

El estado de las reformas del Estado en América Latina

*Prólogo de
Francis Fukuyama*

*Editado por
Eduardo Lora*



Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados

Mariana Sousa

COMO PARTE DE LAS LLAMADAS REFORMAS de segunda generación, desde mediados de la década de 1980 muchos países latinoamericanos han tomado medidas importantes para transformar el sistema judicial.¹ El contenido y rapidez de estas reformas han variado según los países, y aunque no se han alcanzado todos los objetivos buscados y no se previeron algunas consecuencias de los ajustes de las políticas, el consenso es que el proceso de reforma judicial no sólo ha fortalecido la rama judicial del poder en relación con la ejecutiva y legislativa, sino que también ha mejorado los mecanismos de administración de casos, capacitación judicial, administración y resolución de conflictos (Hammergren, 2002b; Popkin, 2001; Santiso, 2003). En el presente capítulo se revisan las tendencias generales del proceso de reforma judicial en América Latina, resaltando sus objetivos principales, sus desafíos y sus resultados. Se presenta un índice de reformas judiciales para países seleccionados de la región y se concluye con un breve panorama de las principales implicaciones de la reforma judicial en el proceso de desarrollo de políticas.

En el período inmediatamente anterior a los años ochenta, el sistema judicial en América Latina tuvo un papel subordinado en el proceso de diseño de políticas, si se lo compara con las otras dos ramas del gobierno. En un contexto de dictaduras militares y crisis económicas recurrentes,

1 En el presente capítulo “sistema judicial” incluye no sólo las labores de las Cortes judiciales sino también el marco general legal e institucional relacionado con la administración de justicia (esto es, abogados, policía, fiscales, defensores públicos y toda la legislación civil, penal y constitucional).

la independencia judicial era rara. Los jueces se nombraban según sus preferencias políticas y la Corte Suprema era vista generalmente como un organismo de aprobación rutinaria al arbitrio de las administraciones gobernantes. En aquel momento los politólogos, diseñadores de políticas y la opinión pública en general consideraban a los sistemas judiciales latinoamericanos como poco importantes, débiles y en gran parte dominados por el ejecutivo.²

Recientemente, a raíz de que muchos países de la región experimentaron el marchitamiento de gobiernos autoritarios, los nuevos gobiernos democráticos han declarado como objetivos importantes de sus políticas la implantación del imperio de la ley, un sistema judicial independiente y un sistema de Cortes y tribunales de buen funcionamiento (Dakolias, 1996). Algunos resaltaron la importancia de un sector judicial independiente basándose en preocupaciones por los derechos humanos (Keith, 2002; Skaar, 2001). Otros reconocieron que el imperio de la ley era una condición necesaria (aun cuando no fuera suficiente) para la democracia (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999; O'Donnell, 1999 y Prillaman, 2000) y el desarrollo económico (Feldt y Voigt, 2003 y Posner, 1999). A través de toda la región, la cantidad de ayuda y préstamos provenientes del extranjero orientados hacia la mejora del sistema de Cortes recibieron un impulso considerable (Biebesheimer y Payne, 2001 y Buscaglia y Dakolias, 1996). El interés en la literatura sobre el sistema judicial ha aumentado, cosa que no sorprende, y el presente trabajo proporciona evidencia significativa sobre el activo papel político de las Cortes latinoamericanas y su creciente impacto en la política y gobernabilidad pública (Gargarella, 2003 y Schedler, Diamond y Plattner, 1999).

Los objetivos, medios, promotores y estrategias de las reformas judiciales

Dentro del contexto de democratización y liberalización económica, las reformas buscaron lograr sistemas judiciales más eficientes, independientes y responsables, mediante medidas tales como la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas de información, la implementación de métodos de capacitación para la profesionalización de los estrados judiciales, la modernización de códigos de procedimiento y la creación de nuevos tribunales (Messick, 1999). En algunos casos se alcanzaron con rapidez los objetivos perseguidos. En otras circunstancias, fuerzas políticas poderosas han sido capaces de dominar el proceso de reforma y

2 Ver Werner (1984) con referencia a posibles explicaciones del papel histórico de dependencia del sistema judicial.

revertirlo o inclinarlo a favor de ciertos intereses políticos o económicos (o ambos) que no eran el objetivo original buscado (Blair y Hansen, 1994 y Eyzaguirre, 1996). Aun cuando se hubiesen expresado como objetivos socialmente deseables, algunos cambios del sistema judicial han sido producto de la presión de intereses propios de grupos políticos. En el cuadro 3.1 se resumen los diversos objetivos de las reformas judiciales, los medios comunes para lograrlos, indicadores para medir el éxito de las reformas y sus principales promotores.

Aunque estos objetivos no son independientes entre sí, amerita analizarlos individualmente. Esto tiene especial importancia cuando se considera el proceso de implementación de estas reformas, que en muchas circunstancias reveló importantes conflictos entre los objetivos señalados (Biebesheimer y Cordovez, 2000 y Jarquín y Carrillo, 1998). El propósito de los mayores niveles de independencia judicial, por ejemplo, fue reducir los posibles abusos de poder por parte del ejecutivo. Pero en realidad, la independencia judicial a menudo ha creado incentivos para que el personal judicial haga mal uso de los recursos o tome decisiones motivadas políticamente, cuando se aprovechan de una cantidad excesiva de discreción y falta de responsabilidad (Golpeen, Gargarella y Skaar, 2004 y Vargas Viancos, 1999).³

En forma semejante, aun cuando los cambios en las leyes se hayan interpretado generalmente como signo de modernización, también han disminuido la eficiencia (por lo menos a corto plazo) hasta el grado de que en ciertos casos llegó a ser necesario capacitar jueces para utilizar la nueva legislación.⁴ La evolución de la reforma judicial ha revelado así la dificultad de perseguir todos los objetivos en forma simultánea.

Aun más, los diversos objetivos de la reforma ocasionan el uso de diferentes medios, medidas de éxito y principales promotores, lo que puede crear debates sobre las mejores estrategias para un programa exitoso de reforma judicial. La división es clara entre quienes argumentan que no se puede alcanzar la reforma sin un consenso previo de la sociedad en general (como Blair y Hansen, 1994, y Dakolias, 1995) y quienes sostienen que un proyecto de reforma en sí mismo puede ayudar a crear este consenso (por ejemplo, Hammergren, 2001). Los del primer grupo creen que cuando falta dicho apoyo, la reforma judicial debería abandonarse y en su lugar sugieren concentrar los esfuerzos en formar consenso (esto es, forjar asociaciones viables) para la reforma abriendo el diálogo entre

3 Vale la pena anotar que el abuso de recursos y falta de responsabilidad ha puesto en duda la misma conveniencia de proporcionar al sistema judicial mayores niveles de independencia. Los críticos reclaman que la rama judicial no puede ser una "caja negra" sin ninguna supervisión externa.

4 La extrema lentitud del proceso de adjudicación es una queja recurrente en muchos países latinoamericanos.

Cuadro 3.1 Objetivos, medios, indicadores de éxito y principales promotores de las reformas

<i>Objetivo</i>	<i>Medios comunes</i>	<i>Indicadores de éxito</i>	<i>Principales promotores</i>
Formar un sistema judicial sólido e independiente como actor clave de la política democrática	Sistemas despolitizados de nombramientos, autonomía presupuestaria, poderes ampliados de revisión judicial	Capacidad de examinar y de oponerse a los programas del gobierno; juicios contra élites políticas	Jueces, grupos de interés cívico, actores externos
Modernización judicial como objetivo en sí misma o para satisfacer la mayor demanda	Nuevas tecnologías, organización y técnicas administrativas	Servicio más eficiente, mayor número de casos resueltos, menor acumulación de trabajo pendiente	Gobierno, donantes, el sistema judicial (pero más para los insumos que para los resultados)
Eliminación de vicios tradicionales (corrupción, prejuicios, incompetencia, retrasos)	Capacitación, equipo, sistemas de control y evaluación, oficinas de quejas de ciudadanos, de inspección judicial, códigos de ética y leyes	Mejor imagen pública; reducción de atrasos; en el largo plazo, menor número de quejas, en el corto plazo, mayor número de jueces disciplinados y despedidos con justa causa	Grupos de acción cívica, y algunas veces miembros de la rama judicial o del gremio de abogados local
Mayor accesibilidad a un rango más amplio de grupos sociales para la protección de los derechos, equidad y la resolución efectiva de conflictos	Mayor número de Cortes y jueces, procedimientos simplificados y alternativos, capacitación orientada a los derechos, servicios legales subsidiados, educación legal popular	Cambio en la identidad socioeconómica de los usuarios, decisiones apoyadas en derechos constitucionales	Partidos políticos, grupos cívicos, actores externos

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.1)

<i>Objetivo</i>	<i>Medios comunes</i>	<i>Indicadores de éxito</i>	<i>Principales promotores</i>
Mejorar las funciones de control del crimen para mayor seguridad ciudadana y menor violencia social	Nuevos procedimientos, fortalecimiento de otras instituciones del sector (policía, fiscalía), capacitación judicial y protección	Mayor tasa de despacho de casos criminales, reducción en la tasa de crímenes	Gobierno, la sociedad
Mejorar la capacidad del sistema judicial para manejar disputas de importancia económica	Modernización de leyes, capacitación, tribunales comerciales especializados, reducción de atrasos	Mayor número de conflictos económicos atendidos por las Cortes, resolución más veloz, crecimiento económico	Grupos económicos, gobierno, donantes

Fuente: Reimpreso con autorización de Hammergren (2002c), cuadro 1.

el gobierno, los colegios de abogados, los gremios económicos y otras organizaciones no gubernamentales. Los del segundo grupo sostienen que, aun sin un gran consenso inicial dentro de la sociedad, los donantes externos y otros partidarios de la reforma pueden crear suficiente voluntad política para al menos iniciar el proceso de cambio.⁵ Según este grupo, el proceso de reforma no debería esperar hasta un nivel óptimo de apoyo pues da mayores oportunidades a las fuerzas antirreformistas de descarrilar cualquier intento de modificar el *statu quo*.

