dichos estudios se elaboraría un proyecto de ley que debería ser conocido y aprobado por el Congreso. Este proyecto, según lo acordado, debería estar disponible para el 30 de junio de 1996.

El desarrollo de las tareas asignadas al Ministerio de Justicia debería estar a cargo de un coordinador con experiencia internacional, el cual sería el responsable de su realización y su monitoreo. Por su parte, la ejecución del proyecto en manos del poder judicial debería ser llevada a cabo por el Consejo Ejecutivo de la Corte Suprema arriba mencionado.

Adicionalmente, se establecieron dos condiciones previas a la realización de cualquier desembolso. En primer lugar, en el caso del fondo de desarrollo judicial, manejado por la Corte Suprema, los pagos estaban sujetos a la aprobación de un manual de operaciones. En segundo lugar, los fondos para el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional estaban sujetos a la aprobación de un plan de acción por parte de la Agencia Internacional de Desarrollo perteneciente al Grupo Banco Mundial.

Como se ve en el cuadro 6, en conjunto, la estructura de la primera fase del proyecto de reformas judiciales parece clara. Su primera línea de trabajo era la generación de procedimientos especialmente organizacionales y de guías de acción que permitieran mayor eficacia del poder judicial. En segunda instancia el fortalecimiento de diversos espacios de capacitación, inicialmente orientados a grupos piloto de jueces. Éstos serían un anticipo de la creación de la escuela judicial. En tercer y último plano, las reformas incluían un amplio número de transformaciones legislativas que iban desde las directamente judiciales, como la relativa al Consejo de la Judicatura, hasta las legales, como las concernientes a los códigos de comercio y procedimiento civil, los mecanismos informales de solución de controversias y la justicia indígena.

Cuadro 6
PRINCIPALES REFORMAS PREVISTAS AL PODER JUDICIAL Y RESPONSABLE DE LAS MISMAS

Componente / ↓ Responsable →	Corte Suprema de Justicia (Actividades)	Ministerio de Justicia
Reformas de los procesos judiciales en el área civil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de guías para una mayor celeridad, independencia claramente definida y uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos. 2. Generación de procesos de formación sobre aspectos de la reforma dirigidas a un grupo piloto de jueces. 3. Sistemas de información tanto de datos como informáticos. 4. Gestión de los juzgados. 	
Reformas para una mejor gestión del recurso humano	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de las condiciones para construir un sistema de carrera judicial. 2. Creación de una unidad de formación para jueces. 3. Creación de estándares de ética judicial. 	
Fortalecimiento institucional del poder judicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de una unidad de planeación. 2. Creación de una oficina legal que asesorara a la Corte Suprema. 	
Fondo de Desarrollo Judicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiación de propuestas provenientes de los operadores judiciales. 	
Reformas legales		<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo del marco legal del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. 2. Reforma de los códigos de comercio y procedimiento civil. 3. Creación de la unidad técnica legislativa para mejorar la calidad de las leyes. 4. Apoyo para la aprobación y aplicación de la ley de mecanismos alternativos de solución de conflictos. 5. Diagnósticos y creación de una propuesta legal para el reconocimiento de la ley de justicia comunitaria.

FUENTE: Banco Mundial, 1995, *op. cit.* Elaboración propia.

Si se examina el enfoque de este grupo de reformas, es necesario resaltar que las actividades del proyecto no consideraron explícitamente la reforma judicial boliviana como parte de una estrategia para el fortalecimiento del Estado de derecho. Es sintomático que ninguno de los documentos del proyecto incluyera su relación con este último. Con todo, implícitamente, la orientación del proyecto de reformas buscaba fortalecer ciertos atributos formales del Estado de derecho, especialmente alrededor del poder judicial. Fue así como se dio especial importancia a generar predictibilidad e independencia en su accionar, a promover técnicas de redacción que mejoraran la claridad legislativa y a garantizar una mejor publicidad de las leyes. Respecto de los temas de eficacia producto de una mejor organización, se trataba de generar un ambiente de mayor seguridad jurídica para la actividad económica⁶³⁴.

A pesar de este vínculo implícito, es necesario anotar que dentro de la retórica utilizada por el BM en el proyecto boliviano, el tema del Estado de derecho resultaba muy poco relevante. Como ya ha ocurrido en otros contextos, progresivamente los temas de reforma judicial han adquirido una vida propia especialmente ligada a la manera como la entienden los funcionarios del Banco que negocian los proyectos con los respectivos gobiernos. Como en su momento lo mostró el Informe Wapenhans⁶³⁵, la dinámica real del Banco se expresa ante todo en la colocación de préstamos en las áreas de su interés y no en su coherencia clara y plena con sus discursos globales al respecto. Así pues, en la práctica, lo más importante para el BM ha sido identificar proyectos concretos con resultados medibles, especialmente orientados a los temas de crecimiento económico⁶³⁶. En tal sentido, el BM ha reconocido su horizonte limitado a este respecto, al afirmar:

⁶³⁴ Según entrevista al ex coordinador de ese proyecto al interior del Banco Mundial, existió una preocupación clara por el tema del Estado de derecho. Entrevista realizada por correo electrónico a David Varela. Abril de 2007.

⁶³⁵ Vid supra nota 87 y 88.

⁶³⁶ Weaver ha identificado una incoherencia entre la retórica del Banco en los temas de gobernanza y los proyectos concretos. Una de las causas de ésta sería la escasa preparación de los funcionarios del BM para su inmersión en estas temáticas. Precisamente, una de las entrevistas realizadas a miembros de este organismo lo expresaba en los siguientes términos: “Hay una tendencia muy humana a mantenerse en lo que usted sabe cómo hacer (...) la idea de un economista sobre la administración pública tiende a estar concentrada en los aspectos de ajuste estructural (privatizar) y algo de reingeniería organizacional”. Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 169.

*El Banco, a través del CAS, centró sus actividades en mejoras de corto y largo plazo para mejorar la eficiencia y efectividad de las cortes con el fin de construir confianza en el sector privado y estimular la inversión. De hecho, a través de los distintos componentes de los proyectos, la racionalidad de fondo del compromiso del Banco en la reforma judicial continuó estando basada en el papel del poder judicial para facilitar el crecimiento económico*⁶³⁷.

En otro plano, el proyecto de reformas judiciales y el concepto de Estado de derecho que éste suponía implícitamente, estaban afectados por su total desvinculación del referente democrático. Como ya se anotó, el proyecto mismo fue producto del condicionamiento del BM como contra-prestación para aprobar la solicitud de un crédito para la capitalización de algunas empresas públicas. Adicionalmente y como se verá mas en detalle en la última parte de este capítulo, la decisión sobre buena parte de los contenidos fue el producto de la negociación entre el Banco y el Ministerio de Justicia y de la gestión de distintos consultores, sin intervención de los actores directamente interesados ni de los representantes políticos de la ciudadanía. Así, se asumió, unilateralmente, que Bolivia necesitaba un poder judicial que favoreciera la economía de mercado, al margen de las expectativas o temores de la ciudadanía.

A partir de este enfoque y con tal esquema de acción, se realizarían un conjunto amplio de actividades que si bien no desarrollaron todo lo inicialmente previsto, sí apuntalaron varias de las características y dinámicas que definirían el futuro del poder judicial boliviano.

4.4.2 Las actividades desarrolladas como parte del primer proyecto de reformas judiciales

La realización de lo propuesto en el proyecto tomó diversos caminos. Buena parte de las actividades encargadas a la Corte Suprema serían llevadas a cabo por la empresa estadounidense *Chemonics Internacional*, la cual desarrolló una consultoría dirigida a construir un sistema de carrera judicial y de organización y definición de funciones de la administración de justicia. Como prioridad de estos estudios se definió mejorar la eficiencia de la administración de justicia. Para ello se consideró indispensable evaluar los arreglos prevalecientes en materia de organización de tribu-

⁶³⁷ Banco Mundial, *Final Report. Judicial Reform Project*. Washington, 2000(a), p. 5.

nales y el perfil de los recursos humanos con los que contaba el poder judicial, con objeto de proponer alternativas de organización y de manejo de personal.

Los productos obtenidos por Chemonics se ubicaron fundamentalmente en el plano estrictamente gerencial y organizacional. Así, estuvo en primer lugar la generación de un diseño de sistemas de gestión que incluía la definición de un perfil institucional del poder judicial. Las actividades realizadas incluyeron la creación de un modelo de organización y gerencia de los cuatro órganos que estructuraban la cúpula del poder judicial. Dentro de éste se planteó la introducción de un:

*Sistema integrado de administración financiera; análisis de normas legales y sistema de control gubernamental; diseño de políticas y normas de auditoría financiera; políticas de administración y finanzas; guía para la elaboración del plan anual de operaciones y las políticas de finanzas; diseño del modelo matemático de distribución de juzgados; presupuestos del poder judicial y sistema de indicadores de eficiencia y eficacia para el área de administración y finanzas*⁶³⁸.

En un segundo plano, se incluyó una propuesta de reorganización de la administración de Tribunales de Capital de Departamento que estableció, en lo fundamental, la especialización en unidades separadas de las labores de secretaría, recepción y distribución de proceso y notificación de providencias judiciales⁶³⁹.

Al lado de los temas de organización de funciones y actividades, Chemonics igualmente desarrolló estrategias para la gestión de los recursos humanos. En tal sentido se estructuró un sistema de carrera judicial que incorporó manuales para la selección y promoción, capacitación, evaluación del desempeño, clasificación, remuneraciones, régimen de excelencia y perfil del juez boliviano. Igualmente, introdujo un sistema de carrera administrativa.

⁶³⁸ Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, *Evaluación del proyecto de reforma judicial de Bolivia*, Madrid, 2000, p. 8.

⁶³⁹ En concreto se planteó: “i) la transformación de la secretaría de cámara en una dependencia judicial integrada; ii) un Sistema de Recepción y Distribución de Causas; iii) la introducción del Expediente Electrónico y la creación de la Oficina de Notificación de Distrito”. *Ibidem*, p. 10.

En lo concerniente a las actividades relativas a la reforma de los procesos judiciales, se obtuvieron 22 guías de aplicación diseñadas por la Corte Suprema de Justicia dirigidas a mejorar la gestión de los procedimientos. Éstas, sin embargo, fueron objeto de un proceso de revisión final por parte de la misma Corte, el cual, finalmente nunca terminó. Por tanto, las guías no tuvieron una versión final utilizable.

