

Instituciones judiciales y rediseño del Estado

ALEJANDRO ANAYA Y MIGUEL CARBONELL

Justicia y reforma del Estado

En los últimos meses hemos asistido desde diversos lugares del planeta a un crecimiento inusitado de la presencia de jueces y tribunales en los medios de comunicación. Si de 1998 se ha podido decir que fue un año "judicializado", 1999 parece que va a seguir la misma ruta, y no parece peregrino el planteamiento derivado del 'Taller sobre Administración de Justicia en las Américas en el Contexto de la Globalización', llevado a cabo en Río de Janeiro en el sentido de que el siglo xxi sería el siglo del Poder Judicial.

El tránsito hacia el nuevo siglo se desarrolla, a nivel mundial, en el marco de un complejo proceso de redefinición de fronteras y relaciones entre el Estado y la sociedad, que si en los años ochenta fue conocido como "ajuste estructural", hoy es más fácil identificarlo como "reforma del Estado".

El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de los setenta.¹ En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.²

Como parte de la reforma del Estado, América Latina afronta un doble reto; por una parte, se debe poner al día en sus sistemas democráticos con respecto al resto de los países occidentales, y a la vez, debe adecuarse a los nuevos cambios del mundo, con el fin de que sus habitantes mejoren la calidad de vida en un contexto de desarrollo humano y participativo.

La impartición de justicia, como servicio esencial y típicamente estatal, y a su vez, ligado estrechamente a la legitimidad del Estado de derecho, no podía dejar de sentir la influencia de esos cambios. Sin embargo, muchos países han iniciado un proceso que podríamos calificar como tardío de reformas judiciales, sobre todo, si comparamos éstas con las reformas llevadas a cabo en otros campos de impacto macroeconómico, bajos los lineamientos del "consenso de Washington"³, llegando al grado de que, según algunos analistas, la justicia ha sido la Cenicienta en la reforma del Estado.⁴

Es por ello que, en los últimos años, la necesidad de modernizar el sistema judicial y dotarlo de mayor eficacia se ha convertido en un denominador común tanto para el ciudadano corriente como para los mas altos funcionarios del sistema político y judicial.

Asimismo, la mayoría de los principales centros de influencia internacional, ya sean organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, o bien algunos países de mayor peso geopolítico como los Estados Unidos, a través de su Agencia Internacional de Desarrollo (AID), y Alemania, por medio de la Fundación GTZ, que ejecuta las ayudas del Ministerio de Cooperación Económica, tienen una creciente oferta de financiamiento y cooperación técnica para el sector de Justicia.⁵ Esta oferta novedosa para financiar la modernización judicial tiene su origen en la aparición de un mercado internacional globalizado,⁶ que requiere de regulaciones y prácticas distintas, que desplacen a las anteriores protecciones de las que disfrutaban las economías nacionales.

La vinculación de la justicia con el desarrollo humano comienza a tener una consideración especial, y esto abre un amplio espacio para la cooperación interdisciplinaria,⁷ por lo que la independencia del Poder Judicial no debe implicar su aislamiento, pues de producirse, conduciría en realidad a una pérdida de su autonomía al quedar a merced de las decisiones tomadas en otras instancias⁸ o ámbitos institucionales.⁹

Es necesario, pues, concebir a la función judicial como un sistema en interacción. La tendencia a estudiar sistemas como entidades más que como conglomerados de partes es congruente con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya fenómenos en contextos estrechamente confinados sino, al contrario, abrir interacciones para examinarlas y estudiar segmentos de la naturaleza cada vez mayores. La justicia es una totalidad dinámica, una parte del sistema pero asimismo, una totalidad en sí misma, que debemos comprender y analizar en el marco de un mundo dinámico, moderno, globalizado e interactuante.

El Estado tiene una misión y una función determinados, dentro de los cuales, la función judicial desempeña un papel central. De hecho, la mayoría de las constituciones le atribuyen al sector judicial los siguientes objetivos:

- 1) Controlar el apego de los actos del Estado al derecho.
- 2) Resolver los conflictos entre sectores y/o personas y entre éstos y el Estado.
- 3) Amparar los derechos de las personas, restablecer sus situaciones jurídicas infringidas y resarcir los daños que se les ocasionasen.
- 4) Verificar la comisión de hechos delictivos,¹⁰ determinar los sujetos responsables e imponerles las sanciones previstas.
- 5) Cooperar con los otros poderes en el logro de los fines y metas del Estado.