Esas opiniones divididas destacan los grandes factores que influyen en la rapidez y seriedad de la reforma, entre los que se incluyen las experiencias históricas, la habilidad política de los líderes, la organización y disciplina de sus partidos políticos, la capacidad institucional y, por último, el nivel de consenso en la sociedad civil y qué tan bien éste puede ser controlado por los líderes políticos. Sin embargo, lo más importante es que centra la atención en el hecho de que la reforma judicial se realiza en por lo menos dos etapas: la *iniciación* (promulgación de revisiones constitucionales y nuevas leyes) y la *implementación* (conversión de conceptos abstractos en estructuras concretas). En algunas circunstancias, se inicia la reforma pero no se implementa por el alto costo del cambio y la falta de consenso dentro de la sociedad sobre la necesidad y los beneficios de la reforma (Finkel, 2003). Como resultado, los avances judiciales institucionales han quedado como cambios meramente en el papel.

Tipos de reformas judiciales y reformadores

De hecho, los esfuerzos para reformar el sector judicial equivalen a un proceso en curso de cambios acumulativos en la ley misma (reformas de tipo I), en instituciones relacionadas con la ley (reformas de tipo II) y en el papel del sistema judicial como actor independiente en el proceso de diseño de políticas (reformas de tipo III) (Carothers, 1998). En cada uno de estos tres tipos de reforma, se fomentan diversos objetivos y medios, y el grado de éxito puede medirse únicamente país por país. Aunque no es posible presentar aquí una lista exhaustiva de reformas exitosas, en el cuadro 3.2 se destacan las principales categorías de reformas judiciales experimentadas en 18 países latinoamericanos durante el período 1985-2004.⁶ Estos países se dividen en tres grupos de acuerdo con el grado de la

5 Lo que no significa que se garantice la sostenibilidad de las reformas.

6 Los 18 países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

reforma.⁷ Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana se clasifican como reformadores de gran alcance por haber promulgado cambios en al menos nueve (de 11 posibles) categorías de reforma durante el período de análisis. Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú se ubican en el grupo de reformadores de mediano alcance por haber promulgado reformas judiciales en siete u ocho categorías durante el mismo período. Por último, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela mostraron poca inclinación a las reformas, puesto que hicieron esfuerzos visibles para cambiar el sector judicial en seis o menos categorías. Aunque a distintos ritmos y niveles de éxito, los 18 países han dado pasos para cambiar el sistema judicial en por lo menos cuatro de las 11 categorías identificadas.

Las reformas de tipo I incluyen modificaciones importantes de la legislación o de los códigos sustantivos y de procedimiento, bien sean parciales o completas.⁸ Con mucha frecuencia la intención es modernizar el sistema judicial, mejorar la eficiencia y aumentar la accesibilidad del sistema judicial de amplios sectores de la población simplificando los códigos de procedimiento y cambiando las leyes referentes al uso de mecanismos alternativos de resolución de disputas. En general, la nueva redacción de las leyes se ha centrado en el dominio de la justicia criminal;⁹ algunos países en los que se ha hecho así son Argentina (1992), Bolivia (2000), Chile (2000), Colombia (1991), Costa Rica (1997), Ecuador (2001), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Honduras (2000), Paraguay (2000) y Venezuela (1999). Estos cambios han introducido un sistema de mayor antagonismo, remplazando los documentos escritos con argumentos orales y juicio público ante un jurado o un juez (Payne y otros, 2002). Los principales promotores de estas reformas han sido los donantes externos y los miembros del gobierno: algunos resultados comunes visibles son el aumento de la acumulación de casos (al menos a corto plazo) por falta de experiencia y jurisprudencia interpretativa con respecto a la nueva legislación, más interés del público en general en los procedimientos de las salas de audiencia (por su naturaleza más dinámica) y cambios en la gestión de los casos (Vargas Viancos, 1996). Aunque se han logrado mejoras importantes en la redacción y aprobación de nuevos

7 El cuadro 3.2 no le dice al lector el grado de *éxito* de las reformas judiciales promulgadas. Sólo muestra si un país ha dado pasos significativos para cambiar el *statu quo* dentro de cada uno de los tipos posibles de reforma judicial.

8 Las reformas del tipo I pueden llamarse también reformas legales. Debido al predominio de la tradición del derecho civil en América Latina, las reformas judiciales con frecuencia se han igualado a las legales. Aquí, las reformas legales constituyen un tipo de reforma judicial.

9 Aunque sin restringirse a ella. Otros campos incluyen el Derecho comercial y el de familia.

Cuadro 3.2 Tipos de reformas según tipos de reformadores, 1985 a 2004

		<i>Tipos de alcance de los reformadores</i>		
<i>Tipos de reformas</i>		<i>Gran alcance</i>	<i>Mediano alcance</i>	<i>Poco alcance</i>
	Todos los tipos de reforma	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú	El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela
Tipo I	Cambios en leyes y códigos	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela
Tipo II	Acceso a la justicia (creación de instituciones de métodos alternativos de resolución de disputas para facilitar el acceso al sistema judicial)	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú	El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay, Venezuela
	Capacitación y gestión de recursos humanos	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Perú	Honduras, Nicaragua, Uruguay
	Sistemas de información	Argentina, Chile, Ecuador, República Dominicana	Colombia	Guatemala, Honduras
	Fortalecimiento o creación de instituciones como ministerio público y consejos judiciales	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú	El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.2)

Tipos de alcance de los reformadores			
	Gran alcance	Mediano alcance	Poco alcance
Tipo II	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Perú	Guatemala, México, Venezuela
Tipo III	Argentina, Ecuador, República Dominicana	Brasil, Paraguay	
	Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay	El Salvador, Panamá, Venezuela
	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú	El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay
	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador	Paraguay, Perú	Honduras, México, Nicaragua, Uruguay, Venezuela
	Argentina, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana	Bolivia, Brasil, Colombia, Perú	México

Fuentes: Las principales fuentes consultadas incluyen –entre otras– varios números de los informes de cada país de *The Economist* (1996-2004), varios números de la Usaid (2001) de los *Informes Nacionales sobre Independencia Judicial* y varios informes de: “Reports on Judicial Systems in the Americas 2004-2005” de CEJA.

Nota: para construir el cuadro 3.2 el autor contó el número de reformas significativas dentro de cada categoría (esto es, reformas citadas en revistas especializadas, en la prensa, o en ambas, como cambios importantes al *statu quo*) que fueron emprendidas en cada país durante el período analizado. Dado que muchos proyectos de reforma judicial tardan varios años en implementarse, el autor ha registrado solamente el año de promulgación del proyecto.

códigos, en algunos países todavía falta avanzar en definir el bosquejo de una legislación apta, que produzca la capacidad institucional para la implementación de cambios legales (Hammergren, 1998a).

Las reformas de tipo II incluyen esfuerzos para fortalecer el funcionamiento de las Cortes, la Policía u otras instituciones judiciales por medio de sistemas de información, cambios en la gestión organizativa, programas mejorados de capacitación de recursos humanos y creación de organismos como el consejo judicial y la oficina del defensor público (o reformulación de los existentes). Aunque algunas de estas revisiones institucionales son pertinentes para la independencia judicial, sus objetivos tienen alcances en otras áreas: mayor accesibilidad al sistema de justicia, eliminación de vicios tradicionales, como corrupción y mejora general del desempeño de los tribunales. Los principales promotores de este tipo de reforma han sido grupos cívicos (locales e internacionales) y ellos esperan mejorar la imagen del sistema judicial ante la opinión pública. Dada la dificultad intrínseca de efectuar comparaciones de fortalecimiento institucional por países, el progreso de este tipo de reformas debe medirse con evaluaciones de los informes hechos en cada país (Hammergren, 1998b).¹⁰

Las reformas de tipo III incluyen cualquier cambio al proceso de nombramiento, promoción y evaluación de jueces; modificaciones que afectan el tiempo de ejercicio y remuneración de los jueces; garantías al sistema judicial de mayor autonomía con respecto a la estipulación y gestión de su presupuesto; reformas en el tamaño y estructura de la Corte superior; la creación de una Corte Constitucional o la revisión de los poderes de revisión judicial de la Corte superior. En conjunto, el propósito de estas reformas es obtener mayores niveles de independencia judicial.¹¹ Aunque las fuentes de ésta varían, una reforma de tipo III exitosa requiere una modificación profunda en la estructura de incentivos para los diseñadores de políticas. Es decir, más allá de los cambios legales e institucionales, los políticos deben empezar a percibir la independencia del sistema judicial como una característica esencial y valiosa del proceso de diseño de políticas. Como es lógico, los grupos cívicos, los donantes externos y los mismos jueces han unido fuerzas para presionar el cambio en la actitud de los funcionarios del gobierno en varios países latinoamericanos, de tal

10 La dificultad tiene que ver con el hecho de que el concepto de fortalecimiento institucional es muy particular a la historia de cada país, lo mismo que a su contexto social, político y económico.

