

D. *El contexto para los programas de independencia judicial: mejorar el diagnóstico, desarrollar ambientes propicios y crear bases de apoyo económico*
*por Erik Jensen*¹⁴⁸

1. *Introducción*

Organización del documento. Este documento, que podría subtitularse, “diagnóstico del sistema legal para entender los retos y dirigir las intervenciones para la independencia judicial y la reforma judicial,” se divide en cuatro secciones.

La primera sección establece los métodos empíricos y los métodos orientados a procesos por medio de los cuales pueden determinarse las prioridades en el desarrollo de un programa de reforma judicial. En vista de la escasez de datos disponibles para establecer medidas de reforma y generar bases de apoyo, esta sección formula tres preguntas:

- 1.1.1 ¿Qué hace el poder judicial y por qué? La programación dirigida y efectiva de la independencia y la reforma judicial requiere datos de base empíricos y ampliamente mejorados.
- 1.2 ¿Qué cantidad de financiamiento es suficiente? Las asignaciones presupuestarias tienen una relevancia directa para los programas de independencia judicial, tanto respecto a los recursos adecuados para el poder judicial como a la asignación apropiada de recursos dentro del poder judicial.
- 1.3 ¿Cuánta participación es suficiente? Los procesos participativos creíbles para crear bases de apoyo para la reforma son tan importantes como cualquier otra medida de reforma. Aunque todos hablan bien de la participación, pocos valoran verdaderamente su importancia fundamental para establecer prioridades y crear bases de apoyo. El cinismo es bastante marcado en este campo ya que la participación se ha utilizado como un dispositivo para ratificar agendas preconcebidas, en vez de buscar insumos en la buena fe y luego actuar sobre los mismos.

La segunda sección sugiere que un precursor de la programación efectiva para una reforma judicial es el desarrollo de un ambiente propicio en el cual puedan basarse los programas de reforma judicial. Tal ambiente propicio requiere una densidad mejorada de información sobre las actividades del poder judicial, quiénes lo constituyen, la calidad de sus decisiones y el efecto de sus decisiones en la economía y en los derechos humanos. Si están informadas con datos fidedignos, las medidas de reforma pueden dirigir con mayor efectividad las mejoras en el sistema.

¹⁴⁸ El autor desea agradecer a la dirección de The Asia Foundation por promover activamente el pensamiento crítico y las aplicaciones en el campo que ponen a prueba las ideas para hacer avanzar la reforma judicial. El autor también desea expresar su agradecimiento a Tom Heller y al proyecto de Estado de Derecho en la Escuela de Derecho de Stanford por crear oportunidades para explorar y probar en forma empírica temas clave poco examinados en la reforma judicial.

La tercera sección trata brevemente de temas especiales relacionados a la creación de bases de apoyo financiero para las reformas, tales como la independencia judicial y un mejor gobierno administrativo. Prestar atención a las bases de apoyo económico, a menudo descuidadas, puede producir resultados para catalizar y sostener los programas de reforma judicial.

La cuarta sección es un epílogo que describe brevemente tres enfoques distintos de la programación de la reforma judicial. La misma insta a un enfoque interdisciplinario más amplio para los programas judiciales.

Herramientas para tomar decisiones estratégicas. Sir Isaiah Berlin observó una vez, “Estamos condenados a elegir y cada decisión puede conllevar una pérdida irreparable”¹⁴⁹ Los funcionarios de USAID necesitan tomar decisiones estratégicas en cuanto a la colocación de recursos humanos y financieros. Se espera que este documento sea útil para realizar esa función vital.

2. *Mejorar los datos empíricos y la metodología del proceso*

Históricamente, los programas de reformas legales y judiciales han sufrido de una base empírica sumamente débil para seguir recetas articuladas de políticas.¹⁵⁰ Algunos podrán leer esta sección y sostener que todas las recomendaciones apoyan la investigación y el proceso en vez de la acción o los “resultados”. La investigación propuesta puede y debe estar vinculada directamente a un programa de acción. Los retos en el pasado han destacado la importancia de datos fidedignos para dirigir los esfuerzos, disminuir desperdicios y aumentar el impacto del programa. Además, durante la última década, se ha desarrollado y

¹⁴⁹ Isaiah Berlin, *The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas* (Knopf: 1991).