Estos objetivos, evidentemente, sobrepasan ampliamente los de una reforma judicial referida únicamente a garantizar el cumplimiento de las transacciones económicas y las propiedades. En ese tenor, una respuesta mercantilista a los problemas del sector justicia, como la que promueven algunos centros económicos multinacionales, es de suyo insuficiente, y puede generar innumerables problemas. No es posible el cambio judicial si éste no contiene beneficios directos para la gente, de forma tal que logre el grado de seguridad y satisfacción que se requiere para alcanzar el desarrollo sustentable y la estabilidad de la democracia como sistema político.¹¹

Justicia y neoinstitucionalismo económico

La nueva economía institucional o neoinstitucionalismo económico representa un enfoque nuevo, por el cual, y a diferencia de la teoría neoclásica, se sostiene que las instituciones¹² son factores determinantes para la eficiencia de las economías, ya que reducen los costos de transacción, esto es, disminuyen el costo en información, negociación, contratación y la garantía para hacer cumplir las condiciones de los intercambios, todo lo cual debe estar regulado formalmente por el derecho. Dicho punto de vista destaca que es necesario contar con instituciones confiables; la confiabilidad viene dada por la existencia de un cumplimiento obligatorio que puede estar garantizado por constricciones morales sobre la conducta –autocumplimiento– o por el Estado a través de su Poder Judicial –cumplimiento forzoso–; esto es, por la creación de políticas públicas y organizaciones estatales para garantizar la seguridad jurídica, entendida en su acepción más amplia e integral.

El descubrimiento de que en los países de la región la reestructuración económica por sí sola es insuficiente para cumplir sus objetivos, y que para lograr un clima de seguridad jurídica es indispensable la variable institucional son razones que orientaron en parte a la nueva tendencia de financiar reformas institucionales en el sector de la justicia.

La reforma judicial debe ser tal que suponga la adaptación de la institucionalidad a una globalización beneficiosa para la población respectiva y, además, debe ser una reforma judicial que persiga afianzar un desarrollo sustentable dirigido al bienestar social. Como sostiene el neoinstitucionalismo, en un país desarrollado el autocumplimiento se impone como normal frente al excepcional cumplimiento forzoso proveniente de la coerción del Estado, o de cualquier otra organización externa a la relación económica concreta. En realidad, las sociedades desarrolladas lo son porque han conseguido mecanismos de relacionamiento y de solución de sus conflictos y contradicciones con la participación directa de los actores involucrados y con mecanismos socialmente aceptados y que no son necesariamente estatales. Sin embargo, los valores y conductas sociales no pueden ser cambiadas por medios formales, "decretándolos" con normas jurídicas. Por el contrario, requieren de largos periodos de cambio cultural, hasta que los nuevos valores sean internalizados por la mayoría de la sociedad. En los países en desarrollo esa fuerza moral –no sólo individual sino también colectiva– tal vez no consiga implantarse en poco tiempo; mientras tanto, el neoinstitucionalismo propugna fortalecer temporalmente el papel coercitivo del Estado, haciendo más eficiente y eficaz su misión de impartir justicia.

En suma, las instituciones judiciales son elementos fundamentales en el rendimiento del Estado para dar respuesta a los retos que impone la globalización económica y social. Los distintos diseños de la ingeniería judicial, su formalización normativa y desarrollo institucional son determinantes en la eficiencia y eficacia del sistema de impartición de justicia, y por ende en el futuro económico de un país.¹³

La organización judicial redimensionada

Nos recuerda Fix-Fierro¹⁴ que para el neoinstitucionalismo es crucial la distinción entre instituciones y organizaciones. Si, como ya hemos visto, las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones, por su parte, están compuestas por un conjunto de personas que

actúa colectivamente en la prosecución de objetivos comunes. Por ende, las organizaciones y los individuos persiguen sus intereses dentro de una estructura institucional definida por normas formales y normas informales.

El sistema judicial es una organización compleja,¹⁵ y toda vez que en nuestro país fue objeto de recientes reformas, consideramos que está surgiendo un nuevo sistema impregnado por su inherente y extrema sensibilidad.¹⁶

El complejo engranaje de una organización sistémica como la justicia incluye múltiples elementos, entre los cuales los jueces ocupan el cuadro de honor. La gobernabilidad de los sistemas políticos exige la transformación y el fortalecimiento de la rama judicial para enfrentar adecuadamente dos demandas básicas: por un lado, la protección de los derechos fundamentales de las personas frente a las arbitrariedades del poder y los excesivos márgenes de impunidad y, por otro, la necesidad de certeza en la definición y preservación de las reglas del juego de la convivencia social, y su manifestación en un orden jurídico respetado y eficaz. Si bien la trilogía de poderes confluye en su actuación al fomento de la seguridad jurídica, el papel del juez como protector de los derechos ciudadanos, y como garante de la efectividad del principio de la legalidad, es primordial.