El siguiente grupo de actividades fue el desarrollo del plan de modernización informática. Como resultado de éste, se diseñaron dos sistemas para el área civil, conocidos como Sisman y Sijac. El Sistema Manual de Información en el área civil (Sisman) tuvo por objetivo registrar los instrumentos procesales en cuanto soporte textual de los documentos redactados en el despacho judicial. Adicionalmente, procesaba las estadísticas en los planos local, regional y nacional. El Sistema de Información Judicial del Área Civil (Sijac) era un sistema de seguimiento de causas de las áreas civil y de familia que se estableció en el distrito de Chuquisaca y que, además, permitió fortalecer la dotación de computadores de algunas unidades judiciales⁶⁴⁰.

Finalmente en relación con el tema de capacitación, la Corte Suprema estableció un acuerdo con la Escuela Judicial de Costa Rica y con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (Ilanud) para desarrollar un programa de acción a lo largo de dos años. En éste se brindó capacitación en temas de organización judicial, gerenciamiento y ética judicial a 157 jueces de todos los niveles y procedentes de todas las regiones. Éstos, a su vez, conformarían un grupo de cuarenta capacitadores que debían realizar réplicas de su formación en sus zonas de trabajo. De hecho, este trabajo final se realizó mediante la convocatoria de 118 jueces y vocales de todos los distritos judiciales⁶⁴¹. Los programas de formación también llegaron a otros operadores legales no judiciales tales como abogados litigantes y profesores universitarios⁶⁴².

En relación con las actividades que se encontraban bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia, los principales desarrollos tuvieron

⁶⁴⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁶⁴¹ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁴² Vid. Banco Mundial, 2000(a), *op. cit.*, p. 7.

lugar en los aspectos legales y de asistencia técnica. En el primer punto, el ministerio en cuestión se encargó de elaborar las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura, para lo cual contó con la participación de la Corte Suprema de Justicia, especialmente en lo concerniente al órgano de administración judicial. De igual forma, aquél se encargó de las propuestas de organización relativas al sistema financiero, de administración y de recursos humanos del Consejo. Ambas leyes serían promulgadas finalmente por el Congreso en 1998.

En el ámbito legislativo, el Ministerio tuvo una participación importante en la preparación de otra serie de iniciativas entre las que se incluyeron los nuevos códigos de procedimiento civil, de procedimientos administrativos y reformas a los códigos de comercio y civil. Los dos primeros fueron entregados al Poder Legislativo para su consideración.

En lo relacionado con el tema de los mecanismos alternativos de resolución de disputas, el Ministerio desarrolló el Registro de Conciliadores y promovió el uso social de los mismos. En lo referido a la justicia comunitaria se realizaron varios estudios dirigidos a conocer mejor el contenido de este tipo de justicia y establecer los puntos de encuentro y desencuentro entre aquella y la administración de justicia estatal. De igual forma, se desarrollaron algunos procesos de formación tanto de las autoridades indígenas como de operadores estatales a partir de las conclusiones de los mencionados estudios.

Finalmente, el subcomponente denominado fortalecimiento institucional del Ministerio de Justicia se daría a propósito de la publicación de dos manuales. El primero, denominado de normas técnicas, estuvo dirigido a mejorar la calidad de la elaboración de normas judiciales, con el fin de evitar contradicciones y generar una normatividad más clara. El segundo manual fue el de formulación de leyes y regulaciones que pretendió generar una metodología que facilitara la consistencia en el tiempo de su contenido, haciendo énfasis en las derogaciones y abrogaciones⁶⁴³.

⁶⁴³ “Un proyecto piloto se desarrolló para probar el Manual de Formulación de Leyes y Regulaciones tomando como base las leyes y regulaciones aprobadas entre 1960 y 1998. En lo que hace al fondo de apoyo a proyectos provenientes del judicial éste brindó recursos a 75 actividades que en lo fundamental fueron de capacitación y dotación de las unidades judiciales”. Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, *op. cit.*, p. 9.

Como puede colegirse, en lo concerniente a las tareas que debían ser cumplidas por la Corte, el proyecto de reformas judiciales fue realizado en buena parte por la consultora estadounidense antes mencionada. Ésta llevó a cabo una labor fundamentalmente de diagnóstico que debería permitir la introducción de medidas concretas. La mayoría de ellas no fueron introducidas en la práctica, se demoraron en su realización —como las relativas a las actividades para la introducción de la carrera— o tuvieron un impacto menor —como en el caso de los sistemas de gestión—. Adicionalmente, una parte de la actividad de Chemonics produjo resultados no solicitados como parte del proyecto⁶⁴⁴. En suma, se podría afirmar que lo realizado en los primeros cinco años de actividades a este nivel fue ante todo una profundización del análisis de los temas por abordar y la iniciación de algunas actividades, especialmente relacionadas con la formación y los sistemas de información.

A primera vista y como se detallará en el siguiente acápite, no todas las actividades contempladas en el momento de concepción del proyecto se cumplieron. En particular, las guías de acción que estaban a cargo de la Corte Suprema, y cuyo fin era promover una mayor eficiencia procesal, y la elaboración de unos sistemas de información legislativa, nunca se llevaron a cabo.

En lo relativo a las actividades que estaban a cargo del Ministerio de Justicia, las únicas reformas legales exitosas fueron las del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. En los otros casos, se realizaron avances en el nivel de propuestas pero no se lograron cambios completos

⁶⁴⁴ Los productos entregados que no fueron requeridos por la primera fase del programa de reformas judiciales pueden resumirse así:

- Sistema Integrado de Administración Financiera
- Análisis de Normas Legales y Sistema de Control Gubernamental
- Diseño de Políticas y Normas de Auditoría Financiera
- Políticas de Administración y Finanzas
- Guía para la elaboración del Plan Anual de Operaciones y las políticas de finanzas
- Presupuestos del poder judicial
- Sistema de Indicadores de Eficiencia y Eficacia en el área de administración y finanzas
- Modelo de Control Gubernamental y Auditoría Interna
- Diseño de Auditoría Judicial
- Análisis de Opciones de Administración de la Imprenta Judicial
- Recomendaciones en el área de Derechos Reales
- Modelo de Infraestructura Judicial
- Diseño de los diversos edificios para las Cortes Distritales
- Identificación de las necesidades edilicias de mantenimiento y construcción. *Ibidem*, p. 11.

al respecto. No obstante, se introdujeron algunos manuales dirigidos, sobre todo, a mejorar el proceso de producción de las leyes con el fin de ofrecer mayor seguridad jurídica.

A partir de desarrollos como los anteriores es posible sostener que la primera fase del proyecto apoyado por el BM no cumplió a cabalidad con todas las actividades propuestas, ello sin tener en cuenta el impacto verdadero de lo que sí se logró. A pesar de lo anterior, el Banco inició la preparación del segundo proyecto de reformas judiciales para Bolivia.

4.4.3 La segunda etapa de las reformas judiciales

El segundo proyecto de reforma judicial se empezó a discutir en el año 2000. Sus objetivos se vincularon oficialmente a los del Marco Integral de Desarrollo y, en tal sentido, pretendían la consolidación de lo que se llamó el sector justicia⁶⁴⁵. Para ello se definieron dos grandes objetivos generales. El primero incluía el fortalecimiento de algunas instituciones de la administración de justicia, para lo cual se plantearía la necesidad de mejorar sus herramientas de gestión; el establecimiento de un sistema de manejo de personal que permitiera mayor transparencia e independencia; y el estímulo de una mayor y mejor relación entre las instituciones que realizaban las funciones respectivas de la administración de justicia. El segundo gran objetivo consistía en ampliar el acceso a la justicia especialmente para los pobres. Con este fin, se optó por promover la disponibilidad de información legal y de servicios de apoyo jurídico a los ciudadanos⁶⁴⁶. Es importante anotar que este nuevo proyecto del Banco no contó con un diagnóstico previo y claro sobre los alcances del primer crédito, cuyas actividades se iniciaron en 1995⁶⁴⁷.

En términos de las áreas de intervención, la primera de ellas se denominó servicios para la gestión del sector justicia. Ésta incluía diversas acti-

⁶⁴⁵ Para una explicación del Marco Integral de Desarrollo y sus impactos, ver cap. 2 de esta tesis.

⁶⁴⁶ Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁴⁷ En el texto del segundo proyecto, el Banco menciona con referencia al primero que su realización no siempre se había cumplido en el tiempo y que habían existido problemas de coordinación entre las distintas instancias estatales de justicia que estuvieron involucradas en el mismo. Sin embargo, no da mayores detalles. Cabe anotar que en el mismo año el Ministerio de Relaciones exteriores de España llevaría a cabo una evaluación del primer proyecto. Al parecer, los resultados de la misma no se tuvieron en cuenta a la hora de delinear el proyecto en mención. Vid. Banco Mundial, *Bolivia. Second Judicial Reform Project*, Washington, 2000(c), p. 1.

vidades entre las que estaban la puesta en marcha de un sistema financiero integrado tanto para el poder judicial como para el Ministerio Público; la creación de un modelo de nueva gerencia y organización que incluía la reingeniería de varios procesos internos, la desconcentración de las responsabilidades administrativas, la preparación de planes anuales de operación y el desarrollo de capacidades estadísticas. Finalmente, se incluyó la generación de un sistema de información que permitiera determinar las prioridades y necesidades de acción del poder judicial y el Ministerio Público. El cumplimiento de lo aquí expuesto se desarrollaría a través de distintos proyectos piloto.

La segunda área insistía en los temas de carrera judicial pero incluyendo esta vez al Ministerio Público. En dicho sentido planteaba que se debía desarrollar y poner en marcha un sistema para la selección estricta, promoción regulada, competencia interna y evaluación periódica de los integrantes del poder judicial y del ente de acusación penal. Complementariamente, se planteó la necesidad de contar con un marco disciplinario más claro y eficaz que permitiera una investigación más adecuada; y la posibilidad de conocer los datos patrimoniales de los oficiales judiciales. Finalmente, se volvió a señalar la necesidad de procesos de formación que requerían la realización de un plan de acción y el desarrollo de actividades de cooperación entre las entidades encargadas a este nivel.

El tercero y si se quiere nuevo componente fue la preocupación por el acceso a la justicia. Ésta se desglosó en un amplio número de iniciativas. La primera fue la construcción de las Casas de Justicia, con la cual se buscaba trasladar los distintos servicios de justicia, a las comunidades campesinas y urbanas, donde no había presencia de autoridades judiciales, así como su reunión bajo un mismo techo. La segunda iniciativa fue la búsqueda del adecuado reconocimiento legal de la justicia comunitaria, profundamente extendida entre la población indígena-campesina del país. A continuación se planteó la importancia de promover espacios para una mayor participación de la sociedad civil en la vigilancia social del funcionamiento de la administración de justicia, en la promoción de una cultura de los derechos y en la prestación de formas alternativas de administración de justicia. Finalmente, se promovió el fortalecimiento de los servicios legales para la población, lo cual incluía una mejor gestión de la defensoría pública, una mejor disposición de información para las personas sobre sus derechos y las oportunidades para defenderlos y un

ajuste en los contenidos de la formación en derecho⁶⁴⁸. Buena parte de lo anterior se desarrollaría en zonas piloto del país, las cuales no estaban todavía determinadas.