¹⁵⁰ Históricamente, cuatro de las razones de los problemas empíricos son los siguientes: Algunas de las bases empíricas débiles son atribuibles a los retos y problemas inherentes al sector. Hacer comparaciones a través de todo el país puede ser muy difícil. Y el éxito relativo en la resolución de conflictos no siempre es fácil de medir. Otro factor es la relativa escasez de recursos humanos en el campo. Aunque algunas escuelas de derecho importantes ofrecen fuertes opciones interdisciplinarias, la mayoría son muy débiles. Y la mayoría de escuelas con estudios interdisciplinarios fuertes descuidan completamente el análisis institucional de los sistemas legales. Esto está cambiando, pero la creación de tal experiencia tomará tiempo. Un tercer factor es que la mayoría de abogados tienen pocas habilidades para la investigación empírica. Por ejemplo, en años recientes, los principales artículos sobre derecho y desarrollo publicados en revistas de derecho importantes han dependido ampliamente de recortes de prensa al azar. Un cuarto factor relacionado que contribuye a la base limitada de recursos humanos en el área es la renuencia de la fraternidad legal a colaborar con los científicos sociales. Los puntos de vista de los abogados y jueces son importantes, pero este grupo ha dominado excesivamente la mayoría de la investigación de diagnóstico de los sistemas legales hasta la fecha. La mayoría de la literatura en el campo de la reforma legal y judicial es limitada y densamente tecnócrata. Los esfuerzos de reforma se ven limitados por la capacidad de las culturas legales internas para reformarse a sí mismas. La dotación de personal para la fase de diseño de los proyectos de reforma judicial destaca y perpetúa esta limitación. Los equipos de consultores para el diseño de proyectos de reforma legal y judicial tienden a estar compuestos exclusivamente por abogados y jueces. La exclusión de economistas institucionales, científicos políticos, sociólogos y otros científicos sociales contribuye a las deficiencias en el diseño de los proyectos. Sin embargo, esta práctica está cambiando paulatinamente.

probado metodología para obtener tales datos. A manera de ejemplo, las agencias donantes no se embarcarían en un programa de prevención del embarazo sin antes determinar las tasas prevalecientes de anticoncepción en las áreas del proyecto. De manera similar, la investigación estratégica para desarrollar la información básica necesaria deberá incorporarse a los programas de reforma judicial.

Esta sección responde a tres preguntas relacionadas con programas de la reforma judicial, incluyendo la independencia del poder judicial: ¿Qué hace el poder judicial y por qué? ¿Cuánto financiamiento es suficiente para el poder judicial? ¿Cuánta participación es suficiente para los procesos de reforma judicial?

a. *¿Qué hace el poder judicial y por qué, y cómo se percibe al poder judicial?*

Aun en países donde los proyectos de reforma legal y judicial han gozado de una implementación relativamente fuerte, la experiencia internacional ha demostrado que generalmente los proyectos no han generado los productos, ni los resultados, ni los impactos mayores prometidos en el sistema. Esto ha llevado a realizar esfuerzos durante los últimos dos años para volver a examinar la relación entre el diseño del proyecto y las metas perseguidas. Actualmente hay esfuerzos encaminados para investigar un área en donde carecemos de comprensión de la evolución de las instituciones legales efectivas: el desglose de la oferta, de la demanda y el tratamiento de los casos por los tribunales. Este análisis, que puede incluir temas relacionados con la independencia judicial, busca responder preguntas tales como: ¿Qué hacen realmente los tribunales? ¿Por qué hacen los tribunales lo que hacen? Las percepciones del público sobre lo que realmente hacen los tribunales se relacionan directamente con su legitimidad. Programas de reforma en el pasado, informados y diseñados casi exclusivamente por la cultura legal interna,¹⁵¹ no han logrado incorporar las necesidades y experiencias de los ciudadanos comunes (consumidores de los servicios judiciales) para resolver los conflictos. Para lograr independencia *de hecho*, los tribunales necesitan fortalecer su legitimidad con el objeto de crear una base de poder que les apoye.