El crecimiento de los "poderes judiciales" en los últimos tiempos no ha sido más que el resultado de tres fenómenos distintos pero cercanos.

1) Por una parte, los jueces han visto aumentada su carga de trabajo debido a la combinación de un pobre desempeño de los otros dos poderes del Estado junto con el crecimiento exponencial de las demandas asistenciales por parte de grandes sectores de la población. Ante un contexto de escasez extrema tanto de bienes de primera necesidad como de bienes producto del desarrollo tecnológico, la gente continuamente apela a los tribunales para intentar ver satisfechas sus demandas. Las respuestas de los jueces –por la propia naturaleza de su función, que es aplicar el derecho para resolver los conflictos sociales– tampoco han sido suficientes.

2) Un segundo fenómeno que ha redimensionado la función judicial en varios países ha sido el descubrimiento de las enormes redes de corrupción que se habían formado dentro de muchos regímenes políticos. Es muy sintomático, por mencionar dos ejemplos, que una gran parte de la clase política italiana que gobernó ese país en los años setenta haya acabado sentada en el banquillo de los acusados o que un ex ministro del Interior en España (equivalente al secretario de Gobernación de México) haya sido encarcelado por un delito de secuestro cometido durante el tiempo en que ocupaba dicho puesto.¹⁷ En el caso italiano, los vínculos de "solidaridad" entre los ocupantes de los poderes ejecutivos o legislativos habían hecho imposible –pese a toda la retórica oficial– que se emprendiera una limpieza a fondo de una parte de la clase política. En otros países la actuación de jueces y fiscales independientes y decididos (recordemos el movimiento "Manos Limpias" o los casos instruidos por Baltasar Garzón) ha hecho posible que hayan emergido a la luz pública muchos escándalos que han venido a sacudir el desarrollo de varias democracias consolidadas.

3) El tercer factor para el crecimiento del poder de los jueces y del impacto de sus actuaciones tiene mucha relación con lo señalado en el punto anterior. Al emerger los

escándalos de corrupción propiciados desde el ámbito de los poderes públicos, gran parte de la sociedad civil y sobre todo los medios de comunicación han comenzado a dedicar mucha atención a lo que estaba pasando en la arena judicial.

En este contexto, es evidente que la función judicial también ha tenido que sufrir un redimensionamiento interno de gran calado. Si hace tres siglos Montesquieu podía definir a los jueces como la boca muda que pronuncia las palabras de la ley, hoy en día habría que desconocer ese mutismo y asignarles un papel central en la configuración de lo que se entiende contemporáneamente como el Estado democrático de derecho.

Autores como Alain Minc en Francia¹⁸ o Joaquín Estefanía en España,¹⁹ a raíz de la eclosión tanto del poder de los jueces como de la importancia de los medios masivos de comunicación, hablan ya de una nueva "santísima trinidad" compuesta por el poder económico, por los medios de comunicación y por los jueces. La conjugación de los tres elementos no es casual: los poderes económicos manejan a sus propios grupos de comunicación, los cuales, a su vez, difunden los procesos que se encuentran en trámite ante los poderes judiciales, amplificando sus actuaciones y llevando ante la opinión pública los escándalos que se ventilan ante ellos.

La culminación de lo que ha sido una nueva época para el poder de los jueces lo representó a principios de 1999 el Chief Justice William H. Rehnquist al presidir al Senado de los Estados Unidos durante las sesiones del proceso de impeachment al presidente Clinton. Mientras tanto, al otro lado del Atlántico los lores ingleses debatían –en segunda ronda– la suerte de Pinochet. En nuestro subcontinente, los jueces de la Corte Constitucional colombiana, a través de la acción de tutela, contribuyen de forma notable a la determinación de la agenda de políticas públicas al ordenar instalar drenaje en colonias populares o abrir caminos para llegar a pueblos en la selva.²⁰

A modo de conclusión

El redimensionamiento de la función judicial debe continuar. Los máximos responsables políticos del continente americano han manifestado su preocupación por dar respuesta a las demandas sociales de mejoramiento de las condiciones de imparcialidad, eficacia, constitucionalidad y celeridad en la impartición de la justicia. Hoy en día, nadie duda que el derecho es la institución fundamental para el desarrollo social, político, económico y que, en consecuencia, hay que conceder al juez un papel preponderante en el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática. Democracia y jueces también van de la mano.