Según lo previsto, el liderazgo de este proyecto estaría en manos de un subcomité integrado por el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal General y el Ministerio de Justicia. Es importante anotar que no se incluyó la presencia del Consejo de la Judicatura, entidad constitucionalmente encargada de los aspectos gerenciales y de carrera del poder judicial. Por su parte, la ejecución del proyecto estaría a cargo de una unidad de coordinación establecida para el efecto. Finalmente, el monto del crédito duplicaba el del primero, al prever un valor total de 24 millones de dólares de los cuales 20 serían aportados por Banco Mundial y el resto por el gobierno boliviano.

Si se analiza el contenido antes descrito, se puede concluir que el segundo proyecto de reformas judiciales mantenía buena parte de las propuestas iniciadas durante la primera fase. En líneas generales, se confirmaba su opción por los temas gerenciales y de carrera judicial. Con todo, algunos de los temas iniciales desaparecieron, en particular los relativos a la mayor eficacia de los procedimientos civiles, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, las reformas legislativas y el fortalecimiento de las capacidades para una producción legal más predecible. Por otra parte, incluía de manera novedosa la referencia a distintas actividades a favor de un mayor acceso a la justicia.

En lo concerniente al enfoque de las reformas, la estructura del primer proyecto se mantenía. Es decir, no se planteó explícitamente que la reforma judicial fuera parte de un proceso de fortalecimiento del Estado de derecho. En igual sentido, no se incluyó ninguna mención en relación con una mejor garantía de los derechos, aparte, claro está, de lo relativo al acceso a la justicia.

Este vacío resulta aún más notable si se tiene en cuenta que, formalmente, la segunda fase debía estar enmarcada en los propósitos y lineamientos del Marco Integral de Desarrollo. Como se recordará, a finales de los noventa se había establecido dicho referente con el fin de promover una versión integral del desarrollo, que incluía el Estado de

⁶⁴⁸ *Ibidem*, p. 3.

derecho y el respeto mismo de los derechos humanos. De hecho, Bolivia se convertiría en uno de los países pioneros en la adopción del MID. A pesar de ello, cuando se introdujo este último en el país andino en 1999, no se realizó ningún cambio en el proyecto de reforma judicial que se venía desarrollando desde 1995. Adicionalmente, cuando se estructuró la segunda fase del proyecto de reformas judiciales, éste siguió manteniendo en buena medida su orientación a favor del crecimiento y de un poder judicial eficaz y eficiente.

Nuevamente, queda claro que los discursos elaborados por el Banco como avances en su concepción del desarrollo no siempre permean su proceder. En realidad, como se ha visto ya en otros casos, el factor que determina la orientación del BM es la dinámica de negociación de proyectos realizados por sus representantes en cada país, la cual es fundamentalmente delineada por el paradigma de desarrollo basado en el mercado.

A pesar de la continuidad que significaba la segunda fase del proyecto, y aún cuando la maduración de éste tomó cerca de dos años, su realización nunca tuvo lugar. El consejo directivo del Banco Mundial no aprobó la ejecución de la segunda fase de reformas judiciales y, por el contrario, decidió abandonar en el corto plazo la continuidad de su apoyo para las reformas judiciales en Bolivia. La principal razón argüida al respecto fue la existencia de un diagnóstico crítico acerca de los resultados de la primera fase de reformas judiciales, los cuales, a su vez, tenían que ver con serios problemas del poder judicial.

En efecto, a partir de los propios balances realizados por el BM, si bien se reconoció que la primera fase del proyecto de reformas judiciales incluyó la realización de un importante número de reformas, el balance global mostraba que los objetivos deseados no se habían cumplido como se esperaba. Las expresiones del fracaso se referían especialmente al incumplimiento de algunas actividades que se consideraban estratégicas, a la dificultad para realizar adecuadamente otras y al escaso impacto de lo que, a pesar de haber sido llevado a cabo, tuvo un limitado efecto práctico.

Entre las actividades no desarrolladas estuvo la elaboración de un conjunto de guías para la mejora de la gestión judicial por parte de la Corte Suprema, de tal forma que nunca se generaron los términos de acción institucional para enfrentar la morosidad y permitir una interpretación

judicial más predecible⁶⁴⁹. Otro tanto ocurrió con los sistemas de gestión de información, de los cuales nunca se desarrolló el relativo a los recursos humanos⁶⁵⁰.

En cuanto a las actividades demoradas, el caso más crítico se encontró en la introducción incompleta de un sistema eficaz de carrera judicial. La reglamentación específica del mismo tuvo lugar sólo hasta finales del año 2000, lo cual ocurrió simultáneamente con la creación de los reglamentos de la carrera administrativa, los procesos disciplinarios del poder judicial y el manual de funciones de la unidad de régimen disciplinario⁶⁵¹. Lo anterior ha sido producto de la ausencia de una política concreta en materia de recursos humanos, de un programa estratégico para la introducción de la carrera y de un liderazgo claro en el interior del Consejo de la Judicatura⁶⁵².

Antes de que se introdujera el sistema de carrera judicial, la integración de los jueces de la rama se desarrolló siguiendo un sistema transitorio que, mediante la convocatoria pública, permitía la valoración del currículo de los aspirantes y la confección final de listas con base en tal evaluación. La Corte Suprema y las Cortes de Distrito eran las instancias que finalmente realizaban la designación en propiedad. Con este sistema, si bien se mejoró formalmente la práctica del proceso de selección, éste nunca se valoró como el propio de una carrera judicial y, de hecho, fue criticado por mantener la posibilidad de seguir usando criterios políticos o regionales en el proceso final de escogencia. Según estimaciones extraoficiales, cerca de un 60% de los actuales jueces provienen del sistema de designación coordinado y realizado por la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el Sistema Integrado de Administración y Finanzas (SIAF) se desarrolló de manera aislada y sin tener en cuenta las recomendaciones del Informe Estratégico Organizacional bajo las cuales se había establecido su creación.

⁶⁴⁹ Vid. Banco Mundial, 2005, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁵⁰ Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁵¹ De acuerdo con fuentes del Consejo de la Judicatura, el sistema de carrera administrativa para los funcionarios del sector no es aplicado en el presente.

⁶⁵² Vid. Vicepresidencia de la República, *Diagnóstico: análisis y evaluación carrera judicial y carrera administrativa*. Documento interno de consultoría, La Paz, 2002, p. 2.

Entre las actividades realizadas pero con escaso impacto, está, en primer lugar la incorporación del sistema de información (Sisman), el cual debía permitir el seguimiento de los procesos en el interior de las Cortes. Éste nunca funcionó pues los empleados judiciales se negaron reiteradamente a proporcionar la información solicitada, al considerar que éste era un trabajo adicional a sus labores judiciales. Por su parte, el sistema Sijac fue desarrollado de manera piloto pero no tuvo continuidad. Algo similar ocurrió con la creación del Registro de Conciliadores, el cual, si bien existe formalmente, no es conocido por los actores a los que se dirige.

Finalmente, en lo referente al componente de justicia comunitaria o indígena, si bien se realizaron estudios para profundizar su conocimiento y generar formas de coordinación con la justicia estatal, el proyecto de ley aquí surgido nunca fue aprobado por el Congreso⁶⁵³.

Con base en lo anterior, el diagnóstico interno realizado por el Banco reconoció que el proyecto de reformas judiciales no había logrado sus objetivos y, por tanto, era, en general, un fracaso:

El Banco procuró mejorar la eficiencia del sistema judicial civil. A ese efecto, y como se recomendó en la evaluación anterior de la asistencia al país, era necesario “profesionalizar” el poder judicial y modernizar los sistemas y procesos judiciales con el propósito de reducir el tiempo de duración de los litigios y el número de casos sin resolver (...) “Los principales objetivos establecidos en la asistencia del Banco destinada a esta esfera no se alcanzaron...”.

Si la experiencia de las superintendencias regulatorias demostró un potencial positivo de la estrategia de aislamiento como parte del desarrollo institucional en Bolivia, el récord de la reforma judicial, que también buscaba fortalecer la independencia judicial de la influencia político partidista, ejemplifica las dificultades de una aproximación similar⁶⁵⁴.

Para el Banco, las causas de este fracaso, fueron tres. La primera de ellas se refería a la ausencia de voluntad política por parte de los principales actores que debían liderar el cambio. En primer lugar, en la etapa que se encontraba a cargo de la Corte Suprema de Justicia, tal vacío se expresó

⁶⁵³ Vid. Banco Mundial, 2005, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁵⁴ Vid. Banco Mundial, 2000 (b), *op. cit.*, p. 69.

en el hecho de que no hubiese sido nombrado un encargado institucional del proyecto financiado por el Banco y en las dificultades que enfrentó la relación entre los miembros de la Corte y el director encargado. Por su parte, la etapa liderada por el Consejo de la Judicatura careció de una mirada integral de la reforma y en el curso de su realización se creó un ambiente de continuo conflicto con la Corte y el Tribunal Constitucional⁶⁵⁵.

La segunda causa se refería a lo que el Banco denominaba ausencia de capacidad técnica de las entidades ejecutoras, es decir, la incapacidad para establecer las condiciones mínimas de desarrollo de determinadas actividades del proyecto. En particular, para el BM, el Consejo de la Judicatura, creado finalmente en 1998, no había logrado escoger el equipo mínimo de personas que deberían echar a andar el proyecto y no logró hacer las distribuciones presupuestales necesarias⁶⁵⁶. Se consideró que, internamente, este organismo no contaba con las condiciones especialmente políticas para tomar las decisiones ejecutivas de las que dependía la efectividad del proyecto.

Otra de las maneras en que se expresaba la escasa capacidad institucional para garantizar la realización de las reformas eran las casi nulas relaciones entre el recientemente creado Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia. Esta incomunicación dificultó cualquier acuerdo intrajudicial para poner en marcha los cambios previstos⁶⁵⁷.