11 Aunque la independencia judicial tiene muchos significados y dimensiones, en este capítulo se sigue la definición de Keith S. Rosenn del concepto: “el grado al cual los jueces deciden realmente los casos de acuerdo con sus propias determinaciones de la evidencia, la ley y la justicia, libres de coerción, adulaciones o halagos, interferencia o amenazas de autoridades oficiales o ciudadanos privados” (Rosenn, 1987).

modo que acepten el sistema judicial como una entidad independiente de toma de decisiones. La ejecución satisfactoria de estas reformas depende del grado al que puedan desarrollarse estos cambios de actitud.

Al revisar los tipos de reformas realizadas en los países de América Latina, que aparecen en el cuadro 3.2, es posible identificar algunas tendencias generales. Mientras las reformas del tipo I han sido emprendidas con frecuencia por los tres grupos de reformadores, para el conjunto de reformadores de poco alcance ha sido en particular difícil realizar reformas del tipo III. Dentro de las reformas del tipo II, han sido comunes la creación y fortalecimiento de instituciones judiciales y las modificaciones para ofrecer mejor acceso a la justicia, pero no puede decirse lo mismo de los cambios que mejoren los sistemas de información y la capacitación de jueces y el personal judicial. Dentro de las reformas del tipo III, la reestructuración del sistema de carrera se ha observado a menudo en los tres grupos de reformadores y los cambios que favorecen la mayor autonomía presupuestaria los promulgaron principalmente los reformadores de gran alcance.

Estos patrones generales sugieren que no existe fórmula uniforme para reestructurar el sistema judicial. Los enfoques de las reformas van desde el tratamiento de choque hasta el enfoque gradual. Aunque algunas reformas fueron de gran cubrimiento, otras centraron la atención en alterar aspectos específicos del sistema judicial. En ningún caso la iniciación de las reformas garantiza su éxito.

En general, los cambios desde mediados de los años ochenta se han efectuado en gran parte en la dirección de mecanismos menos motivados políticamente de selección de magistrados para la Corte Suprema y jueces de rangos inferiores, aumentos en las remuneraciones, períodos más largos o vitalicios, aumentos en la asignación presupuestal al sector judicial, creación de consejos judiciales (responsables de la gestión presupuestal y de la promoción y nombramiento de jueces), mayor número de programas educativos para mejorar el profesionalismo de los jueces, mayores poderes de revisión constitucional a las Cortes Supremas y, en algunos casos, creación de Cortes constitucionales separadas. Por lo menos pueden verse algunas mejoras parciales en protección de derechos humanos: se atiende un mayor número de casos, los jueces están mejor preparados y toman más en serio su trabajo, se toman las decisiones con menos prejuicios y se castiga a los jueces corruptos (Usaid, 2001). Aun los críticos están de acuerdo en que no deben subestimarse el logro de sistemas judiciales más independientes, la gestión eficiente de los casos, los mejores recursos judiciales y la mejor protección de los derechos humanos (Correa Sutil, 1999; Hammergren, 2002b; Prillaman, 2000 y Ungar, 2002).

Los desafíos que enfrenta la reforma judicial

Los objetivos de la reforma no se han alcanzado con facilidad porque el proceso de cambio está necesariamente lleno de conflictos y la resistencia directa a la reforma ha provenido de los partidos de oposición, la clase política que se ha beneficiado de un sistema judicial controlado y, algunas veces, del sistema judicial mismo (Popkin, 2001). Por ejemplo, en 1990, el nuevo gobierno democrático de Chile intentó pasar reformas que habrían causado la creación de un Consejo Nacional de Justicia y la modificación de la estructura de la Corte Suprema, pero esas sugerencias nunca se aprobaron por la severa oposición tanto del sistema judicial (que interpretó las reformas como una amenaza a su independencia) como de los partidos de oposición (que temían las consecuencias para los violadores de los derechos humanos del régimen de Pinochet). El ejecutivo mismo, en algunas instancias ha intentado recuperar el control del sistema judicial. En Argentina, el interés del presidente Menem en recuperar el control de la Corte estuvo detrás del aumento en el tamaño de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros. Se han observado esfuerzos semejantes por parte del ejecutivo en Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. El cuadro 3.3 es revelador en su resumen de los principales obstáculos a la independencia judicial identificados en una encuesta (entre otras fuentes) realizada por la *Due Process of Law Foundation* (Fundación para el Debido Proceso de la Ley) en colaboración con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales en países latinoamericanos seleccionados en 2000 (Usaid, 2001).

A estas fuerzas de resistencia pueden agregarse otras dos barreras al cumplimiento exitoso de los objetivos de las reformas. A pesar de los esfuerzos de reforma, la percepción del público general sobre el sector no ha mejorado. En la encuesta Latinobarómetro (2004) se muestra que sólo el 32% de los encuestados en 18 países latinoamericanos tiene un grado “alto” o “algún” grado de confianza en el sistema judicial.¹² En Argentina, por ejemplo, los niveles de “baja” confianza llegaron al 90,3% en 2003, seguida por Paraguay (88,0%), Ecuador (84,6%) y México (81,1%) (Popkin, 2004). Únicamente en Costa Rica más de la mitad de los encuestados tuvo confianza “alta” en el sistema judicial. Sin apoyo público general se deterioran los mecanismos de control de los ciudadanos sobre los vicios tradicionales del sector judicial y disminuye la demanda de mayor transparencia e independencia judicial. En adición, los medios no siempre han representado un papel positivo en la legitimación de las

12 Aunque las razones de estos bajos niveles de confianza en el sistema judicial están más allá del alcance del presente capítulo, cabe identificar algunas explicaciones plausibles, a saber: falta de responsabilidad, acceso limitado al sistema judicial, altos niveles de corrupción y retrasos significativos en el proceso judicial.

Cuadro 3.3 Principales obstáculos a la independencia judicial, por países

País	Obstáculos
Argentina	La rama ejecutiva nombra jueces con preferencias similares; abogados poderosos ejercen <i>lobby</i> para el nombramiento de jueces; ciertos jueces nombrados políticamente.
Bolivia	Bajos salarios para los jueces, lo que lleva a la corrupción y a la baja calificación; no hay evaluación periódica de jueces ni incentivos para su promoción; régimen disciplinario inadecuado; presiones externas, en especial sobre los jueces nombrados antes de las reformas de 1998; áreas sensibles (como tráfico de drogas) que están especialmente sujetas a presiones internacionales; presión de los medios y la opinión pública; el proceso de reforma mismo, que requiere que los jueces se actualicen constantemente.
Brasil	Sistema judicial todavía lento en extremo (la duración de los casos es alta y costosa); en algunas campos, como el laboral, la decisión siempre favorece al empleado.
Chile	La legitimidad social del sector, especialmente dadas sus omisiones al tratar con los temas de derechos humanos durante la dictadura militar; excesiva estructura jerárquica (los jueces de la Corte Suprema ejercen presión sobre los de los tribunales inferiores); reglas de procedimiento que permiten a los abogados ejercer <i>lobby</i> para el nombramiento de jueces.
Colombia	Áreas sensibles (como tráfico de drogas); no hay autonomía presupuestaria <i>de facto</i> ; niveles de corrupción todavía altos; presión externa proveniente de Estados Unidos.
Costa Rica	La clase política cree que el sector judicial no necesita cambios mayores en su organización; esta visión la comparten los miembros de la élite judicial (en especial dentro de la Corte Suprema); estructura vertical, jerárquica y concentrada del sistema judicial; falta de independencia interna; concentración de los medios sobre el acceso a la justicia y mejoras en la rapidez del proceso de adjudicación.
Ecuador	“Activismo selectivo” de la Corte Constitucional; deficientes condiciones de trabajo y falta de estabilidad en la carrera; no existe revisión o evaluación de desempeño; falta de previsión; deficiencia en capacitación de jueces; sistema legal sobrecargado y susceptible a la corrupción.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.3)

País	Obstáculos
El Salvador	Ausencia de una carrera judicial <i>de facto</i> ; inestabilidad política y deficiente institucionalización; sistema sobrecargado con tareas administrativas; corrupción de empleados del sector judicial.
Guatemala	Falta de conciencia de su importancia política por parte de los jueces de las Cortes inferiores; inestabilidad laboral; posibilidad de promoción de jueces por razones políticas; tradición de hacer declaraciones a los medios sin ninguna evidencia fáctica; amenazas contra los jueces y sus familias, especialmente cuando están implicados en casos de derechos humanos; no hay política institucional para la protección de personas que denuncian crímenes; abrumadora carga de casos que ocasiona delegación de decisiones a asistentes; constante amenaza del Ministerio Público cuando los jueces toman decisiones desfavorables.
Honduras	Deficiente preparación académica de jueces; bajos salarios; influencia jerárquica de superiores; los nombramientos todavía se hacen según los resultados de las elecciones presidenciales; influencia de poderosos grupos económicos en las decisiones de los jueces; emisión de noticias sobre partidos en las audiencias, que pueden no ser ciertas, pero terminan influyendo en la opinión pública y en las decisiones de los jueces.
México	Uso de sobornos para cualquier acción oficial; los jueces raramente modifican las decisiones de los presidentes que los nombraron; el sistema judicial ha otorgado gran discreción al presidente incorporando la doctrina de "no justiciabilidad" por la cual las Cortes se rehúsan a atender un caso porque los jueces creen que decidirán sobre un asunto que es de naturaleza política y debería resolverlo el presidente; falta de confianza pública en el sistema judicial.
Nicaragua	Falta de capacitación profesional; corrupción; procedimientos lentos e ineficientes de gestión de casos; falta de asistencia legal y de defensa pública (a pesar de leyes que tienen prevista la defensa pública gratis desde 1998); analfabetismo legal; falta de recursos para poner en vigor las reglas; falta general de recursos (bajos salarios de jueces, insuficientes cobertura geográfica, infraestructura y difusión de jurisprudencia).