En suma, estamos frente a un panorama político judicial inédito que debería llevarnos a reflexionar sobre las posibilidades que para el proceso de transición y consolidación democrática, que se está produciendo en México, ofrece la actuación de los jueces.

1 Una buena descripción general de la evolución del Estado puede verse en García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1993, segunda edición.

2.- El documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una nueva gestión pública para América Latina*, del 14 de octubre de 1998, sostiene que "se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo xxi, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal". Sobre la tercera vía, Giddens, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*; Polity Press, Londres, 1999.

3 Disciplina fiscal, tasas de cambios unificados y competitivos, apertura comercial, apertura financiera, priorizar el gasto público, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, etcétera.

4 El impacto del proceso de reforma del Estado en el sector de justicia ha sido comentado en Carbonell, Miguel, "Poder Judicial y reforma del Estado", *Diálogo y Debate*, núm. 7, México, 1999.

5 Un panorama de la cooperación financiera internacional en América Latina (centrado en el área de la procuración y administración de justicia) puede verse en Rico, José Ma., *Justicia penal y transición democrática en América Latina, Siglo xxi*, México, 1997.

6 Para un examen a profundidad sobre este tema, véanse Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998; y Hans-Peter Martin y Harald Schumann, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus. Madrid, 1998. Por otra parte, para un estudio sobre la incidencia de la globalización en los regímenes constitucionales nacionales, es recomendable Cerny, Philip G., "Globalization and the Residual State: The Challenge to Viable Constitutionalism", en Baaklini, Abdo y Desfosses, Helen (comps.), *Designs for Democratic Stability. Studies in Viable Constitutionalism; Comparative Politics Series*, M. E. Sharpe, Nueva York, 1997.

7 Entre los problemas de la justicia en América Latina, Ligia Carvajal incluye a la ausencia de equipos multidisciplinarios, toda vez que "en los Consejos de la Judicatura y en las Cortes son pocos los profesionales, otros que en derecho, los que son invitados a participar no sólo a nivel estratégico, sino a nivel táctico de la organización. El efecto ha sido negativo, hoy en día el saber no es de algunos pocos" (Carvajal Morales, Ligia, "La reforma Judicial en América Latina: problema, marco conceptual y metodología", trabajo presentado en el Segundo Congreso del CLAD; Margarita, Venezuela, octubre de 1997).

8 La tendencia de algunos organismos de asistencia a no comprender los procesos nacionales, y a confundir su propia inexperiencia en este campo con la falta de capacidad de respuesta, puede generar molestia en los jurisperitos y operadores nacionales, que ven desfilar funcionarios y consultores que no comprenden los problemas o intentan trasladar modelos incompatibles con la realidad nacional (Anaya Huertas, Alejandro, "Sistemas de justicia en América Latina", *Indicador Jurídico*, núm. 4, junio de 1998, México).

9 González, Juan Antonio, "Administración y justicia. Crisis y relaciones estratégicas", trabajo presentado en el Segundo Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Margarita, Venezuela, octubre de 1997.

10 Para un estudio sobre la genealogía de la apropiación de la función judicial por el Estado es recomendable Michel Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa editorial, Barcelona, 1998.

11 De lo contrario, viviríamos en un Estado de derecho disfrazado, confuso, como la Viena de los Habsburgo que Robert Musil describe con sutil ironía en *El hombre sin atributos*; o, dicho con mayor crudeza, en palabras de Adam Przeworski, "el Estado es simplemente demasiado pobre en las democracias de América Latina, así como en Estados Unidos, para hacer cumplir la ley de manera universal (...) Los pobres simplemente se encuentran fuera del espectro del Estado: no tienen ingresos que gravar y reciben pocos servicios. Así se crea un círculo vicioso: los pobres son políticamente inefectivos porque no disfrutan de las condiciones para el ejercicio efectivo de sus derechos políticos; y debido a que son políticamente inefectivos, permanecen pobres. El resultado es un Estado pobre en una sociedad injusta". "El Estado y el ciudadano", *Nexos*, febrero de 1999. Sobre la estabilidad democrática y el papel de las instituciones se puede ver Przeworski, Adam, et. al., *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

12 Para Douglas C. North, premio Nobel de economía en 1993, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana (y que) por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCC, México, 1993, p. 13). Por su parte, y de acuerdo con José Luis Ayala Espino, las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Las instituciones informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres (Ayala Espino, José Luis, *Mercado, elección pública e instituciones*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, p. 323).