Desglose de la oferta y la demanda. Los intentos para desglosar la oferta y la demanda dentro del poder judicial pueden generar ideas importantes, proporcionando las herramientas para dirigir las intervenciones y estructurar los incentivos para mejorar el desempeño. Un diagnóstico deficiente de los problemas en el desempeño judicial aumenta la probabilidad de que el proyecto fracase. Por ejemplo, a pesar de informes extensos que analizan el desempeño judicial y recomiendan reformas en Indonesia, hay muy poca información empírica sobre las actividades reales de los tribunales. No obstante, una buena definición de objetivos requiere, entre otros, un análisis agudo de los patrones de uso en diferentes niveles del poder judicial, especialmente en los tribunales inferiores; una evaluación cualitativa de las motivaciones de los litigantes y no litigantes para acudir o no a

¹⁵¹ La “cultura legal interna” se refiere a abogados y jueces internacionales y nacionales. A menudo los equipos de consultoría se integran exclusivamente por abogados y jueces. Y los que son consultados sobre la agenda de reforma también son abogados y jueces.

los tribunales;¹⁵² y una base para entender problemas específicos en el tratamiento de ciertos tipos de casos. Surge una serie de preguntas, incluyendo las siguientes:

1. ¿Qué tipos de casos están siendo presentados ante los tribunales?
2. ¿Quiénes los están presentando y *por qué* (individuos y organizaciones)?
3. ¿Quiénes los están defendiendo (individuos y organizaciones)?
4. ¿Cuánto tiempo tomarán ciertos tipos de casos para llegar a su resolución?
5. ¿Cuáles tipos de casos tienen mayores probabilidades de ir a juicio?
6. Cuando se celebran los juicios, ¿cuánto duran?
7. ¿Cuál es la práctica de los recursos y otras demandas sobre el tiempo judicial relacionadas con ciertos tipos de casos?
8. ¿Con cuánta frecuencia se otorgan aplazamientos y cuantas comparecencias se realizan en ciertos tipos de casos?
9. ¿Qué tipos de casos se beneficiarían de programas de resolución alternativa de conflictos?
10. ¿Existe evidencia de que más litigantes potenciales se acercarían a los juzgados o a otros foros de resolución de conflictos si los juzgados o los foros alternativos actuaran con mayor eficacia?

Aunque la literatura generalmente se refiere a “sistemas judiciales sobretensionados,”¹⁵³ habría que tomar con escepticismo esta afirmación generalizada. Datos empíricos concretos pueden mostrar un exceso de tensión en ciertas partes del sistema, y una lamentable subutilización en otras. El trabajo empírico sugerido aquí puede llevar a una mejor comprensión de las estructuras de incentivos dentro del poder judicial y de las cargas relativas de trabajo dentro del sistema. Por ejemplo, si el cúmulo de casos pendientes es suficientemente grande, los jueces pueden evitar la rendición de cuentas por no decidir oportunamente sobre casos difíciles. Ésta fue una revelación que surgió a partir de investigaciones realizadas por The Asia Foundation (la Fundación de Asia) bajo un diagnóstico de la reforma legal y judicial en Pakistán, financiado por el Banco Asiático de Desarrollo y concluido en 1999. La investigación a nivel de casos en todo el país reveló que los jueces evitaban sistemáticamente los casos difíciles (tales como ciertas disputas comerciales y sobre propiedades) porque los criterios de desempeño judicial realmente

¹⁵² Una evaluación cualitativa se apoya en entrevistas con litigantes y potenciales litigantes. Los datos cuantitativos recopilados sobre el tratamiento de casos también pueden apoyar inferencias sobre la motivación.