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.3)

País	Obstáculos
Panamá	Falta de capacitación profesional; bajos salarios con excepción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia; pobre opinión pública.
Paraguay	Corrupción generalizada; falta de autonomía presupuestal <i>de facto</i> ; falta de credibilidad pública; falta de seguridad laboral; influencia de partidos políticos y abogados poderosos; los medios.
Perú	Falta de criterios uniformes de jurisprudencia; corrupción; inadecuados códigos sustantivos y de procedimientos; falta de estabilidad laboral.
República Dominicana	Audencias lentas; falta de acceso al sistema judicial y de confianza pública en el mismo; sistema jerárquico y centralizado; las fuerzas políticas se inmiscuyen en la independencia judicial mediante el control de su presupuesto.
Uruguay	Restricciones financieras; oficinas judiciales inadecuadas; insuficiente equipo de procesamiento de información; falta de especialización en los problemas y crímenes económicos y financieros; falta de independencia financiera; limitados poderes de revisión judicial.
Venezuela	Lucha de poderes entre el consejo judicial y la Corte Suprema; control ejecutivo de nombramiento de jueces de la Corte Suprema.

Fuentes: Alston y otros, 2005; Aninat y otros, 2004; Araujo y otros, 2004; Hammergren, 2002a; Lehoucq y otros, 2005; Popkin, 2001 y Usaid, 2001.

reformas y el trabajo de las Cortes. Con mucha frecuencia sólo subrayan los fracasos del sector, culpándolo de los altos niveles de criminalidad e impunidad en ciertos países latinoamericanos. Tomados en conjunto, estos dos factores dificultan aún más la obtención de un consenso a favor del cambio en el sistema de justicia (Domingo y Sieder, 2001).

Los determinantes de la reforma judicial exitosa

A pesar de los numerosos desafíos, la búsqueda de los principales factores del éxito de la reforma judicial en América Latina es extremadamente valiosa.¹³ Aunque sea difícil transferir el contenido de una reforma judicial exitosa de un país a otro, se pueden sacar muchas lecciones del análisis de experiencias compartidas a través de las fronteras, lo cual es en particular pertinente para que los países latinoamericanos eviten repetir errores y en cambio promuevan mejoras adicionales tanto en el desempeño de sus sistemas judiciales como en la calidad de su autoridad democrática. A continuación se identifican algunas de estas lecciones.

Con base en la observación de que la implementación adecuada de reformas depende de una voluntad política y judicial comprometida, y de una base amplia de soporte de la sociedad, un proceso exitoso de reforma judicial tiene que ser transparente y estar sujeto a un control sistemático. La transparencia garantiza el acceso a la información de calidad sobre el estado de la reforma y sus efectos sobre las actividades del sistema judicial. El control sistemático motiva el cumplimiento continuo de los estándares y estrategias de la reforma. Tomadas en conjunto, estas características permiten mayores niveles de conciencia pública y consenso en relación con los problemas del sistema judicial y la importancia de la reforma. Los mayores niveles de conciencia y consenso, a su vez, invitan a la inclusión y participación no sólo de actores clave sino también de distintos grupos de la sociedad civil. En último término una mayor inclusión y participación refuerzan la demanda pública y el compromiso de las élites con la reforma.¹⁴

Una estrategia bien definida de reforma, emparejada con una coordinación eficiente y un liderazgo capaz, contribuyen también al éxito de la reforma judicial. Estos factores facilitan la identificación de debilidades y la elaboración de mejores prácticas, evitando así la duplicación de esfuerzos y el malgasto de los recursos. Además, sirven como mecanismos adicionales para detectar y castigar la corrupción tanto en el sistema

13 “Éxito” significa el grado con que efectivamente se logran los objetivos de un cierto programa de reforma judicial.

14 Formar coaliciones a favor de la reforma con bases amplias es, en especial, importante cuando los jueces mismos suelen ser conservadores y adversos al cambio (Buscaglia y Dakolias, 1996).

judicial como en el proceso de reforma. El mantenimiento de la integridad y legitimidad de los programas de reforma son fundamentales para conseguir el progreso deseado.

Además, el éxito de la reforma judicial depende de la inclusión de esfuerzos de reforma en las agendas de reestructuración institucional y económica general (Henderson y Autheman, 2003). Puesto que el sistema judicial no existe en el vacío, reformas políticas y socioeconómicas complementarias pueden mejorar la sostenibilidad de la reforma judicial. Una prensa libre, por ejemplo, puede difundir información vital para la implementación de la reforma judicial.

Por último, contar con un entendimiento preciso de las necesidades y vulnerabilidades de cada país es esencial para el diseño apropiado de una reforma exitosa. Fórmulas mágicas y recetas de reformas de tipo “talla única para todos” provenientes de agentes externos a la región tienen una aplicabilidad limitada (Hammergren, 2003). Si los reformadores no conocen las peculiaridades del entorno socioeconómico y político nacional, se deterioran la definición de los problemas, las causas y las soluciones.

Los resultados diferenciados de las reformas judiciales

Más allá de los determinantes de las reformas judiciales exitosas, debe destacarse que el mismo tipo de reforma ha producido a menudo distintos resultados según el país (y también dentro de cada país). El tema de los consejos judiciales es un ejemplo que viene al caso. Para mejorar los procedimientos de seleccionar y promover jueces, así como para aumentar la independencia del sistema judicial mediante la administración de su presupuesto, muchos países latinoamericanos decidieron seguir el modelo europeo de establecer consejos judiciales. Sin embargo, con mucha frecuencia estas nuevas burocracias se han sujetado a la misma clase de politización que se suponía ayudarían a reducir (Hammergren, 2002a). Los partidarios de la creación de consejos judiciales sostienen que a pesar de todos los problemas, el establecimiento de consejos judiciales es un avance significativo con respecto a los criterios anteriores para el nombramiento de jueces, como en Costa Rica, pero los escépticos no están de acuerdo y proponen la disolución de los consejos judiciales, como sucedió en Ecuador debido a la falta de efectividad. Independientemente de los méritos de los argumentos de ambos grupos, lo que sí es evidente es que la composición y responsabilidades asignadas a los consejos judiciales no son las mismas en todos los países de América Latina, lo que sugiere que los efectos de la reforma a estas entidades han variado significativamente (*ver* el cuadro 3.4).

Cuadro 3.4 El papel y composición de los consejos judiciales en países latinoamericanos seleccionados

<i>País</i>	<i>Composición del consejo judicial</i>	<i>Consejo seleccionado por</i>	<i>Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema</i>	<i>Papel del consejo en la selección de otros jueces</i>	<i>Responsabilidades adicionales del consejo</i>
Argentina	Compuesto por: el presidente de la Corte Suprema, 8 legisladores (4 de cada Cámara, 2 del partido mayoritario y 2 de los principales partidos minoritarios), 4 abogados en práctica federal escogidos por elección, un miembro de la comunidad académica y un ejecutivo delegado.	Los representantes judiciales son elegidos por los jueces federales; a los legisladores los seleccionan los presidentes de las dos Cámaras con base en propuestas de las distintas Cámaras	Ninguno	Selección de candidatos para magistratura por medio de competencia pública basada en méritos; preparación de listas de tres candidatos para selección por el ejecutivo	Administra el presupuesto de la rama y disciplina a los jueces. Atiende las peticiones para despedir jueces. Decreta regulación sobre la organización e independencia de la rama
Bolivia	El presidente de la Corte Suprema y otros 4 miembros.	El Congreso	Propone los candidatos	Propone a los candidatos para las Cortes inferiores	Responsabilidad administrativa y disciplinaria de la rama judicial. Realiza programas de capacitación
Costa Rica	Compuesto por 5 miembros: 4 del sistema judicial y un abogado externo; lo preside el presidente de la Corte Suprema.	La Corte Suprema	Ninguno	Selección basada en méritos	Un consejo administrativo ha delegado la responsabilidad para varios asuntos administrativos y disciplinarios

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.4)

<i>País</i>	<i>Composición del consejo judicial</i>	<i>Consejo seleccionado por</i>	<i>Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema</i>	<i>Papel del consejo en la selección de otros jueces</i>	<i>Responsabilidades adicionales del consejo</i>
El Salvador	3 abogados, un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador y uno de las universidades privadas; un abogado del ministerio público.	La legislatura elige de tres listas nominadas por cada sector representado	Propone los candidatos a la legislatura, la mitad de los cuales debe provenir de una elección organizada por las asociaciones de abogados del país	Propone a los candidatos con base en méritos; envía listas de tres candidatos a la Corte Suprema para su elección	Evaluación periódica de jueces; dirige la Escuela de Capacitación Judicial
Guatemala	El presidente de la Corte Suprema, el jefe de la unidad de recursos humanos, el jefe de la unidad de capacitación, un representante de los jueces y un representante de los magistrados de la Corte de apelaciones.	El juez y el magistrado se eligen en sus asambleas respectivas	Asesorar al Congreso sobre la necesidad de convocar a la Comisión de Postulación para la elección de los magistrados de la Corte Suprema y de la de apelaciones	A cargo del sistema de entrada con base en méritos; la unidad de capacitación evalúa los candidatos; la culminación exitosa de un curso de 6 meses hace elegibles a los candidatos para ser nombrados por la Corte Suprema	Nombra y destituye al jefe de la unidad de capacitación institucional; evalúa el desempeño de jueces y magistrados; define políticas de la unidad de capacitación