Los problemas de coordinación entre los diversos actores institucionales que participan en la administración de justicia eran de vieja data. Éstos se habían reflejado, entre otros, en el registro de quejas según las cuales

⁶⁵⁵ “Ni la Corte Suprema, ni el Consejo de la Judicatura estuvieron completamente comprometidos con los objetivos del proyecto y no contaron con la visión de todo el proceso de reforma del sector. Con una perspectiva autocrática, no lograron cautivar a los distritos judiciales ni contar con el apoyo de funcionarios de bajo nivel”. Banco Mundial, 2000(a), *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁵⁷ “La incapacidad del Consejo de la Judicatura y de la Corte Suprema de llegar a un acuerdo sobre la implementación de los acuerdos, demoró la realización del informe final relacionado con el proyecto hasta septiembre cuando el gobierno y el Banco llegaron a la conclusión de que las debilidades institucionales de ambos organismos y las otras prioridades existentes, aconsejaban posponer la operación hasta el año fiscal de 2002”. Banco Mundial, *Governance, Legal and Judicial Reform in Three Andean Countries*. Documento disponible en Internet: http://www.worldbank.org/wbi/governance/peru/pdf/peru_3countries.pdf. Visitado el 15 de julio de 2007.

el CJ no brindaba información oportuna y no consultaba la opinión de los otros órganos judiciales. Igualmente, se presentaron casos que generaron posibles conflictos de competencias, como cuando la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia continuó ejerciendo el control sobre los tribunales inferiores en los ámbitos estrictamente jurisdiccionales, sin que existiera una diferenciación clara entre éste y el control disciplinario, que es función del CJ. Una situación similar ocurrió cuando la CSJ reivindicó su legítimo derecho, junto a los otros órganos jurisdiccionales, a ejercer una permanente tarea de coordinación con el órgano administrativo, respecto a temas de interés de todo el poder, ello a pesar de que los aspectos administrativos del poder judicial están entre las tareas del Consejo de la Judicatura⁶⁵⁸.

Situaciones como las anteriores han derivado en tensiones claras entre el CJ y la CSJ. Éstas han tenido lugar especialmente respecto de la evaluación sobre el desempeño judicial, el control disciplinario y la gestión global de la rama. Los desencuentros se agudizaron a propósito de las acusaciones por corrupción y politización realizadas por un consejero de la Judicatura a los miembros de la Corte. Estas declaraciones ocasionaron la paralización de la actividad del CJ dado que el consejero en cuestión se marginó de las discusiones del mismo, inhabilitando al organismo para decidir en razón de la falta de quórum. Las reacciones frente a este *impasse* incluyeron diversos llamados a la destitución de los miembros del Consejo y a su reestructuración profunda⁶⁵⁹.

No es fácil determinar de manera clara el conjunto de factores que permitirían explicar las fuertes tensiones existentes en el interior del poder judicial boliviano. Una parte de las razones podría ubicarse en algunos vacíos del actual marco legal. En particular este se debería a que la Constitución no define adecuadamente cuál es el estatus jurídico del Consejo de la Judicatura frente a la CSJ y el TC y, dada su actual equiparación, en la práctica se producen conflictos de competencia. Por otra parte, un factor global que dificulta cualquier coordinación es que el país no cuenta con formas institucionales claras y permanentes de encuentro entre las diversas instancias responsables de las tareas propias de la administración

⁶⁵⁸ Vid. Corte Suprema de Justicia, *Discurso Informe 2000*. Documento disponible en Internet: http://www.poderjudicial.gov.bo/mainphp?page_id=97. Visitado el 15 de junio de 2002.

⁶⁵⁹ Información obtenida a través de entrevistas a diversas autoridades judiciales como los consejeros María Cusicanqui y Alvaro Paravicini.

de justicia. Esta situación ocurre tanto en el ámbito judicial como en el seno del parlamento, respecto a la ausencia de una comisión para asuntos judiciales.

De otra parte, los nuevos y viejos organismos han tratado simultáneamente de defender sus espacios de poder generando múltiples conflictos que, si bien pueden estar relacionados con vacíos o indefiniciones del marco legal, también expresan resistencias al cambio. El resultado de ello ha sido una ingobernabilidad judicial que ha impedido que el país cuente con una política de consenso a este respecto y en la que cada organismo cumpla sus funciones plenamente. Esto ha debilitado a algunos actores de la cúpula judicial, siendo la situación del Consejo de la Judicatura la más crítica por la negativa imagen pública que pesa sobre el mismo.

La tercera explicación del fracaso remitiría a los factores relacionados con la mala gestión. Específicamente, faltaba coordinación entre las distintas entidades que se encargaban de llevar a cabo los componentes del proyecto, de tal forma que cada quien actuaba por su propia cuenta y no se logró una mirada global del mismo. En ello influyó el hecho de que los dos principales actores ejecutantes residían en ciudades diferentes de Bolivia⁶⁶⁰.

Esta evaluación, propia del Banco, sobre las causas del fracaso del proyecto, es complementada por los aportes contenidos en el balance externo desarrollado por el Ministerio Relaciones Exteriores de España. De acuerdo con este estudio, el proyecto del Banco tenía desde sus inicios problemas de diseño, que a su vez, estaban relacionados con una incorrecta valoración de la debilidad de las entidades ejecutoras. Desde el origen fue claro que existían problemas producidos por una ejecución bicéfala (Corte Suprema y Ministerio) en la que, además, las entidades no tenían buenas relaciones entre sí; también era conocido el poco compromiso de la Corte con los cambios que había traído la reforma constitucional de

⁶⁶⁰ *Ibidem*, p. 17. Según el estudio del Comité de Abogados, la falta de coordinación se reflejó en la ausencia de relación entre los distintos proyectos en marcha. En particular estuvieron funcionando dos que nunca se comunicaron: el de reformas judiciales y el de creación de una corte especial para los temas de tierras. “Los dos proyectos fueron desarrollados al mismo tiempo, pero los supervisores no coordinaron su trabajo, ni mucho menos analizaron si podrían tener finalidades encontradas”. Vid. Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Avanzar la Reforma Judicial. Un caso de estudio del medio ambiente en Bolivia*, Nueva York, marzo de 2000, p. 12.

1994 dada la pérdida de poder que ésta le había significado. Finalmente, el proyecto confió excesivamente en las instituciones creadas por esta última, a pesar de que éstas no existían en el momento en que los proyectos fueron aprobados. En este sentido, el informe dice:

*(...) el Banco Mundial orientó el programa como si la contraparte tuviera una actitud proactiva en el proceso. En otras palabras, el Banco Mundial habiendo encontrado una contraparte débil, decidió continuar adelante asumiendo él mismo la conducción del proceso antes que haber destinado recursos y esfuerzos a fortalecerla*⁶⁶¹.

Los otros dos problemas de diseño tenían que ver con la inadecuada definición de los componentes del programa y con la ausencia de un plan director. En particular, se expresó que no se habían establecido prioridades entre los distintos elementos sino que todos se abordaron de manera simultánea. Adicionalmente, se había hecho una estimación demasiado optimista de los avances del proyecto, de tal forma que se preveía la obtención de cambios de cultura legal y decisiones políticas en tan sólo cuarenta y dos meses. Esto, además, debía ocurrir sin contar con la existencia formal de un órgano de coordinación entre las distintas entidades involucradas en el proceso⁶⁶².

Otro factor aquí analizado fue la impertinencia de la intervención en cuanto tal. Ésta se refería particularmente al hecho de que muchos de los trabajos de consultoría que se realizaron en desarrollo del proyecto no se ciñeron a lo previsto en el mismo, centrándose de manera excesiva en aspectos de tipo administrativo y gerencial. Además, muchas de las propuestas incluidas en estos informes no fueron suficientemente maduras y, además, nunca se consultaron con las entidades judiciales contrapartes⁶⁶³. Finalmente, varias de las actividades propuestas se consideraban ajenas a la tradición jurídica del país⁶⁶⁴. Estos problemas de impertinencia resultan

⁶⁶¹ Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores de España, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶² *Ibidem*, p. 25.

⁶⁶³ “En la mayoría de los casos, los productos entregados no fueron ni discutidos ni consensuados con la contraparte, a pesar de que en sus lineamientos generales puede decirse que apuntaron en la dirección acertada”. *Ibidem*, p. 16.

⁶⁶⁴ “Algunas de las propuestas contenidas en él estaban insuficientemente desarrolladas y determinados diseños organizacionales estuvieron alejados de la tradición judicial boliviana y/o de la capacidad de asimilación de los órganos judiciales destinatarios de los mismos”. *Ibidem*, p. 16.

más graves si se tiene en cuenta que ni el Banco Mundial ni las entidades ejecutoras, interactuaron de manera permanente con los organismos consultores para guiar de alguna manera los resultados esperados.

El escaso alcance de las reformas judiciales iniciadas en 1995 y los serios factores que lo explicaban alimentaron el escepticismo de los funcionarios del Banco sobre la continuidad de cualquier apoyo al sector justicia. Por tanto, no sólo no se logró la aprobación de un nuevo proyecto, sino que se suspendió por cerca de dos años cualquier apoyo del Banco Mundial con miras a realizar modificaciones en los temas judiciales⁶⁶⁵. Esto cambiaría a comienzos de 2003 cuando se introdujo de nuevo un componente de reformas de la justicia dentro del conocido como Programa de Reformas Institucionales (PRI).

4.4.4 El PRI y el último intento del Banco Mundial por reformar la justicia boliviana

Como parte del Programa Nacional de Integridad que había sido producto del diálogo nacional⁶⁶⁶, se incluyó el llamado Programa de Reformas Institucionales (PRI). Éste sería la forma inicial de apoyo del Banco Mundial al componente de institucionalidad del plan del gobierno Bánzer. Si bien en sus comienzos fue un proyecto del BM, progresivamente este programa iría contando con el apoyo de otras entidades bilaterales de cooperación tales como las de Holanda, España, Dinamarca, Suecia y Reino Unido⁶⁶⁷.

Originalmente, el PRI fue diseñado para ser desarrollado a lo largo de tres fases consecutivas. Según lo planeado, la primera se iniciaría en el año

⁶⁶⁵ Otra de las razones esgrimidas por el Banco fue la siguiente: “El ambiente político no es propicio para el gobierno en ausencia de una sólida mayoría necesaria en el Parlamento con el fin de aprobar nuevas leyes o reformar las existentes. Por lo tanto, la aprobación en el corto plazo de leyes preparadas dentro del proyecto es altamente incierta”. Banco Mundial, 2000 (a), *op. cit.*, p. 15.

⁶⁶⁶ Bajo este nombre se conoció una iniciativa del gobierno Bánzer mediante la cual se buscaba generar un plan de acción nacional donde participaran todas las fuerzas sociales, políticas y económicas del país.

⁶⁶⁷ Vid. Matsuda, Yasuhiko y Leyton, Alberto, *Overcoming Informality in the Bolivian State: The First Generation Institutional and Governance Reviews and the National Integrity Plan*. Documento presentado en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 noviembre de 2004, p. 4.