¹⁵³ Sólo a manera de ejemplo, véase Mark K. Dietrich, *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries* (Banco Mundial: 2000), p. 6

operaban para dar incentivos perversos a los jueces, para que manejaran los casos simples y evitaran los difíciles. El desempeño judicial se determina obteniendo un número mínimo de “unidades” por mes. Cada tipo de caso vale un número determinado de unidades, basado en la dificultad del asunto tratado y en el tiempo estimado para llegar a la resolución del caso. Como había un cúmulo considerable de casos atrasados en ciertas partes del país, los jueces podían elegir evitar decisiones en casos difíciles, a favor de una serie de asuntos fáciles, los cuales por lo general tienen menores consecuencias para la economía y para la sociedad en general. El estudio también reveló que había partes del sistema sobrecargadas de trabajo. Éste es sólo uno de muchos ejemplos del valor de esta investigación para revelar lo que hace el sistema y cómo es manipulado. Entre otras cosas, esta investigación también es útil para determinar el número de casos frívolos o ilegítimos en el sistema, el número de casos donde están en juego bienes públicos, y el nivel y la naturaleza de la intervención del gobierno en los litigios. Tal información es esencial para diseñar la programación efectiva para una reforma judicial .

Percepciones de lo que hacen los tribunales: la encuesta de opinión pública. La medición y el análisis de la demanda por un poder judicial independiente es un área importante de investigación. La creación de una demanda de este tipo debe enfocarse en la relación entre el ambiente institucional interno del poder judicial y la demanda pública de reformas entre las bases de apoyo que puedan movilizarse para canalizar esa demanda (por ejemplo, actores económicos, activistas de derechos humanos y ciudadanos, con respecto a los temas que enfrentan en su vida cotidiana). Las encuestas de opinión pública pueden ser una herramienta útil para determinar y analizar la demanda, aunque ejemplos de encuestas de este tipo realizadas en los Estados Unidos son de utilidad mínima para enmarcar los cuestionarios de opinión en países donde los ciudadanos están mucho menos familiarizados con las actividades de los tribunales. Una encuesta de opinión pública sobre la resolución de conflictos en Indonesia, diseñada por The Asia Foundation, financiada por USAID y que actualmente se está realizando en colaboración con AC Nielsen, es un ejemplo más relevante para el contexto de los países en desarrollo. La encuesta proporcionará ideas en cuanto a los tipos de conflictos con las que se encuentran los ciudadanos, dónde los resuelven, cuáles temas generan la mayor demanda de una reforma y dónde pueden fortalecerse y movilizarse las bases de apoyo.¹⁵⁴

b. ¿Cuánto financiamiento es suficiente?

“Finalmente”, puede pensar el lector, “estamos llegando a uno de los temas técnicos tradicionales relacionados con la independencia del poder judicial.” Al principio, antes de emprender el análisis no concluyente sobre las opciones de financiamiento que sigue, es importante destacar el valor de un buen análisis presupuestario con respecto a la asignación de recursos para el poder judicial frente a otros poderes del Estado (y las fuerzas armadas), así como la asignación de recursos dentro del poder judicial. Los gastos de los donantes en dicho análisis son recursos bien invertidos. Ésta es un área en la que puede ser fructífera la colaboración entre las secciones de crecimiento económico y democracia y gobernabilidad

¹⁵⁴ Los resultados de esta encuesta deberían ser puestos a disposición por The Asia Foundation hacia finales de este año [2001].

de USAID. Por lo general, los funcionarios de campo en el área de crecimiento económico podrán identificar y tener acceso a expertos locales en finanzas públicas para realizar el análisis, y también podrían contribuir al desarrollo de un marco para la investigación, el análisis de datos y la evaluación. Los presupuestos deberán analizarse no sólo a nivel nacional, sino también a nivel subnacional (provincias, departamentos y municipalidades, si contribuyen al presupuesto judicial.) En este análisis deberá incluirse una explicación detallada del proceso que realiza el poder judicial para elaborar y presentar su presupuesto, el cual probablemente revele una falta de capacidad entre los funcionarios judiciales para elaborar y presentar presupuestos profesionales.