13 Walter S. Galindo, "La experiencia de la reforma del Consejo de la Judicatura en la República de Venezuela", trabajo presentado en el Segundo Congreso del CLAD, octubre de 1997.

14 Fix-Fierro, Héctor, "Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from three Continents", tesis doctoral, Universidad de Bremen, Alemania, 1998.

15 Entendemos a la organización compleja como aquella compuesta por una gran variedad de elementos que mantienen entre sí una gran variedad de relaciones, con interacciones lineales y no lineales, sincrónicas y diacrónicas, y en la que su evolución como cuyo conjunto es imprevisible, incluso cuando su autoorganización se orienta por acciones teleológicas o finalitarias.

16 De acuerdo con la ciencia de la complejidad (de la que deriva el famoso "efecto mariposa"), una organización muestra una extrema sensibilidad a las condiciones iniciales. Cambios minúsculos en el estado inicial de una organización pueden conducir con el tiempo a consecuencias políticas, sociales y económicas de gran escala.

17 La corrupción en España ha sido muy bien descrita por Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.

18 *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*, Temas de Hoy, Madrid, 1995. Este autor afirma que "el Juez aparece como el regulador de todos los conflictos. De los institucionales, porque es su papel natural; de los sociales, porque, en ocasiones, está llamado a buscar compromisos; y de los morales, porque representa el principal contrapeso a la creciente corrupción de las costumbres (...) Este culto al Derecho constituye hoy el último anclaje institucional de la democracia de la opinión pública y se presenta como un sistema repleto de valores" (p. 142).

19 *Contra el pensamiento único*, Taurus, Madrid, 1998, segunda edición.

20 Cifuentes Muñoz, Eduardo, "El constitucionalismo de la pobreza", V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-IIIJ, Instituto Iberoamericano de Derecho constitucional, México, 1998, pp. 179 y ss.; id., *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, UNAM-IIIJ, México, 1998 (en este último trabajo se realiza un repaso de los pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia respecto de la eficacia "horizontal" de los derechos fundamentales).

Los autores pertenecen, respectivamente al Colegio Mexicano de Abogados, AC y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ciudad de México
Destinos del agua potable

Ciudad de México

Destinos del agua potable

El agua, como elemento fundamental del capital ecológico de toda ciudad, constituye un recurso limitado. En la zona metropolitana de la Ciudad de México es necesario abastecer a 16.8 millones de personas. Para ello depende en 70% del bombeo de agua subterránea, lo que ha contribuido a la compactación del acuífero, al hundimiento del suelo y al deterioro estructural de las construcciones.

De 1986 a 1994, el consumo per cápita al día disminuyó 13%. Esto se explica en parte con el Programa de Uso Eficiente del Agua que entró en operación a partir de 1988. Las cifras más recientes, que corresponden a 1994, muestran que el consumo de agua promedio por habitante al día era de 362 litros, de los cuales 67% se destinaba al consumo doméstico y sólo el 17% a la industria.

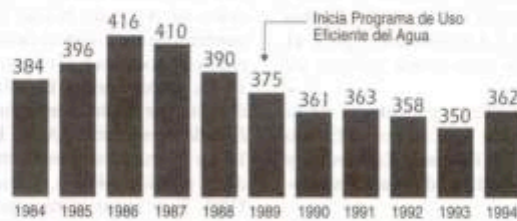
DESTINOS DEL AGUA POTABLE EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



DISTRIBUCIÓN DEL USO DEL AGUA A NIVEL DOMICILIARIO

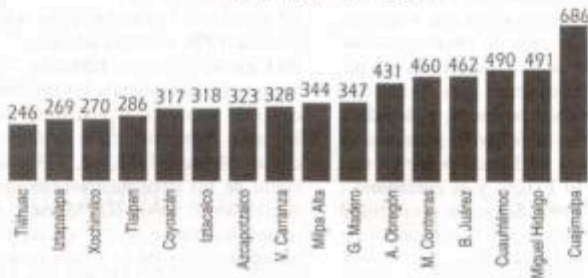


EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN DE AGUA EN EL DF 1984-1994 (Litros/habitante/día)



No todas las delegaciones reciben la misma dotación diaria per cápita de agua potable. Mientras las delegaciones de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo reciben, respectivamente, 686 y 491 litros por habitante al día; la delegación Iztapalapa obtiene 269 litros y la de Tláhuac 246.

DOTACIÓN DE AGUA POTABLE POR DELEGACIÓN 1998 (Litros/habitante/día)



Elaborado por Inge Lum Maacher.
Fuente: www. Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de México. Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, 1999. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1999.