1998 y la última concluiría en 2007. Con este programa se pretendía crear un marco institucional que hiciera posible una administración pública moderna así como construir diversas agencias públicas modélicas. Para ello se preveían dos tipos de reformas:

*Las horizontales en las áreas de administración de recursos humanos, integridad nacional, presupuestación por resultados y evaluación del desempeño tanto para funcionarios como para instituciones públicas dirigidas a cambiar el marco regulatorio y la estructura de incentivos del sector público; y las reformas verticales en agencias piloto orientadas a crear organizaciones efectivas, eficientes, transparentes y guiadas por resultados a través de reestructuraciones organizativas, la profesionalización y renovación del personal y procesos explícitos de gestión del cambio*⁶⁶⁸.

El componente de reformas verticales se inició con el proceso de cambios en seis organismos del poder ejecutivo: la Aduana Nacional de Bolivia, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Servicio Nacional de Caminos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En concreto, se pretendía la disminución de los elevados índices de corrupción y clientelismo, una mayor eficiencia en las entidades recaudadoras fiscales y mayor transparencia en estas dependencias que ejecutaban para aquel entonces importantes montos de la inversión pública. En el caso de los Ministerios, se seleccionaron aquellos que revestían mayor

⁶⁶⁸ “Al final de la implementación del programa de crédito se espera que: (i) la mayoría de los funcionarios públicos sean contratados, promovidos y retirados de conformidad con los principios de competitividad, idoneidad, capacidad y mérito, y retribuidos de acuerdo a una política salarial justa y competitiva con otros sectores del mercado; (ii) la honestidad y la transparencia en la recaudación y utilización de los recursos públicos sean la norma más que la excepción; (iii) los ministerios y las entidades gubernamentales funcionen con mandatos legales más coherentes, tengan la responsabilidad primaria para gestionar sus recursos humanos y financieros, presenten estructuras organizativas más planas con un menor número de personal y con competencias diferentes, y estén sujetos a criterios de desempeño publicados; y, (iv) su prestación de servicios deberá ser sujeta a medición y sus presupuestos tendrán que ser ajustados de acuerdo a los resultados alcanzados. En definitiva, se espera que el programa cambie la gestión de la administración pública y la manera como los ciudadanos la perciben, para convertirla en un instrumento que coadyuve al desarrollo y la resolución de los problemas sociales y deje de constituir una fuente de corrupción y prebendalismo”. Vid.

Vicepresidencia de la República, *Continuidad y profundización del proyecto de Reforma Institucional*. Documento conceptual, La Paz, 2003, p. 15.

importancia por su relación con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza⁶⁶⁹.

Originalmente, la reforma del poder judicial no fue incluida en las discusiones del PRI que se iniciaron dos años después de la aprobación del primer proyecto sobre la administración de justicia. Sin embargo, en el año 2000, ante las dificultades que este último afrontó y en razón de la solicitud realizada por el presidente Quiroga después de la suspensión de la cooperación judicial por parte del Banco⁶⁷⁰, se consideró que cualquier futura financiación de esta área se haría en el marco del Programa de Reformas Institucionales⁶⁷¹. Dado el fracaso de la iniciación de este segundo proyecto, la inclusión de los asuntos judiciales se pospondría hasta la terminación de la primera fase del PRI en el año 2003⁶⁷².

Para este año, se habían realizado nuevos estudios de consultoría con el fin de hacer un diagnóstico sobre el estado de la administración de justicia boliviana: los realizados por Price Waterhouse sobre el funcionamiento del Consejo de la Judicatura y el coordinado por la consultora DPK, que pretendió hacer un balance tanto de las dotaciones como de la organización del poder judicial luego de más de siete años de reformas. La pretensión final de estos estudios era la de establecer las líneas de estrategia del futuro proyecto de reforma judicial en el marco del PRI⁶⁷³.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁷⁰ Información obtenida en entrevista con el ex coordinador de la Oficina de Reforma Institucional de la Vicepresidencia de Bolivia y ex ministro de Desarrollo Humano, Jorge Cortés.

⁶⁷¹ “A fines del 2000, la Vicepresidencia de la República incorporó diversos estudios sobre el Poder Judicial en el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) (...) Estos trabajos se orientaron a fortalecer la capacidad institucional en el marco del Plan Integridad. Como producto de estos estudios, se han presentado varias propuestas que han sido recogidas para formular el presente Plan de Implementación”. Vid. Vicepresidencia de la República, 2003, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁷² Vid. Banco Mundial, *Estrategia de Asistencia País*, Washington, 2004(b), p. 29.

⁶⁷³ “En el marco del Programa de Reforma Institucional (PRI) de Justicia, el año empezó con la exposición de los resultados del diagnóstico del Poder Judicial (realizado por consultores bolivianos y extranjeros) para luego elaborar un cronograma de implementación de la reforma judicial, dando vía libre a las restricciones que había sobre contratación de personal e inversiones en infraestructura judicial. Paralelamente se ha conformado el directorio del Acuerdo de Reforma Institucional (ARI) con representaciones de todos los órganos judiciales del país. Esa instancia, al margen de ser una especie de ejecutora de relanzamiento y de apoyo a la reforma del Poder Judicial, será la vía para emprender dicha tarea. Asimismo, la Vicepresidencia de la República será protagonista de la reforma judicial, por ello comprometió su apoyo en el asesoramiento especializado”. Vid. CAJPE, *Red de Información Jurídica. Sistemas Judiciales. Bolivia*. Documento disponible en Internet: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/reforma/bol7.htm>. Visitado el 12 de julio de 2007.

A comienzos de 2004, la acción coordinada entre la Corte Suprema y la Vicepresidencia de la República permitió la generación de una nueva propuesta de reformas judiciales que se desarrollaría como parte del Proyecto de Reformas Institucionales. En la confección de esta propuesta no se incluyó al Consejo de la Judicatura debido a la desconfianza y los roces que aún se mantenían entre estas entidades. Dicha propuesta se denominó “Justicia para todos” y su concepción y ámbito de acción buscaban ir más allá de la visión especialmente gerencial que hasta ahora se había privilegiado, para desarrollar una reforma integral en varios ámbitos de la actividad judicial.

Fue así como la propuesta de Justicia para todos incluyó, por primera vez, una clara relación entre administración de justicia y Estado de derecho. En tal sentido, se sostuvo que la existencia de un poder judicial eficaz, eficiente, transparente e independiente era un requisito para la existencia de un Estado sujeto adecuadamente a la constitución y a la ley. A la vez, se planteó que este último era fundamental para la existencia de la democracia, la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo concebido de manera integral⁶⁷⁴.

En clave de política interna, se defendió que cualquier reforma judicial debería orientarse a buscar un mejor servicio a la sociedad y que, por tanto, el acceso a la justicia era el objetivo primordial de cualquier cambio. En igual sentido, se planteó que un poder judicial más fuerte ayudaría a tramitar los conflictos de manera no violenta y, por tanto, facilitaría lo que se denominó como paz social. Finalmente, se defendió que no era posible seguir construyendo un sistema de justicia a espaldas del papel social que cumplía la justicia comunitaria de origen indígena.

El objetivo central de esta propuesta fue el de facilitar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, aunque privilegiando a los grupos más marginados y menos favorecidos. Concurrentemente, se establecieron un conjunto de objetivos denominados secundarios que volvían sobre los ya clásicos temas de la predictibilidad, la eficiencia, la independencia y la transparencia judicial. Con todo, se agregaron aspectos novedosos como

⁶⁷⁴ Vid. Corte Suprema de Justicia, *Resumen Justicia para todos*. Documento disponible en la página web <http://suprema.poderjudicial.gov.bo/justicia.htm>. Visitado el 14 de julio de 2007. Todo lo aquí referenciado sobre este proyecto y salvo indicación de lo contrario, se basa en lo consignado en esta documentación.

la búsqueda de una justicia menos formalizada o ritualista, la comprensión de la realidad del país y su incorporación en la interpretación de la ley y el fortalecimiento de los mecanismos de control y evaluación de los jueces.

El componente de actividades específicas para desarrollar los anteriores objetivos incluía, en primer lugar, una agenda importante de reformas legislativas. En ésta se reiteraban los ya inveterados asuntos de la reforma a la Ley de Organización Judicial, los códigos civil y de comercio y la ley contenciosa administrativa. Se incluían como nuevos aspectos la creación de una ley para el Ministerio Público, para la desjudicialización de algunos procedimientos y para la creación de aquellos de tipo constitucional así como la mejora de las condiciones legislativas y formativas para una mejor aplicación del derecho internacional a nivel interno.

El resto de actividades, denominadas reformas de tipo horizontal, mantuvieron buena parte de las áreas ya identificadas en anteriores proyectos. Así, se volvió a insistir en la importancia de introducir de manera más efectiva el sistema de carrera judicial; en estructurar de manera más extendida los sistemas de gestión y de control financiero y reformas a la gestión y administración de los juzgados con la profundización de sus debidos soportes informáticos. Como novedades, se introdujeron aspectos como el impulso a la descentralización de las responsabilidades en la carrera judicial; la introducción de un sistema de carrera administrativa; el establecimiento de jueces de paz no letrados; la reorganización territorial de las unidades judiciales; la creación de un sistema de control de la acción judicial según resultados y la introducción de fórmulas de gobierno electrónico como la publicidad de las causas a través de Internet.

Las grandes innovaciones de esta propuesta estarían en las llamadas reformas de tipo vertical, que estaban dirigidas a reestructurar algunas instancias judiciales específicas. La primera de ellas era el Consejo de la Judicatura, respecto del cual se buscaba, entre otros, sujetarlo a mejores mecanismos de coordinación con el poder judicial y aclarar sus funciones disciplinarias, bastantes diezmadas luego de la inconstitucionalidad parcial de su ley orgánica en dicho tema. Una segunda institución abordada fue el órgano de Derechos Reales, encargado de sistematizar y dar fe de la información sobre los registros de propiedad. Esta institución es una de las principales generadoras de fondos propios para el poder judicial, pero está afectada por serios problemas de corrupción. Ante ello se propuso la generación de un proceso completo de reforma basado en un papel organizado de la cooperación internacional.

La siguiente institución era el Ministerio Público. Al respecto, se buscaba un conjunto amplio de reformas que iban desde la modificación de las normas que impedían su independencia, hasta la total reorganización administrativa, pasando por la creación de un instituto de investigaciones forenses. La última instancia que debía ser transformada era el sistema de Defensoría Pública, cuyas capacidades de gestión y condiciones salariales se buscaba fortalecer.

Esta última propuesta de reformas judiciales enmarcada en el PRI significó un importante giro respecto de lo que habían sido los proyectos anteriores. En primer lugar, en su parte de diagnóstico y propuesta fue construida por actores nacionales, tanto del gobierno como de algunas organizaciones de la sociedad civil. En tal sentido, no partió de un análisis aportado únicamente por el Banco o por las consultoras internacionales.