Entre otros instrumentos internacionales, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas hacen un llamado a los gobiernos para que “proporcionen recursos adecuados” a los poderes judiciales, para permitirles desempeñar sus funciones. Dejemos a un lado la siguiente cuestión mayor: en naciones muy empobrecidas, ¿qué lugar debería ocupar el financiamiento del poder judicial entre una serie de otras obligaciones internacionales que tienen implicaciones de financiamiento? Así, ¿qué cantidad de financiamiento es “adecuada”? A esto se podría responder con la pregunta: ¿Está claro que el nivel actual de asignación de fondos no es suficiente? En Filipinas, un poco más del 1 por ciento del presupuesto es asignado al poder judicial; en Pakistán el 0,2 por ciento del presupuesto nacional y el 0,8 por ciento del presupuesto provincial son destinados al poder judicial. No es sorprendente que los tribunales en ambos países consideren que su asignación presupuestaria es inadecuada. En vista de la escasez de recursos y de las demás demandas financieras a que se enfrenta la mayoría de gobiernos de los países en desarrollo, se recomienda una estrategia en dos fases para los poderes judiciales que deseen presentar un caso para lograr un aumento en sus fondos.

Fase uno: Desarrollar sistemas transparentes de asignación de recursos dentro del poder judicial. Para lograr un aumento en la asignación de recursos, es preciso justificar: (1) que lo que hace el poder judicial es útil, y (2) que éste podría prestar un servicio más útil con un mayor financiamiento. La discusión anterior de la investigación sobre lo que hace el poder judicial y por qué lo hace es directamente relevante para desarrollar la primera parte de este caso. La segunda parte del caso –que el poder judicial podría realizar una tarea más útil con más financiamiento– será imposible de presentar con credibilidad si el propio poder judicial realiza un trabajo deficiente en la asignación interna de recursos. Cabe notar que el nivel de autonomía fiscal de que gozan los poderes judiciales varía ampliamente entre los diferentes países. Por ejemplo, algunos presupuestos judiciales son manejados a nivel micro por los ministerios de justicia;¹⁵⁵ otros reciben más o menos una asignación en bloque de parte de la legislatura a niveles nacional y subnacional para que sea administrada dentro de cierto límite. Donde los presupuestos judiciales son manejados a nivel micro por la burocracia, hay un problema estructural inherente que debe ser resuelto.¹⁵⁶ Los

¹⁵⁵ Éste parece ser el caso, por ejemplo, en Eslovaquia. Para un excelente análisis de este modelo, así como recomendaciones para crear capítulos presupuestarios especiales para las cortes supremas y para las cortes regionales, véase el estudio de caso de Eslovaquia. Véase también un excelente análisis de este modelo en el estudio de caso de Ucrania. Se sugiere recordar que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos administró el presupuesto de las cortes federales hasta 1939.

¹⁵⁶ Los documentos de país para este ejercicio presentan análisis interesantes y conocidos de los problemas de asignación presupuestaria, incluyendo el problema perenne de la dependencia de los Ministerios de Justicia

comentarios que se presentan a continuación se relacionan con esos ambientes donde el poder judicial tiene cierta discreción en la asignación de sus recursos.

Una asignación deficiente de recursos a nivel interno de los poderes judiciales debiera ser algo muy preocupante para los funcionarios de los GD.¹⁵⁷ Sólo hay que visitar las instalaciones relativamente palaciegas de la Corte Suprema y la Corte Superior en muchos países en desarrollo para entender el grado al cual los tribunales inferiores se encuentran colocados al final de la cadena alimenticia para las asignaciones presupuestarias dentro del poder judicial. Cada vez más en años recientes, a medida que se han reducido los recursos en términos relativos, los tribunales superiores han mostrado una tendencia a negar a los tribunales inferiores los recursos que tanto necesitan. Como se mencionaba anteriormente, las instalaciones físicas varían ampliamente entre los tribunales superiores y los tribunales inferiores. Los salarios y beneficios también difieren enormemente. No es raro encontrar que los jueces de las cortes superiores reciban entre ocho y dieciocho veces el salario y las prestaciones de los jueces de tribunales inferiores. Los jueces de los tribunales superiores con frecuencia no se dan cuenta del efecto desmoralizador de esos diferenciales tan pronunciados. El mal manejo de los recursos dentro del poder judicial socava la credibilidad del caso para aumentar los compromisos presupuestarios al sector judicial.¹⁵⁸ Despiertan la compasión las anécdotas sobre los jueces de juzgados subordinados que carecen de suficiente papel y clips. Pero si se les ha negado el papel y los clips porque los funcionarios superiores se han asignado esos recursos para su propia comodidad, ello consagra las historias lastimosas. Recientemente, hubo un país donde los fondos destinados por poder judicial para crear una corte subordinada en un área donde una tienda de campaña servía de juzgado, fueron tomados por la corte de apelaciones para cubrir los gastos discrecionales elevados de los jueces de apelación. Un importante primer paso para desarrollar el caso para obtener niveles “adecuados” de financiamiento es alentar a los miembros del poder judicial para que ejerzan transparencia y responsabilidad en sus asignaciones de fondos.