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.4)

País	Composición del consejo judicial	Consejo seleccionado por	Papel del consejo en la selección de la Corte Suprema	Papel del consejo en la selección de otros jueces	Responsabilidades adicionales del consejo
Paraguay	Un miembro de la Corte Suprema, un representante del ejecutivo, un miembro de cada Cámara legislativa, 2 abogados, un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y un profesor de las universidades privadas.	No se aplica	Propone una lista de 3 personas para selección y nombramiento	Propone lista de 3 personas para nombramiento como jueces o fiscales por la Corte Suprema	No se aplica
República Dominicana	El presidente, el presidente del Senado y 1 senador del partido de oposición; el presidente de la Cámara y 1 diputado del partido de la oposición; el presidente de la Corte Suprema y otro juez.	No se aplica	Recluta y depura los candidatos; nombra los jueces; puede sostener audiencias públicas	Ninguno	No se aplica

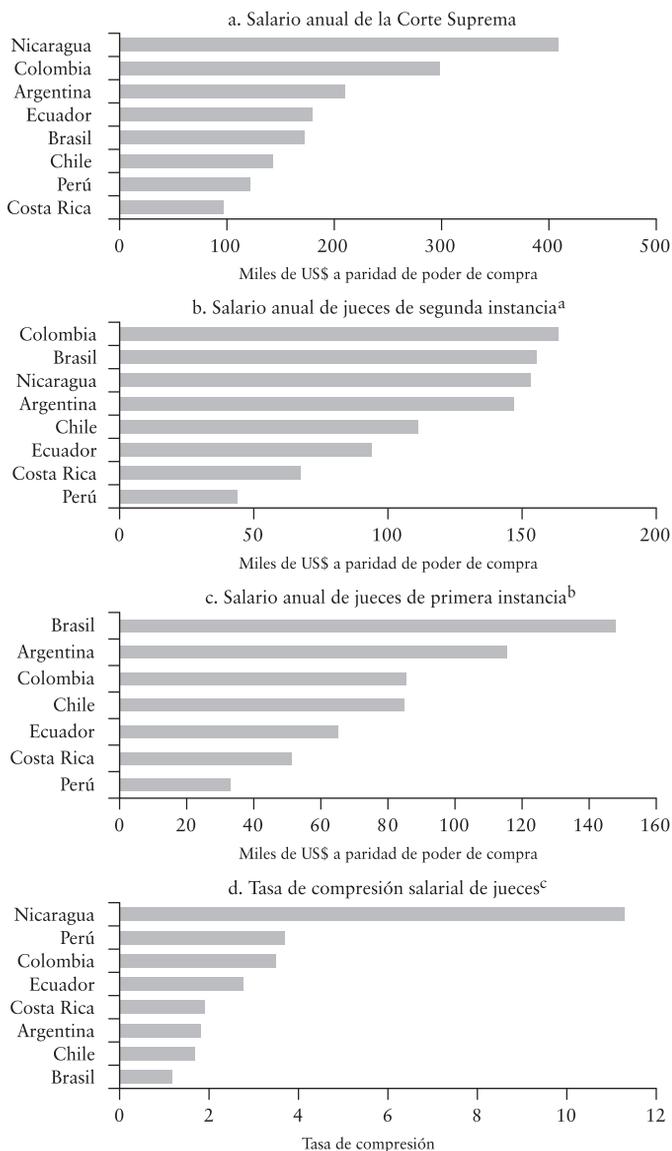
Fuente: Reimpreso con autorización de M. Popkin, "Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective", en *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, (Washington, D.C., Fundación para el Debido Proceso de la Ley y Agencia para el Desarrollo Internacional de los E.U. <http://www.dplf.org> y www.usaid.gov/our_work_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf, 2001), cuadro 3.1.

A continuación se presentan otros dos ejemplos del impacto diferenciado de las reformas judiciales en varios países latinoamericanos. Primero, aunque en general han mejorado los salarios judiciales, siguen siendo bajos todavía en muchos países cuando se los compara con los del sector privado, y por esto no atraen lo suficiente a profesionales calificados (una excepción importante es Brasil). En algunos casos, la mejora en salarios ha ocurrido sólo en la cumbre de la jerarquía judicial que no ha resuelto necesariamente el problema de los jueces y fiscales de baja calificación. En el gráfico 3.1 se presenta esta situación y se muestran los salarios anuales de los jueces de la Corte Suprema y de tribunales inferiores en dólares de Estados Unidos a tasas de paridad de poder de compra en el año 2000. Aunque en Ecuador el salario de los jueces aumentó 100% en 1992 y 40% en 2002, la remuneración de los jueces de primera instancia todavía se considera baja y no competitiva (Banco Mundial, 2002). En Nicaragua, mientras los jueces de la Corte Suprema reciben salarios altos, los de las Cortes inferiores pugnan por mantener un ingreso razonable (de ahí que tenga la más alta tasa de compresión, es decir la relación entre el salario más alto y el más bajo). Por último, Brasil es un ejemplo de remuneración competitiva en todos los niveles jerárquicos judiciales y tiene una baja tasa de compresión.

El presupuesto judicial ofrece un segundo ejemplo del impacto diferenciado de las reformas judiciales. Aun cuando los cambios en la ley han hecho responsable al sistema judicial de *proyectar* su propio presupuesto en países como Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, en la práctica sólo en algunas democracias es independiente su *ejecución* de la aprobación del ejecutivo o la legislatura. En la mayoría de países se controlan los recursos financieros para el sistema judicial ya sea porque el ejecutivo desembolsa estos recursos por medio de cuotas o porque el presupuesto judicial requiere alguna autorización especial de otras ramas del poder. Por esto, es lógico que el grado de autonomía presupuestaria *de facto* haya variado significativamente a través de la región (Usaid, 2001).

Al observar los indicadores cuantitativos del éxito de las reformas, se notan todavía considerables variaciones a nivel de análisis individual. Los indicadores subjetivos de independencia presentan como ejemplos de países con altos niveles de independencia judicial a Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Por el contrario, la mayor parte de los demás países latinoamericanos tienen una puntuación inferior al promedio mundial de independencia judicial (*ver* el gráfico 3.2). Como ilustración de que la iniciación de reformas no conduce necesariamente a su implementación completa, en el gráfico 3.3 se presentan los indicadores *de jure* y *de facto* de independencia judicial. Su coeficiente de correlación es tan solo 0,334.

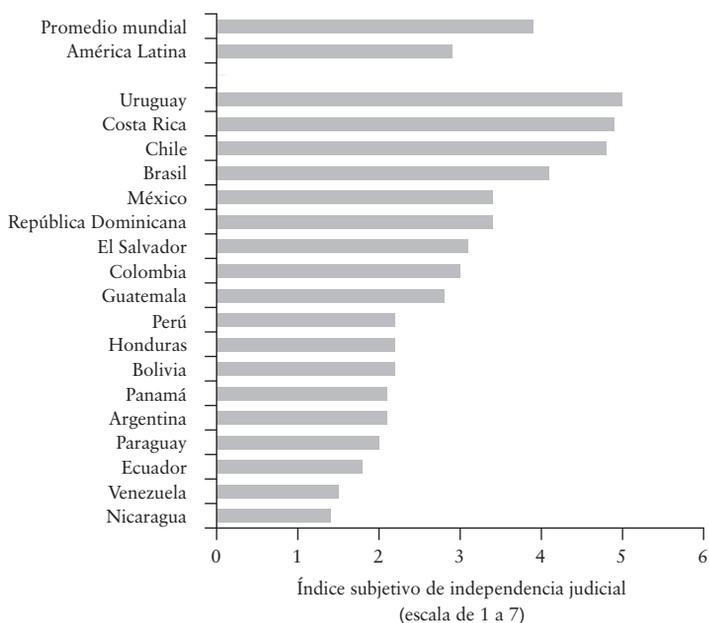
Gráfico 3.1 Remuneración de los jueces y tasa de compresión, 2000



Fuente: Banco Mundial, Grupo de Práctica de Reformas Legales y Judiciales, <http://www.worldbank.org/legal/legar/>.

- Los jueces de segunda instancia son responsables de las audiencias de casos adjudicados inicialmente en tribunales inferiores y de corregir posibles errores legales cometidos por jueces de primera instancia.
- Los jueces de primera instancia son responsables de intentar verificar los hechos en los casos de naturaleza civil, comercial o criminal cuando se presentan por primera vez en los tribunales judiciales (inferiores).
- La tasa de compresión es la relación entre el salario más alto y el más bajo.