En segundo lugar, ubicó por primera vez la reforma en el marco del fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Coherentemente, estableció un objetivo que en el pasado no se consideró o se hizo de manera secundaria: el acceso a la justicia. Si bien retomó lo que ya se había planteado anteriormente sobre las áreas de la reforma, incluyó temas nuevos como los relativos a la carrera administrativa, los jueces de paz, el fortalecimiento del Ministerio Público, etc. Por lo demás, buena parte de los problemas que debían ser afrontados se identificaron a través de diagnósticos construidos durante largos años. De cierta manera, este proyecto contaba con el acumulado de masa crítica de los distintos fracasos que habían acompañado los intentos que le precedieron.

El último intento de reformas judiciales con el apoyo del Banco Mundial muestra dos importantes cambios respecto de lo que se había hecho antes. En primer lugar, fue coordinado y liderado por un conjunto de expertos mayoritariamente nacionales y especialmente inquietos por el contexto de inestabilidad política y social que vivía el país. Se partía de que era necesario un fortalecimiento judicial que respondiera a las expectativas sociales antes que meramente económicas. Quizá por esta razón, se introdujo por primera vez una referencia contundente sobre la relación entre un poder judicial independiente y accesible y el Estado de derecho, la cual, como se vio en los anteriores intentos, fue tangencial.

Esta propuesta presentada al Banco Mundial fue finalmente aprobada. Lamentablemente, la fase PRI de reformas judiciales nunca vio la luz en la práctica. El convulso contexto político boliviano condujo a la salida precipitada del vicepresidente Mesa quien había remplazado en el cargo a Gonzalo Sánchez de Lozada y, con su salida, también se iría todo el equipo de la Vicepresidencia encargado de los aspectos judiciales del PRI. Por otra parte, la movilización social gestada en el país luego de la represión realizada por Sánchez a las manifestaciones sociales en su contra, generó un fuerte movimiento a favor de la convocatoria anticipada a elecciones, al igual que a una Asamblea Nacional Constituyente, situaciones éstas que conllevaron un importante proceso de politización que dificultó cualquier cambio de tipo institucional por los mecanismos tradicionales.

Con el fracaso del último intento de reformas judiciales por parte del Banco, se suspendería, hasta la fecha, cualquier implicación de esta institución en lo que tiene que ver con este asunto en Bolivia. Por su parte, el Programa de Reformas Institucionales se ha mantenido en tres de los seis organismos inicialmente planteados y tiene previsto su cierre para el 2007⁶⁷⁵.

4.5 LA REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA Y EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL: IMPOSICIÓN ANTIDEMOCRÁTICA Y FRACASO

A lo largo de más de ocho años, el Banco Mundial se empeñó en promover de diversas maneras la reforma judicial en Bolivia, como parte de la reforma del Estado y en especial consonancia con la introducción de un modelo desarrollo basado en el mercado. En la práctica, la etapa en la que su actividad fue más patente fue la correspondiente al primer proyecto de reformas judiciales desarrollado entre 1995 y 2000. Mediante éste se buscaba iniciar un proceso de fortalecimiento del poder judicial que le permitiera adaptarse a las necesidades de un mercado más abierto, pero sobre todo, y como se vio en el capítulo 2, que le otorgara la capacidad de constituirse en un límite creíble al poder político y de proteger los derechos de propiedad. En tal sentido, el caso boliviano fue uno de los tantos en que se desarrolló la doble dinámica de globalización del

⁶⁷⁵ Información obtenida a través de entrevistas con el representante para asuntos de gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo, Sr Masami Yamamori. La Paz, marzo de 2006.

derecho, es decir, la imposición de un derecho transnacional y el ajuste de la normatividad local.

La forma en que se generaron, concibieron e implantaron las reformas judiciales patrocinadas por el Banco Mundial en Bolivia fue profundamente antidemocrática. En lo que concierne a su origen, y como se planteó en el segundo acápite de este capítulo, el Banco condicionó de doble manera la introducción de un programa de reformas judiciales que, como se evidenció a la postre, no estaban en la agenda pública nacional del momento. Así, en primer lugar, a través de sus diversos estudios sobre la situación económica de Bolivia, se terminó por introducir en el debate público la necesidad de una reforma a la justicia considerada como necesaria para la implantación del mercado. En segundo lugar y más decisivo aún, el Banco condicionó la aprobación de préstamos para el proyecto de capitalización de las principales empresas públicas del país, mediante la exigencia de un programa de reformas judiciales. En el contexto de enfrentar los problemas de la deuda externa, provenientes en gran parte de los varios momentos dictatoriales, con nuevos créditos, Bolivia se vio sujeta a adecuar su marco legal y judicial como producto de la presión económica de organismos como el BM y el FMI.

Por esta vía, la reforma judicial dirigida a fortalecer el Estado de derecho no se generó ni construyó mediante los órganos democráticos existentes en el país, los cuales, si bien estaban seriamente afectados por la dinámica corrupta de la democracia pactada, eran formalmente los depositarios últimos de la soberanía. Esta situación ha sido reconocida por organismos como el PNUD que, en relación con toda la llamada cooperación internacional en materia judicial, ha afirmado: “Se podría argumentar que la reforma judicial boliviana no fue impulsada por la voluntad política de uno u otro gobierno, sino por la presión de los donantes extranjeros en función de los intereses específicos de sus respectivos países”⁶⁷⁶.

Además, la orientación y los objetivos de la reforma, que en buena parte fueron discutidos entre los funcionarios del gobierno boliviano y del Banco, se concibieron a espaldas de las expectativas sociales dominantes y, en este sentido, su realización fue igualmente antidemocrática. Como se vio al inicio de este capítulo, para el Banco, la ausencia de mercados

⁶⁷⁶ Vid. PNUD-Bolivia, *Informe de Desarrollo Humano*, La Paz, 2002, p. 124.

más fuertes en Bolivia era ante todo el producto de un Estado empresario que obstaculizaba la acción privada y de un marco institucional poco claro e inestable, que incluía al sistema de justicia. Sin embargo, estudios más rigurosos de la realidad boliviana han demostrado que las limitaciones de los mercados en Bolivia son, ante todo, el resultado de la pobreza, la alta informalidad y las formas de producción y comercio no capitalistas de las comunidades indígenas.

Como se planteó anteriormente, para mediados de los noventa, la situación de pobreza afectaba a más del 60% de la población. En otros términos, el ingreso de estas personas era tan bajo que escasamente les alcanzaba para su supervivencia. A pesar de ello, el Banco y los distintos gobiernos, consideraron que la prioridad nacional era ampliar el papel del mercado, privatizando empresas públicas y fortaleciendo el aparato de justicia. El problema de este enfoque consistía en que promovía la formación de un mercado privado extendido en un contexto donde la pobreza era dominante y la participación de los pobres en el mercado estaba profundamente limitada:

*Los bajos niveles de renta per cápita, así como el gran número de habitantes sin los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades esenciales suponen una barrera importante para la aparición de un mercado interno capaz de sustentar la rentabilidad de ciertas actividades económica*⁶⁷⁷.

En realidad, los pobres estaban vinculados a la economía informal. En efecto, el 65% de la población ocupada estaba en este sector, el 85,5% del comercio era no formalizado y en él participaban cerca del 60% de todos los productores nacionales⁶⁷⁸. Como es obvio, en este nivel dominante de la economía muy pocas reglas tributarias, comerciales o judiciales imperaban. Contrariamente, gran parte de este mercado estaba alimentado por el contrabando y el dinero del narcotráfico.

Las reformas judiciales promovidas en Bolivia no estaban dirigidas a este sector mayoritario de la población. Por el contrario, en la práctica, estaban orientadas al sector minoritario de la sociedad que se encontraba

⁶⁷⁷ Vid. Macías, *op. cit.* Al respecto también puede verse, Schweickert, Rainer, *Restricciones macroeconómicas al desarrollo económico y la reducción de la pobreza: el caso de Bolivia*. Documento del Kiel Institute of World Economics, junio de 2001.

⁶⁷⁸ Vid. Macías, *op. cit.*, p. 485.

vinculado al mercado formal, contaba con educación, conocía las leyes y podía usar el sistema de justicia. Éste, por lo demás, tenía una escasa práctica de respeto por las reglas de juego formales. Como lo ha documentado Macías, el capitalismo formal en Bolivia se desarrolló en un contexto de privilegios legales para ciertos grupos o de no aplicación de la legalidad vigente respecto de otros⁶⁷⁹. Al margen de esta última caracterización, dados los patrones de desigualdad social arriba identificados, es posible que el hecho de que no se consideren específicamente las necesidades de los pobres en este tipo de proyectos judiciales, haya terminado por contribuir a mantener o ampliar la brecha social.

Lo anterior resulta aún más claro si se tiene en cuenta el carácter predominantemente indígena de la población boliviana. Cerca del 60% de la misma se considera miembro de alguna de las comunidades Quéchuas o Aymaras que son los dos grupos mayoritarios. En el interior de éstas, las relaciones de mercado no están del todo extendidas y en algunos casos no son aceptadas. Así, el intercambio tiende a fundarse sobre todo en la reciprocidad entre los miembros de la comunidad y no en mecanismos estrictamente monetarios⁶⁸⁰. De otra parte, en lo que concierne a la tierra, buena parte de los grupos originarios no la consideran como una mercancía y, por tanto, cualquier intento de generar un mercado de tierras se considera un atentado contra una de las condiciones básicas de su supervivencia⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ “El conjunto de arreglos que canaliza las transacciones al interior del mercado formal obedece a una lógica de privilegios donde apenas hay espacio para el acceso equitativo a la información, donde los poderes de negociación política y de influencia en la institucionalidad económica están concentrados en un pequeño puñado de empresarios que mantienen un trato preferente con el Estado, y en el que existe un cúmulo de barreras de entrada que genera indefensos mercados cautivos que deben pagar un alto precio por bienes y servicios de mala calidad. Desde el punto de vista de la oferta, este grupo privilegiado de empresarios nacionales y extranjeros es protegido con una insignificante presión tributaria, con requerimientos mínimos de orden laboral, ambiental y sanitario, y con barreras proteccionistas que, aunque se han reducido parcialmente, siguen siendo elevadas”, vid. Macías, *op. cit.*, p. 484.

⁶⁸⁰ “En segundo lugar, y por el lado de la demanda, debemos señalar que una porción mayoritaria de las transacciones regulares de la población no son de tipo mercantil, al menos no aquél que permite utilidades y acumulación —como cualquiera puede comprobar en los llamados mercados del Altiplano— sino más bien se engarzan en mecanismos ancestrales de reciprocidad y redistribución, cuando no son directamente formas de trueque”. *Ibidem*, p. 483. También vid. Barrios, Franz, “El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, no. 1, 2000, pp. 175-208.