Fase dos: examinar métodos alternativos de financiamiento del poder judicial para asegurar que el mismo sea “adecuado” y seguro. Esta sección analiza brevemente cinco opciones para generar fondos para el poder judicial: porcentaje fijo del presupuesto, pago por la inscripción de la demanda, intereses sobre depósitos del tribunal, concesión estatutaria de costos judiciales y los cobros de sanciones y multas.

Seguridad constitucional: porcentaje fijo del presupuesto. Suponiendo que el poder judicial avance en la fase uno –o sea, que desarrolle su capacidad para elaborar y presentar

para las asignaciones presupuestarias.

¹⁵⁷ Aunque se ha prestado una atención desproporcionada al papel constitucional de las cortes, se le ha prestado muy poca atención al papel de los tribunales en una democracia deliberativa: la percepción de los ciudadanos sobre los tribunales. Uno de los efectos de este desequilibrio teórico es que los tribunales inferiores han recibido mucho menos atención de parte de los donantes.

¹⁵⁸ En muchos países, la profundidad y el grado de desesperación, corrupción e incentivos perversos en los funcionarios judiciales subordinados casi no se pueden ocultar. El personal de los tribunales se encuentra enajenado y desmoralizado. Los canales de diálogo con los miembros superiores del poder judicial a menudo son deficientes. Y la depreciación de la moneda y la inflación intensifican la sensación de inseguridad.

presupuestos y establezca su credibilidad en cuanto a una asignación prudente de los recursos –esta subsección considera enfoques constitucionales y de presupuestos fijos; la siguiente sección considera fondos autogenerados–. La estrategia dominante consiste en apoyar mecanismos que proporcionen un financiamiento más seguro para el poder judicial a niveles nacional y subnacional.¹⁵⁹ La probabilidad de éxito, sin embargo, es limitada, particularmente en países permanentemente pobres. Aun si dichos países garantizan constitucionalmente fondos adecuados o adoptan un “porcentaje fijo del presupuesto” separado para el poder judicial, la experiencia ha demostrado que estos compromisos presupuestarios son ignorados o manipulados de varias formas. De todos modos, la introducción de un *benchmark* como ése puede ser útil en los diálogos sobre políticas presupuestarias, aunque al final éste no sea adoptado.

Casi toda la experiencia con un modelo de porcentaje fijo del presupuesto se ha dado en América Latina, como por ejemplo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Dominica, Honduras y Venezuela (más recientemente). Este modelo fue discontinuado en Bolivia en 1995. El mismo tiene varios rasgos positivos: la fórmula de porcentaje fijo trata de proteger el presupuesto judicial de la intervención política; tiene un valor educativo al sugerir el “apoyo adecuado” para el poder judicial; y –aun con manipulación y fluctuaciones en los presupuestos nacionales¹⁶⁰– ofrece un nivel de previsibilidad en el financiamiento. Los porcentajes fijos oscilan entre el uno y el cuatro por ciento del presupuesto.¹⁶¹

Fondos generados por el poder judicial. Desde el inicio, es útil recordar que anteriormente en los Estados Unidos, la mayoría de los juzgados de primera instancia eran financiados insuficientemente a través de los gobiernos estatales y locales. En vista de la significativa resistencia popular al aumento de los impuestos directos para apoyar al poder judicial, una alternativa atractiva fue el pago por la inscripción de la demanda por parte de los usuarios.