Gráfico 3.2 Indicadores subjetivos de independencia judicial en países latinoamericanos seleccionados



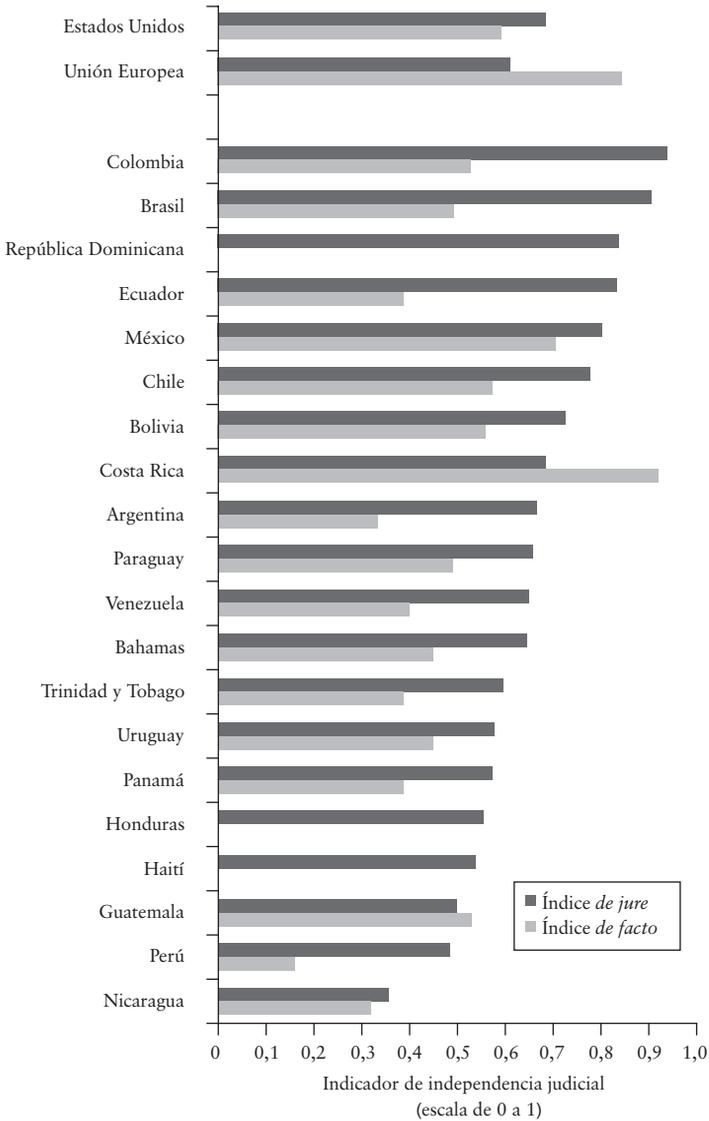
Fuente: Foro Económico Mundial, 2005.

El índice de reforma judicial

Una vez más, la iniciación de reformas no significa necesariamente que hayan sido implementadas con éxito o que se alcanzaron las metas propuestas. Las secciones sobre los desafíos que enfrenta la reforma y sobre los resultados diferenciados de las reformas judiciales proporcionan la evidencia para esta afirmación. En esta sección se presenta, como un esfuerzo para ofrecer una evaluación general, un índice de reforma judicial (IRJ) para 10 países latinoamericanos seleccionados, el cual se basa en el índice desarrollado por la Iniciativa del Derecho de Europa central y oriental de la Asociación Norteamericana de Abogados (American Bar Association) (ABA/CEELI, 2002) y sirve como herramienta analítica para evaluar los logros de los esfuerzos de reformas.

El IRJ *no* es un indicador cuantitativo en el que los países obtienen puntos cuando se realizan más reformas. Debido a las dificultades metodológicas de desarrollar una medida cuantitativa del progreso de las reformas de los países, se registra cada uno de los países seleccionados con una correlación negativa, neutral o positiva con cada uno de los

Gráfico 3.3 Indicadores de independencia judicial *de jure* y *de facto* en países latinoamericanos seleccionados



Fuente: Feld y Voigt, 2003.

“factores” analizados.¹⁵ Cada factor de reforma corresponde a una declaración de lo que se espera después de la terminación del proceso de reforma judicial de un país.¹⁶ Si la realidad del sistema judicial de un país dado corresponde a la declaración, se marca como una correlación positiva. Por el contrario, si lo declarado no concuerda con los hechos del sector judicial de cada país, se registra una correlación negativa. Por último, si existen señales de correlación mixta con la declaración –en las que alguna evidencia positiva factual se modera con alguna negativa– el país recibe una evaluación neutral. Las 26 declaraciones utilizadas como factores de reforma se presentan en el Apéndice 3A.

En adición, es importante anotar que se utilizaron los *Informes nacionales sobre independencia judicial* producidos por la *Fundación para el Debido Proceso Legal* en colaboración con la *Fundación Internacional para Sistemas Electorales* como base para la evaluación del sistema judicial de cada país. Estos informes se prepararon en 2000 y aparecieron como *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, publicación técnica de la Usaid en 2001. Puede haberse dado un mayor progreso en el tiempo que ha transcurrido desde la publicación de esos informes y, por tanto, toda la información presentada en el cuadro 3.5 debe interpretarse con cautela.

Entre los 10 países latinoamericanos revisados, Chile y Costa Rica han alcanzado los resultados concretos más positivos en el proceso de reforma judicial. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de reforma que se han dado en El Salvador, Guatemala y Honduras, estos países no han logrado todavía los resultados propuestos. Adicionalmente, la evidencia sugiere que en todos los países los objetivos de eficiencia, responsabilidad y transparencia han sido los más difíciles de alcanzar y los poderes de revisión judicial de las Cortes superiores demuestran una expansión importante.

15 Un buen vistazo de las dificultades metodológicas de componer un índice cuantitativo se puede ver en cualquiera de los informes de los países del Índice de Reforma Judicial ABA/CEELI disponibles en <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/home.html>.

16 Aunque estas declaraciones se elaboraron en la ABA/CEELI para países de Europa oriental, también se pueden aplicar al contexto latinoamericano.

Cuadro 3.5 Índice de reforma judicial en 10 países latinoamericanos seleccionados

	Argentina	Bolivia	Chile	Costa Rica	Rep. Dominicana
<i>I. Calidad y educación</i>					
Factor 1	Calificación judicial y preparación	Neutral	Negativo	Positivo	Neutral
Factor 2	Proceso de selección y nombramiento	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Factor 3	Educación legal permanente	Negativo	Neutral	Neutral	Neutral
<i>II. Poderes judiciales</i>					
Factor 4	Revisión judicial de la legislación	Positivo	Positivo	Positivo	Neutral
Factor 5	Supervisión judicial de prácticas administrativas	Neutral	Neutral	Positivo	Neutral
Factor 6	Jurisdicción judicial sobre libertades civiles	Positivo	Neutral	Positivo	Positivo
Factor 7	Sistema de revisión de apelaciones	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
Factor 8	Desacato, citaciones y poderes de aplicación (de la ley)	Positivo	Positivo	Positivo	Neutral
<i>III. Recursos financieros</i>					
Factor 9	Insumos presupuestarios	Positivo	Neutral	Positivo	Negativo
Factor 10	Suficiencia de salarios judiciales	Neutral	Negativo	Positivo	Positivo
<i>IV. Medidas preventivas estructurales</i>					
Factor 11	Ocupación garantizada	Positivo	Neutral	Positivo	Positivo
Factor 12	Criterios objetivos de avance judicial	Positivo	Neutral	Positivo	Positivo
Factor 13	Remoción y disciplina de jueces	Positivo	Neutral	Neutral	Neutral
Factor 14	Asignación de casos	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Factor 15	Asociaciones judiciales	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

	Argentina	Bolivia	Chile	Costa Rica	Rep. Dominicana
<i>V. Responsabilidad y transparencia</i>					
Factor 16 Decisiones judiciales e influencias impropias	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Factor 17 Código de ética	Negativo	Negativo	Negativo	Positivo	Neutral
Factor 18 Proceso de quejas de conducta judicial	Positivo	Negativo	Neutral	Positivo	Neutral
Factor 19 Acceso del público y los medios a las audiencias	Negativo	Neutral	Positivo	Positivo	Neutral
Factor 20 Publicación de decisiones judiciales	Neutral	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo
Factor 21 Mantenimiento de registros de los juicios	Neutral	Neutral	Positivo	Positivo	Negativo
<i>VI. Eficiencia</i>					
Factor 22 Personal de apoyo de la Corte	Neutral	Neutral	Neutral	Positivo	Negativo
Factor 23 Posiciones judiciales	Neutral	Neutral	Positivo	Neutral	Neutral
Factor 24 Archivo de casos y sistemas de seguimiento	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Factor 25 Computadores y equipos de oficina	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Negativo
Factor 26 Distribución e indexación de las leyes actuales	Neutral	Negativo	Neutral	Neutral	Negativo

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá	Paraguay
<i>I. Calidad y educación</i>					
Factor 1	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo
Factor 2	Neutral	Neutral	Negativo	Negativo	Neutral
Factor 3	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral
<i>II. Poderes judiciales</i>					
Factor 4	Positivo	Neutral	Positivo	Positivo	Positivo
Factor 5	Neutral	Negativo	Negativo	Positivo	Neutral
Factor 6	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
Factor 7	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
Factor 8	Neutral	Neutral	Negativo	Positivo	Neutral
<i>III. Recursos financieros</i>					
Factor 9	Positivo	Positivo	Neutral	Neutral	Negativo
Factor 10	Positivo	Positivo	Negativo	Negativo	Negativo
<i>IV. Medidas preventivas estructurales</i>					
Factor 11	Positivo	Negativo	Negativo	Positivo	Neutral
Factor 12	Neutral	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral
Factor 13	Negativo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo
Factor 14	Negativo	Neutral	Negativo	Positivo	Neutral
Factor 15	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Positivo

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.5)

	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>
<i>V. Responsabilidad y transparencia</i>					
Factor 16 Decisiones judiciales e influencias impropias	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral	Neutral
Factor 17 Código de ética	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral	Negativo
Factor 18 Proceso de quejas de conducta judicial	Neutral	Positivo	Neutral	Negativo	Positivo
Factor 19 Acceso del público y los medios a las audiencias	Neutral	Neutral	Neutral	Positivo	Neutral
Factor 20 Publicación de decisiones judiciales	Neutral	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo
Factor 21 Mantenimiento de registros de los juicios	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral	Neutral
<i>VI. Eficiencia</i>					
Factor 22 Personal de apoyo de la Corte	Neutral	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo
Factor 23 Posiciones judiciales	Neutral	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo
Factor 24 Archivo de casos y sistemas de seguimiento	Neutral	Negativo	Negativo	Neutral	Negativo
Factor 25 Computadores y equipos de oficina	Negativo	Negativo	Negativo	Neutral	Neutral
Factor 26 Distribución e indexación de las leyes actuales	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo

Fuente: Compilación de la autora.