⁶⁸¹ Vid. Del Álamo, *op. cit.*

A pesar de las serias constricciones sociales, económicas y culturales que impedirían la existencia de verdaderos mercados, los proyectos del Banco optaron por imponer la lógica de análisis que utilizaron en la totalidad del mundo en desarrollo. En su entender, la ausencia de mercados era el producto de un exceso de acción económica del Estado y de un intervencionismo que había ahogado la iniciativa privada. Cuando este argumento empezó a mostrar sus limitaciones a inicios de los años noventa, se introdujo el tema de la debilidad de las instituciones y el Estado de derecho como la razón alternativa de la ausencia de mercados. Como bien ha planteado Stiglitz, el fundamentalismo de mercado que defendieron varias IFI, les impidió considerar otro tipo de análisis más profundos⁶⁸². En el caso de Bolivia, el diagnóstico del Banco sobre la limitación de sus mercados era correcto pero las razones no. De este modo, al imponer líneas de análisis y condiciones basadas en ellas, terminó por presionar políticas que estaban en contravía de las dinámicas y expectativas sociales.

El tercer y último plano en que se expresa la dinámica antidemocrática, tiene que ver con la manera como el Banco intervino en el desarrollo mismo de las reformas judiciales mediante el mecanismo de la condicionalidad. Como se mencionó, el proyecto de reformas judiciales incluía un conjunto de condiciones específicas especialmente referidas a los plazos para la introducción de algunos de los componentes del proyecto. En aquellos casos, cuando éstos no se iban a cumplir o se modificaron, el Banco condicionó cualquier continuidad de su financiamiento a que el cambio tuviera una realización efectiva. Esto ocurrió particularmente respecto de la aprobación final de la ley del Consejo de la Judicatura. Así:

Cuando miembros prominentes de la Corte Suprema, incluyendo magistrados responsables de la supervisión de los proyectos del Banco, estaban avanzado iniciativas para reformar la nueva constitución de 1994 y restaurar el papel de la Corte como cabeza suprema del poder judicial, la gerencia del Banco envió una carta al gobierno y a la Corte, indicando que si la ley del Consejo de la Judicatura no era aprobada antes de 1998, el Banco podría reconsiderar sustancialmente el proyecto, incluyendo la cancelación de varios componentes que no eran viables a menos que el Consejo llegara a ser operativo⁶⁸³.

⁶⁸² Vid. Stiglitz, Joseph, *El Malestar en la Globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

⁶⁸³ Vid. Banco Mundial, 2000(a), *op. cit.*, p. 16.

La congelación parcial de desembolsos por parte del Banco con el argumento de que determinadas normas no eran tramitadas adecuadamente, no fue sólo una amenaza, sino que terminaría cumpliéndose en otros ámbitos de proyectos no judiciales. En el 2002, el Congreso no logró promulgar una nueva ley sobre compras estatales. Esto condujo a que se ordenara el retraso de los desembolsos que estaban previstos para los municipios con el fin de cumplir con la estrategia antipobreza. Como consecuencia de ello, aumentó el nivel de endeudamiento de los municipios, que debían cumplir con sus responsabilidades en esta materia, lo cual, a su vez, disparó el indicador de endeudamiento público de los gobiernos subnacionales. Este hecho fue aprovechado por el Banco para suspender nuevos desembolsos en el mismo proyecto⁶⁸⁴.

Finalmente, el proceso de diseño y ejecución del proyecto, fue igualmente antidemocrático si se tiene en cuenta que éste fue el producto de un grupo cerrado de funcionarios públicos y miembros del Banco, cuyas discusiones no eran accesibles a la sociedad⁶⁸⁵. Como consecuencia de lo anterior, los intereses y expectativas de los operadores jurídicos y de la sociedad civil no fueron tenidos en cuenta, de tal forma que el paquete de reformas judiciales fue concebido y desarrollado desde arriba. En tal sentido, nunca se logró un proceso de apropiación y defensa social de las reformas aquí apoyadas⁶⁸⁶.

⁶⁸⁴ Vid. Nickson, Andrew, *Bolivia. A Country Case Study*. International Development Department, University of Birmingham, Documento preparado para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, septiembre de 2002, p. 8. Para algunos autores como Fernández Terán, se puede rastrear una condicionalidad informal por parte del Banco respecto del contenido de algunas reformas. Ese sería el caso de la ley de la superintendencia de Bancos, la cual fue secretamente acordada entre el IDA del BM y el gobierno boliviano. Vid. Fernández Terán, Roberto, *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial. Poder supranacional en Bolivia*, La Paz, Editores Plural, 2003, p. 75.

⁶⁸⁵ “Hay una sensación general en la sociedad civil de resentimiento contra el Banco Mundial por intervenir en la legislación estatal económica y de recursos de un modo irresponsable. Las ONG pro derechos civiles se quejan de que el BM ha empleado a consultores y expertos jurídicos que han asesorado y promovido reformas jurídicas totalmente inadecuadas y contradictorias sin consulta con la sociedad civil de Bolivia” vid también, Griffiths, Thomas, *Proyectos del Banco Mundial y los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia*. Documento disponible en Internet: www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/wb_ips_ecu_boliv_may00_sp.pdf, p. 58. Visitado el 19 de julio de 2007.

⁶⁸⁶ “Uno tras otro, los proyectos se han topado con dificultades por una falta de voluntad por parte de grupos claves (notablemente las Cortes Supremas, pero también el poder ejecutivo, los colegios de abogados y hasta los notarios) de ejecutar las reformas que se necesitan”. Vid. Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 13.

*El elemento principal de reforma que hace falta hasta ahora, tanto en el gobierno boliviano como en las estrategias del Banco Mundial, es una participación pública más amplia y la edificación de un sentido de interés directo entre muchos bolivianos en un sistema judicial eficaz y accesible. Como en muchos países cuyos gobiernos toman a su cargo la reforma judicial, el público general ha sido excluido del diseño y la aplicación, y por ende de la evaluación de las medidas que se tomaron. Como lo sugiere el caso boliviano, aún los cambios “de arriba hacia abajo” mejor considerados y apropiados pueden venirse abajo si no se aplica algún sistema continuo de seguimiento y modificación*⁶⁸⁷.

En suma, la reforma judicial en Bolivia no puede evaluarse meramente como un asunto técnico, como el Banco lo ha querido mostrar a la hora de hacer sus balances. Como se planteó en el primer capítulo de esta tesis, con los temas de Estado de derecho y justicia, el BM estaba interviniendo en asuntos de carácter netamente político del orden nacional. Tal intervención, si bien dirigida a generar mayor seguridad jurídica para la actividad económica empresarial, ha sido claramente antidemocrática. Como se ha sostenido en los acápite anteriores, el uso de la condicionalidad a la hora de introducir y desarrollar el proyecto de reformas pone en tela de juicio el papel de los organismos nacionales de decisión. En segunda instancia, el enfoque propuesto es congruente con la manera como el BM entendió la generación de mercados en el mundo en desarrollo, pero no se compeadece con la complejidad de la realidad boliviana, cuyos mercados están afectados por la pobreza, la informalidad y las resistencias culturales de las poblaciones indígenas. En definitiva, esta lógica impositiva, junto con la resistencia a la misma y otros aspectos relativos al enfoque propuesto, permiten explicar, el fracaso de las reformas.

En efecto, como ya ha ocurrido en otros casos, el proyecto de reformas judiciales fracasó y, finalmente, fue abandonado como prioridad de financiación para Bolivia. Como se anotó anteriormente, para el BM las razones de dicho fracaso tenían que ver fundamentalmente con deficiencias internas de Bolivia, relativas a la escasa capacidad técnica y a la ausencia de una voluntad clara por parte de los actores que supuestamente liderarían el cambio. Sin embargo, es posible sostener que la crisis y el abandono de estas reformas se explican, en realidad, por el papel cumplido por el

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p. 23.

mismo Banco y el enfoque tecnocrático promovido, al lado de la contestación social contra el mismo.

En primer lugar, en Bolivia se ha constatado el excesivo protagonismo de la cooperación internacional en materia de reformas judiciales. De esta forma, gran parte la necesidad de las reformas y del impulso inicial para su implantación y su posterior desarrollo estuvieron asociados más al liderazgo de actores como el Banco Mundial que a las dinámicas y compromisos internos de los actores nacionales y, en particular, de los integrantes de la rama judicial⁶⁸⁸.

Dado el protagónico papel del BM, muchos de los actores judiciales sintieron que los cambios eran una presión externa de carácter algo artificial, antes que una necesidad determinada internamente. Lo anterior era más que una mera impresión. En realidad, el Banco había utilizado sus poderes de condicionalidad desde hacía mucho tiempo. En otros términos, había presionado determinado tipo de ajustes mediante la dinámica de los préstamos.

El papel activista del Banco como líder de las reformas y el uso de la condicionalidad facilitaron que algunos actores internos valoraran las reformas judiciales realizadas a través de la cooperación internacional como algo externo y relativamente ajeno, que no necesariamente debía ser apropiado en sus particulares agendas. Desde esta perspectiva, la reforma judicial dependía más de los actores externos que de los internos para llevar adelante los cambios.

Adicionalmente a los efectos negativos de esta intervención política exterior, el perfil que el Banco le quiso dar a los proyectos limitó aún más su alcance. En efecto, si bien el Banco fue un actor decisivo en la promoción del proceso de cambio, convirtiéndose de cierta forma en un sujeto político del mismo, su ambigüedad institucional frente al carácter indefectiblemente político de la reforma judicial lo llevó a promover una agenda tecnocrática que, en la práctica, desconocía las relaciones de poder que dificultaban las actividades del poder judicial.

⁶⁸⁸ El mismo Banco reconoció que la iniciación concreta del proyecto luego de su aprobación fue decidida por él antes que por el poder judicial: “La Corte Suprema en particular fue muy lenta en comenzar el proyecto y fue empujada por el Banco para ponerse en acción”. Vid. Banco Mundial, 2000(a), *op. cit.*, p. 17.

Como se anotó en el primer capítulo, desde su introducción en los aspectos de reforma institucional y en particular de la reforma judicial, el Banco se ha guardado bien en plantear que en la realización de este tipo de proyectos se mantiene al margen de la intervención política y que, por tanto, actúa de acuerdo con su carta constitutiva. Igualmente, como se planteó, la introducción en estas nuevas temáticas ha exigido que el Banco reinterprete su prohibición de intervenir en aspectos considerados como políticos afirmando que si éstos tienen efectos económicos respecto del desarrollo, el Banco puede intervenir en ellos. Con todo, internamente, durante toda la década de los noventa, los funcionarios del Banco consideraron que los temas judiciales eran excesivamente políticos y no se sentían del todo cómodos con su desarrollo.