Conclusión e implicaciones de las reformas judiciales para el proceso de diseño de políticas

Desde 1985, los países latinoamericanos han pasado por un importante proceso de reforma judicial, aunque a diferentes velocidades. Dentro del contexto de liberación política y económica, estas reformas se encaminaron a mayores niveles de independencia judicial, eficiencia, acceso a la justicia y eliminación de prácticas corruptas. La implementación de estas reformas reveló importantes dificultades para lograr simultáneamente todos los objetivos. Las demandas de cambio han venido de varias fuentes que van desde intereses políticos arraigados hasta falta de confianza de los medios y la opinión pública con los sectores judiciales. Los efectos de las reformas han variado según el país (y dentro de cada país), pero se han observado avances considerables. Los países que se aseguraron de que el proceso de reforma fuera transparente, abierto a amplia participación y adecuado a sus propios contextos socioeconómicos y políticos, fueron capaces de capitalizar los beneficios de la reforma judicial exitosa. Lo que muestra este breve examen de la experiencia latinoamericana es que las reformas en el sector judicial han producido algunos cambios diferenciados pero significativos en la estructura y funcionamiento de las Cortes, lo que a su vez puede causar impacto en la forma en que éstas revisan las leyes, conforman su contenido, hacen cumplir otras reformas políticas y actúan como representantes alternativos de la sociedad. Como mínimo, las reformas judiciales han iniciado el debate sobre el papel que puede y debe asumir la rama judicial en el proceso de diseño de políticas.

Más específicamente, parece que la división de poderes y la función del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas no están tan nítida ni precisamente definidas como se supone tradicionalmente.¹⁷ Primero, con el establecimiento de estructuras institucionales conducentes a niveles superiores de independencia judicial, las Cortes se han hecho menos subordinadas y el sistema judicial se ha repositionado en relación con otras ramas del poder. El número de dictámenes judiciales en contra de las preferencias del ejecutivo ha aumentado en general en muchos países y, en conjunto, es aparente la mayor importancia de las decisiones de las Cortes tanto en políticas públicas como en la política general del país (Shapiro y Stone Sweet, 2002 y Tate, 1992). Además, la ampliación de los poderes de revisión judicial ha forzado a los legisladores a considerar la adecuación constitucional al elaborar la legislación (Stone Sweet, 2000). El debate de políticas ahora incluye esfuerzos para anticipar la

17 Tradicionalmente, el papel de las Cortes en el proceso de diseño de políticas ha sido de naturaleza reactiva: interpretar las leyes y establecer su legalidad dado un cuerpo ya existente de reglas y normas sólo cuando se les solicite.

reacción de las instituciones judiciales (Ferejohn, 2002). Por último, el nombramiento de jueces de la Corte superior sigue siendo en gran parte político. Si las Cortes no fueran pertinentes para el proceso de diseño de políticas, no predominaría tanto el interés estratégico en el control de los nombramientos en éstas.

Hace falta todavía un mayor entendimiento de por qué y cómo las Cortes afectan tanto al proceso de diseño de políticas como a sus resultados. Aunque las discusiones sobre la “judicialización de la política” hacen énfasis en la función de las Cortes para afectar las políticas públicas y su influencia en la política (Tate y Vallinder, 1995), en la literatura no se ha explorado aún el vínculo entre la reforma del papel del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas y las características de las políticas públicas, por lo cual sería de gran valor un estudio exhaustivo sobre este tema.

Por el momento, es suficiente con especular sobre qué son *capaces* de hacer los sistemas judiciales de América Latina en el proceso de diseño de políticas. En primer lugar, las Cortes pueden actuar como “instancias de veto”. Siguiendo el trabajo de Tsebelis (2002), quien argumenta que el cambio de políticas se hace más difícil cuando aumenta el número de instancias de veto, las Cortes asumen este papel cuando “se requiere su aprobación para decretar cambios de políticas” (Andrews y Montinola, 2004, 56). En segundo lugar, las Cortes pueden afectar el contenido de las políticas según sus propias preferencias, cumpliendo su papel de “formadores de políticas”. En vez de ser un simple sello de aprobación, cuando los sistemas judiciales revisan las leyes para determinar su intención legislativa o cuando dan nuevas interpretaciones a una pieza de legislación, se están vinculando al proceso de diseñar la ley, pues están imprimiendo sus propias preferencias de políticas en los resultados de esas políticas. La tercera función posible que pueden ejercer los sistemas judiciales es semejante a la del “inspector de calidad”. Las Cortes pueden tener la obligación de asegurar la aplicación efectiva de otras reformas de políticas estatales (como privatización o reforma fiscal y de pensiones) y ejercerían en este caso el papel de hacer valer los acuerdos y como mediadores entre partes contratantes. Cuando actúan como inspectores de calidad, las Cortes no se ocupan principalmente de juzgar la constitucionalidad de las leyes que pasan los gobiernos, sino más bien de la supervisión de actividades y conflictos cotidianos en los que está involucrado el gobierno y que las dos partes contratantes no pueden resolver por sí solas, ni tampoco la agencia reguladora. Por último, un cuarto papel posible para la rama judicial es el de “representante de la sociedad”. En general, es difícil para ciertas clases dentro de la sociedad, usualmente las de menor categoría socioeconómica, causar impacto directo en el proceso de diseño de políticas. Puesto que los sistemas judiciales pueden destacar más ciertos asuntos o conflictos

que otros, pueden ofrecer una voz a los grupos marginados y un canal alternativo de representación de la sociedad.

Dada esta variedad de posibles papeles del sistema judicial en el proceso de diseño de políticas, es importante ser cautelosos acerca del camino que hay por delante. Temiendo el aumento del poder judicial en ese proceso, algunos gobiernos latinoamericanos han detenido o echado marcha atrás los avances hechos por las reformas judiciales. Ejemplos de países con reacciones negativas de reformas son Ecuador y Venezuela, en los que el ejecutivo se apropió indebidamente de las labores del sistema judicial e interfirió los procesos normales de separación de poderes. El proceso de la reforma judicial está lejos de ser completo y sus resultados siguen siendo inciertos, además de que no son claros sus efectos en la dinámica del proceso de diseño de políticas. Aunque ha pasado el tiempo de los sistemas judiciales débiles, dependientes e irrelevantes, los logros finales de la reforma judicial dependerán de la capacidad de los países latinoamericanos para superar las barreras al cambio.

Apéndice 3A. Los factores de la reforma judicial

(Adaptado de los informes de países del Índice de Reforma Judicial de ABA/CEELI)

I. Calidad y educación

Factor 1: Capacitación judicial. Se requiere que los jueces tengan un grado profesional en estudios legales y alguna experiencia práctica, o capacitación académica específica en Derecho sustantivo y de procedimiento, así como en el papel de los jueces en la sociedad antes de ser nombrados.

Factor 2: Proceso de selección y nombramiento. Se selecciona y nombra a los jueces según criterios imparciales y apolíticos por medio de exámenes estandarizados, requisitos de experiencia profesional y umbrales de desempeño.

Factor 3: Educación legal permanente. Se requiere que los jueces tomen cursos continuamente (sin cargo para ellos) en varios campos del Derecho para mantenerse actualizados con los cambios más recientes en la legislación.

II. Poderes judiciales

Factor 4: Revisión judicial de la legislación. Existe una entidad judicial que pueda establecer la adecuación constitucional del resto de la legislación y se ejecuten las decisiones.

Factor 5: Supervisión judicial de la práctica administrativa. La rama judicial tiene poder de supervisar los actos administrativos obligando al gobierno a cumplir con sus deberes legales.

Factor 6: Jurisdicción judicial sobre libertades civiles. La rama judicial es la única autoridad facultada para evaluar casos sobre derechos y libertades civiles.

Factor 7: Sistema de revisión de apelaciones. Existe un sistema de revisión de apelaciones que permita reconsideración de decisiones judiciales y las revoque cuando sea lo apropiado.

Factor 8: Desacato, citaciones y poderes de aplicación. El sistema judicial puede ejercer sus poderes de desacato, citaciones y/o poderes de aplicación sin temor de intromisión e irrespeto por parte de otras ramas del poder.

III. Recursos financieros

Factor 9: Insumos presupuestarios. La rama judicial colabora con la legislatura y/o el ejecutivo para determinar asignaciones de presupuesto y administra de forma independiente el gasto de sus recursos.

Factor 10: Suficiencia de salarios judiciales. Los salarios judiciales se consideran competitivos y suficientes para atraer y mantener jueces bien capacitados.

IV. Medidas preventivas estructurales

Factor 11: Ocupación garantizada. El nombramiento de un juez se hace ya sea por un período fijo o en forma vitalicia garantizada.

Factor 12: Criterios objetivos de avance judicial. Se promueve a los jueces con base en criterios objetivos y estándares imparciales.

Factor 13: Destitución y disciplina de jueces. Sólo se puede destituir a los jueces por vía transparente y proceso de juicio imparcial por mala conducta.

Factor 14: Asignación de casos. El proceso de asignación de casos se guía por un método objetivo, tal como lotería.

Factor 15: Asociaciones judiciales. Existe una asociación judicial y ésta es activa en la promoción de los intereses de los miembros del sistema judicial.

V. Responsabilidad y transparencia

Factor 16: Decisiones judiciales e influencia impropia. Los jueces toman sus decisiones de acuerdo con su examen de la evidencia y su entendimiento de la ley y la justicia, sin interferencia inapropiada de otras autoridades oficiales, intereses privados y jueces superiores.

Factor 17: Código de ética. Existe un código judicial de ética y se espera que los jueces lo acaten durante su ejercicio.

Factor 18: Proceso de quejas de conducta judicial. Existe un proceso importante para el registro de quejas públicas contra la conducta de los jueces.

Factor 19: Acceso del público y de los medios a las audiencias. El público en general y los medios tienen acceso a las audiencias en los salones de las Cortes o tribunales.

Factor 20: Publicación de decisiones judiciales. Se publican las decisiones judiciales y/o se hacen disponibles al examen público.

Factor 21: Mantenimiento de los registros de los juicios. Se registran o transcriben las audiencias de las Cortes y se mantienen con acceso abierto al público.

VI. Eficiencia

Factor 22: Personal de apoyo de la Corte. Los jueces cuentan con personal bien equipado para ayudarles a realizar su trabajo en forma eficiente.

Factor 23: Posiciones judiciales. La creación de nuevas posiciones judiciales sigue procedimientos objetivos.

Factor 24: Archivo de casos y sistemas de seguimiento. Los sistemas de archivos de casos y de seguimiento garantizan que los casos se estudien sin largos retrasos.

Factor 25: Computadores y equipos de oficina. Existe disponibilidad suficiente de computadores y equipos de oficina para el manejo eficiente de las cargas de casos.

Factor 26: Distribución e indexación de las leyes actuales. Los jueces reciben permanentemente la jurisprudencia y actualizaciones de la legislación.

Referencias

- ABA/CEELI (American Bar Association's Central and East European Law Initiative). 2002. Varios informes sobre el Índice de Reforma Judicial. <http://www.abanet.org/ceeli/publications/home.html>.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Documento de trabajo No. R-509 de Latin American Research Network, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrews, Josephine T. y Gabriella R. Montinola. 2004. "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies* 37: 55-87.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in

- Chile”. Latin American Research Network, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Araújo, María Caridad, Andrés Mejía Acosta, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián M. Saiegh y Simón Pachano. 2004. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador”. Fotocopia. Latin American Research Network, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Banco Mundial, Grupo de Práctica Legal y Reforma Judicial, <http://www.worldbank.org/legal/leglr/>.
- Banco Mundial. 2002. “Ecuador: Legal and Judicial Sector Assessment”. Legal Vice Presidency Unit, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/legal/legar/LJR-Ecuador.pdf#search='ecuador%20legal%20and%20judicial%20sector%20assessment'>.
- Biebesheimer, Christina y Carlos Cordovez. 2000. *Justice Beyond our Borders*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Biebesheimer, Christina y J. Mark Payne. 2001. “IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation”. Artículos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible serie SGC-101, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Blair, Harry y Gary Hansen. 1994. “Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs”. Informe evaluativo No. 7, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Washington, D.C.
- Buscaglia, Edgardo y María Dakolias. 1996. “Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador”. Artículo técnico No. 350, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Carothers, Thomas. 1998. “The Rule of Law Revival”. *Foreign Affairs* 77 (2): 95-106.
- CEJA (Centro de Estudios de la Justicia de las Américas). 2004-05. “Report on Judicial Systems in the Americas 2004-2005”. <http://www.cejamericas.org/reporte/>.
- Correa Sutil, Jorge. 1999. “Latin America: Good News for the Underprivileged?”. En *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, editores, en: University of Notre Dame Press.
- Dakolias, María. 1995. “A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America”. *Virginia Journal of International Law* 36 (1): 167-231.
- . 1996. “The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform”. Artículo técnico 319 del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Domingo, Pilar y Rachel Sieder, eds. 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- The Economist*. 1996-2004. The Economist Intelligence Unit, informes de varios países.
- Eyzaguirre, Hugo. 1996. "Institutions and Economic Development: Judicial reform in Latin America". Documento de trabajo No. 103 y DPP Strategy, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.
- Feld, Lars y Stefan Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators". *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497-527.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing Politics, Politicizing Law". *Law and Contemporary Problems* 65 (3): 41-68. <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp65Summer2002p41.htm>.
- Finkel, Jodi. 2003. "Initiation versus Implementation: Judicial reform in Argentina in the 1990s". Artículo presentado en la Conferencia de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Filadelfia, PA, septiembre 1.
- Foro Económico Mundial. 2005. The Global Competitiveness Report 2004-2005. Nueva York: Oxford University Press.
- Gargarella, Roberto. 2003. *La Justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*. Barcelona, Ariel.
- Gloppen, Siri, Roberto Gargarella y Elin Skaar, eds. 2004. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Functions of Courts in New Democracies*. Londres: Routledge.
- Hammergren, Linn. 1998a. "Code Reform and Law Revision". PN-ACD-022, Usaid, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/Code%20Reform.pdf#search='hammergren%20&%20code%20reform'>.
- _____. 1998b. "Institutional Strengthening and Justice Reform". PN-ACD-020 Usaid, Washington, D.C. <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Institutional%20Strengthening.pdf#search='Institutional%20Strengthening%20and%20Justice%20Reform'>.
- _____. 2001. "Enhancing Cooperation in Judicial Reforms: Lessons from Latin America". Artículo presentado en la conferencia del Banco Mundial "Empowerment, Security, and Opportunity Through Law and Justice", San Petersburgo, Rusia, julio 8-12.
- _____. 2002a. "Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America". Documento de trabajo No. 28, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress". Usaid Global Center

- for Democracy and Governance, Washington, D.C. <http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/linn2/index.html#intro>.
- . 2002c. “¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la reforma judicial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 23: 41-80.
- . 2003. “Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries”. Banco Mundial, Washington, D.C., <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/UsesOfER.pdf>.
- Henderson, Keith y Violaine Autheman. 2003. “A Model Framework for a State of the Judiciary Report for the Americas: Lessons Learned and Monitoring and Reporting Strategies to Promote the Implementation of the Next Generation Reforms”. Artículo preparado para la “Third Conference on Justice Development in Latin America and the Caribbean: Principal Trends of the Last Decade and a View to the Future”, Quito, Ecuador, julio 24-26. http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel_I_EN2.pdf.
- Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, eds. 1998. *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keith, Linda Camp. 2002. “Judicial Independence and Human Rights Protection Around the World”. *Judicature* 85 (4): 195-200.
- Latinobarómetro. Varios años. “Latinobarometer: Latin American Public Opinion”. <http://www.latinobarometro.org>.
- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto. 2005. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”. Documento de trabajo No. R-512 de Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Méndez, Juan E., Guillermo O’Donnell, Paulo Sérgio Pinheiro, eds. 1999. *The (Un)Rule of Law and the Unprivileged in Latin America*. Notre Dame, en: University of Notre Dame Press.
- Messik, Richard. 1999. “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues”. *The World Bank Research Observer* 14 (1): 117-36.
- O’Donnell, Guillermo. 1999. “Horizontal Accountability in New Democracies”. En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, editores. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zaval. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Popkin, Margaret. 2001. “Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective”. En *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, 100-32. Washington, D.C., Due Process of Law Foundation and U.S. Agency for International Development,

- Office for Democracy and Governance. <http://www.dplf.org> y www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf.
- . 2004. “Fortalecer la independencia judicial”. En *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara, editor. Lima, Perú: Consorcio Justicia Viva. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1509/12.pdf>.
- Posner, Richard. 1998. “Creating a Legal Framework for Economic Development”. *The World Bank Research Observer* 13 (1): 1-11.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT., Praeger.
- Rossen, Keith S. 1987. “The Protection of Judicial Independence in Latin America”. *University of Miami Inter-American Law Review* 19 (1): 1-35.
- Santiso, Carlos. 2003. “Insulated Economic Policymaking and Democratic Governance: The Paradox of Second Generation Reforms in Argentina and Brasil”. Documento de trabajo, serie WP/02/03 de SAIS, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. 1999. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Skaar, Elin. 2001. Judicial Independence and Human Rights Policies in Argentina and Chile”. Documento de trabajo 15 de CMI, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.
- Shapiro, Martin y Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec. 2000. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Nueva York, Oxford University Press.
- Tate, C. Neal. 1992. “Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview”. En *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Donald W. Jackson y C. Neal Tate, editores. Westport, CT., Greenwood Press.
- Tate, C. Neal y Torjorn Vallinder, eds. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York, New York University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO., Lynne Reinner Publishers.
- Usaid. 2001. *Informes Nacionales sobre independencia judicial*. Informes sobre independencia judicial en 10 países latinoamericanos, preparados como parte del estudio sobre independencia judicial que culminó en la publicación técnica de Usaid *Pautas para promover la independencia y*

la imparcialidad judicial. Disponible en http://www.dplf.org/JIT/span/la_jit01_indice.htm.

Vargas Viancos, Juan Enrique. 1996. "Lessons Learned: Introduction of Oral Process in Latin America". En *Lessons Learned*, Madeleine Crhon y William E. Davis, editores. Williamsburg, VA., National Center for State Courts.

_____. 1999. "Poder judicial, políticas judiciales y corrupción". Artículo presentado en la Novena Conferencia Mundial Anti-Corrupción, Durban, Sudáfrica, octubre 10-15. http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cl_poder_jud.pdf.

Verter, Joel. 1984. "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature". *Journal of Latin American Studies* 16: 463-506.