Las maneras de afrontar estos temas políticos fueron dos. En primer lugar, se procuró evitar al máximo la tramitación de estos proyectos⁶⁸⁹. En segundo lugar, se trató de “despolitizarlos”, presentándolos como ajustes estrictamente “técnicos”. De este modo, temas privilegiados serían la gestión, administración y organización de algunos aspectos del sistema judicial. Aún cuando se trataba de los asuntos más sensibles, políticamente se buscaba abordarlos desde propuestas pretendidamente neutrales, como la introducción del régimen de carrera o el fortalecimiento institucional del órgano de autogobierno con el fin de promover la independencia judicial.

*Los proyectos clasificados como de gobernanza son frecuentemente restringidos con el fin de que se centren en aspectos que puedan fácilmente mostrarse como “apolíticos” o que al menos tengan consecuencias económicas directas, antes que políticas (...) La aproximación mecanicista y tecnocrática y el lenguaje apolítico permean la retórica oficial y conducen a depositar una enorme fe en el poder de las reglas formales, las estructuras organizacionales y las innovaciones tecnológicas para reorientar el comportamiento de los actores*⁶⁹⁰.

⁶⁸⁹ Como resultado de una de sus entrevistas a funcionarios del Banco, Weaver señala: “Hay una resistencia interna a afrontar los proyectos de gobernanza y desarrollo institucional, los cuales tienden a ser pequeños en cuanto a su monto, requieren un monitoreo intensivo y, por sobre todo, es difícil demostrar sus resultados positivos rápidamente. En una cultura organizacional donde los funcionarios continúan siendo premiados por obtener la aprobación de grandes préstamos antes que su adecuada utilización, los proyectos de gobernanza debían ser evitados”. Vid Weaver, *op. cit.*, p. 175.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, p. 165.

Este proceso de tecnocratización de la reforma se cumplió punto por punto en el caso boliviano. Como se explicitó previamente, el eje central de las reformas judiciales en dicho país era la mejora de la gestión y eficiencia de la justicia civil, la cualificación de la formación de los jueces en esta misma área y la mejora de las condiciones institucionales para el ejercicio de la independencia. Las actividades que componían este proyecto se concentraron entonces en aspectos que se consideraban fundamentalmente técnicos, tales como la generación de sistemas informáticos, espacios de formación, guías de acción etc. Si se quiere, el componente más político del proyecto era el concerniente a las reformas legales a cargo del poder legislativo.

Esta preocupación por plantear y desarrollar una reforma tecnocrática tuvo dos efectos que conspiraron contra su realización. De un lado, el Banco desconoció inicialmente las constricciones políticas que posibilitaban u obstaculizaban el cambio. Así, no consideró el hecho de que los actores políticos tenían relaciones de vieja data con la judicatura y ésta formaba parte de las estructuras en las que se arraigaba el clientelismo. Por esta razón tampoco tuvo en cuenta que, tanto en el interior del poder judicial como fuera de éste, no existía una clara voluntad a favor de su independencia. En igual sentido, dejó de lado la consideración de que la Corte Suprema era en sí misma un actor interesado en mantener el viejo esquema de manejo de prebendas que le había permitido un acceso y gestión del presupuesto y del personal según las expectativas de los partidos. Como parte de sus balances internos, el Banco ha reconocido lapidariamente esta situación:

*Lo que no fue plenamente apreciado (...) sin embargo, fue la naturaleza profundamente enraizada de la pobre gobernanza y de las débiles capacidades institucionales del país. Por tanto, mientras la estabilización macroeconómica fue realizada rápidamente, las otras reformas sectoriales no se materializaron tan rápido, simplemente porque las intenciones de reforma fueron enfrentadas por poderosos intereses privados*⁶⁹¹.

⁶⁹¹ Vid. Banco Mundial, *Country Assistance Review*. Documento disponible en Internet: <http://wbln0018.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/020dcf2ece68401b852567fd0051f977?OpenDocument>. Visitado el 26 de julio de 2007. Respecto a los temas del poder judicial, el Banco afirmó: “Nuestro examen del sector judicial concluyó que la composición y operaciones de algunas instituciones judiciales claves (cortes, Fiscalía, defensa, policía) están afectadas por cerca de 100 factores políticos tanto en el proceso de selección como en asuntos relativos a su funcionamiento”. Banco Mundial, 2000(a), *op. cit.*, p. 67.

En segundo lugar, de acuerdo con algunas percepciones expresadas por actores políticos y especialistas, el carácter tecnocrático con que se presentaron y concibieron las reformas no permitió convocar de manera directa a los partidos y sus representantes. En realidad, se consideró que la reforma judicial era asunto de un grupo de personas ligadas al ejecutivo y de la cooperación internacional que no tenía que ver con el ámbito de los políticos:

Entre los aspectos de orden subjetivo se señala que la visión predominantemente tecnocrática de la reforma ha generado barreras defensivas por parte del sistema político y sus operadores que no se sienten involucrados y, lo que es más preocupante, piensan que el protagonismo recae en exógenos que están en contra del sistema político. Se trataría en definitiva, según esta percepción, de un trabajo de los organismos internacionales⁶⁹².

Dos conclusiones pueden extraerse de esta última argumentación. La idea de aislar el sistema judicial de la política, con la pretensión de convertirlo en una instancia eficaz, eficiente e independiente, ha sido la mejor manera de impedir que los objetivos del Banco se realicen. Tecnocratizar las reformas de carácter político implica desconocer en la práctica las constricciones y los intereses de poder en juego y neutralizar el alcance del cambio buscado.

Por otra parte, si bien la condicionalidad utilizada por el Banco es un factor claramente político por medio del cual ha logrado presionar cambios internos como los antes identificados, esto no significa que con ella se puedan modificar exitosamente los intereses poderosos de un determinado país. Ello resulta comprensible si se considera que el banco no siempre aplica la condicionalidad respecto de estos actores poderosos, entre otras razones porque es con ellos con quienes efectivamente negocia los proyectos a través de los gobiernos. Por tanto, muchas de las condiciones discutidas en este ámbito son, sobre todo, de tipo legal, lo cual no quiere decir que su cumplimiento esté asegurado. De otra parte, la capacidad de resistencia de los actores poderosos es en algunos casos mayor que el poder de organismos como el Banco. Así, para el caso en estudio, la Corte Suprema tuvo la capacidad de convertirse en contraparte del Banco Mundial para obstaculizar un proyecto en el cual realmente no creía.

⁶⁹² Vid Santibáñez José Antonio, et al *Percepciones sobre el proceso de reforma judicial*. Informe interno preparado como producto de una consultoría realizada en el marco de la preparación del proyecto Justicia para todos, p. 17.

Una conclusión de más hondo calado sobre todo lo anterior es que el Banco se ha mostrado incapaz de cumplir con la función de proveer de asistencia técnica y conocimiento para la reforma legal y judicial desde una serie de presupuestos de corte neoliberal. El Banco Mundial no parece ser la organización mejor preparada para liderar y administrar transformaciones institucionales pues carece de experiencia en el área jurídica, situación que ha tratado de superar mediante un uso excesivo de la metodología económica aplicada al derecho. Por otra parte, las tensiones internas sobre el carácter político de esta área han animado un tecnocratismo que, al final de cuentas, minimiza o neutraliza el potencial alcance de las reformas.

Esta incapacidad, sumada a la condicionalidad y a los efectos críticos de muchas medidas económicas, explican, en parte, el movimiento de contestación social en contra del Banco Mundial y otros organismos internacionales que ha tenido lugar en Bolivia en los últimos años. Como se planteó en la introducción de este capítulo, desde el año 2000, se inició en Bolivia una oleada creciente de acciones sociales organizadas contra el sistema de la democracia pactada y el modelo neoliberal que la había acompañado. Algunos de sus momentos — más significativos se darían como una reacción en contra de acciones promovidas o apoyadas por organismos internacionales.

En efecto, en el 2000, la guerra del agua, se produjo como una reacción a la privatización de este servicio, la cual fue diagnosticada y acordada con el Banco Mundial⁶⁹³. Por su parte, la revuelta de 2003, que incluyó la disputa armada entre policías y militares, fue la respuesta social al llamado “impuestazo”, medida del gobierno de Sánchez de Lozada promovida por el FMI, que colocaba un impuesto sobre los salarios de la población boliviana.

El cúmulo de reacciones sociales sumió a Bolivia en un proceso de inestabilidad política. Dos presidentes salieron antes de terminar su período constitucional, como producto de las marchas, huelgas generales y bloqueos. Por otra parte, se presionó socialmente la tramitación de una ley que abriera una consulta popular sobre la propiedad y comercialización

⁶⁹³ Vid. A-Infos, *Cinco lecciones para las luchas anti neoliberales en Bolivia*. Documento disponible en Internet: <http://www.ainfos.ca/03/apr/ainfos00287.html>. Visitado el 27 de julio de 2007.

del gas. Igualmente, se tramitó otra ley que permitió la convocatoria de una asamblea constituyente. En este contexto, los proyectos del Banco fueron seriamente afectados. Para el caso del tema judicial, el proyecto del PRI, en cuyo marco se incluiría la nueva fase de reformas prevista desde 2003, nunca se realizó dado que no existía un gobierno con un mandato estable y claro. Hasta finales de 2005, el país vivió una transición que dificultó la introducción de nuevos espacios de reforma.

Con la llegada al poder de Evo Morales en diciembre de 2005 se abrió un proceso de transición en la relación del gobierno boliviano con el Banco Mundial. En primer lugar, el documento *Asistencia país*, previsto para el 2006, no se realizó pues el gobierno había expresado que quería repensar los proyectos y actividades desarrollados por este organismo en Bolivia. En tal sentido, el cambio de gobierno significó en buena parte la salida de los cuadros políticos que habían ejecutado los proyectos financiados por la cooperación internacional. Por tanto, muchos de ellos se suspendieron y otros modificaron el momento de su ejecución⁶⁹⁴.

En el fondo, la experiencia boliviana muestra cómo las resistencias sociales y políticas al neoliberalismo y a las reformas que lo acompañan pueden ser un factor crítico para la adecuada adaptación de las economías y marcos legales de los países en desarrollo. Durante más de una década, los instrumentos de la condicionalidad y la asistencia técnica hicieron que el BM y el FMI reinaran como cuasipoderes soberanos. Sin embargo, simultáneamente fueron cavando la crisis de sus propias propuestas como producto del surgimiento de nuevos actores que criticaron este tipo de políticas y que, al final de cuentas, las impidieron y terminaron por trastocarlas.

⁶⁹⁴ Información obtenida en entrevista con el “Task manager” en materia de gobernanza del Banco Mundial en Bolivia, Sr Edgardo Mosqueira, marzo de 2006.