Al darse cuenta de las dificultades para hacer avanzar el caso para una reserva presupuestaria o garantías constitucionales significativas de financiamiento adecuado, una serie de técnicas alternativas, algunas de las cuales son bastante mejores que otras, pueden ofrecer opciones viables. Los siguientes son cuatro ejemplos de tales mecanismos, enumerados en orden descendiente de conveniencia: (1) elevar el pago de inscripción de la demanda; (2) permitir que los intereses sobre depósitos de los tribunales se acumulen para el poder judicial; (3) estipular por ley que las costas judiciales se destinen a un presupuesto judicial; y (4) permitir que las sanciones y multas impuestas por el poder judicial vayan al presupuesto judicial. Por supuesto, la opción 4 presenta el conflicto de intereses más claro posible y la probabilidad de que la imparcialidad del tribunal se vea comprometida, pero

¹⁵⁹ Por supuesto, los retos empíricos pueden ser significativos en comparaciones sobre las asignaciones presupuestarias donde las funciones de la burocracia y del poder judicial no son uniformes. A pesar de ello, un análisis presupuestario detallado y crítico es una herramienta muy valiosa, como la investigación empírica sugerida en la sección anterior. El corolario de la pregunta “¿qué hace el sistema?” es “¿cuánto cuesta?”

¹⁶⁰ Nótese que en los sistemas federales, los recursos para gran parte del poder judicial probablemente provengan del nivel subnacional. Así, el porcentaje nacional de los modelos presupuestarios puede ser bastante insignificante comparado con los recursos a nivel subnacional. Y los problemas constitucionales al dictar compromisos presupuestarios subnacionales pueden ser considerables.

¹⁶¹ Costa Rica realmente reserva un seis por ciento, pero ello consiste en tres por ciento para el poder judicial y tres por ciento para las instituciones auxiliares tales como la policía judicial, fiscales y defensores públicos.

esto no carece de precedentes. Por ejemplo, la Sección 14 de la Ley de la Junta de Intercambio de Valores de la India de 1992 permite que un órgano cuasi judicial genere fondos para su propio uso, provenientes de las sanciones y multas que le impone a los usuarios de sus servicios. El mecanismo de obtención de fondos en sí puede no generar objeciones fuertes. Pero la sugerencia de que los ingresos (o parte de ellos) vayan a un fondo judicial separado, fuera del control inmediato de los ministros de justicia y de finanzas, encontrará resistencia.

Salarios. Antes de concluir, deben considerarse dos advertencias con relación a los salarios judiciales. Primero, no se recomienda elevar sustancialmente los salarios judiciales sin desarrollar e implementar simultáneamente normas de desempeño judicial bien concebidas y comprendidas. No hay una evidencia empírica que demuestre que el desempeño judicial mejora simplemente por aumentar los salarios.¹⁶² Algunos de los documentos de los países sugerían que los salarios ni siquiera eran considerados como un factor importante en el paquete de compensación del poder judicial. En estos casos, es posible que los puestos judiciales se vendan o se distribuyan como favores y se utilicen para buscar rentas. En esos ambientes, es casi seguro que el aumento de los salarios no tendrá un efecto positivo para reducir la conducta voraz de tales jueces. Segundo, las comparaciones entre los salarios judiciales y los del servicio civil pueden volverse problemáticas. En algunos países, a los jueces no se les paga tanto como a sus contrapartes en el servicio civil, con calificaciones y experiencia equivalentes. En otros países, el problema es el opuesto: los salarios de los jueces están vinculados a los grados del servicio civil; por lo tanto, el movimiento para aumentar sus salarios es obstaculizado por el tema aun más complicado y difícil de una reforma al servicio civil.

c. *¿Cuánta participación es suficiente?*

La importancia crítica de construir procesos participativos creíbles ha sido destacada con frecuencia por los expertos en reforma judicial. Las experiencias en muchos países en desarrollo han demostrado que “cómo” reformar es tan importante como “qué” reformar. Aunque resolver en detalle este tema va más allá del alcance de este documento, su importancia nunca puede ser exagerada. A pesar de la importancia concedida a las consultas con interesados y de las expectativas considerables que generan las mismas, el hecho es que en la práctica estas consultas han sido conducidas deficientemente.¹⁶³

Las dificultades enfrentadas por anteriores programas de reforma legal y judicial pueden ser atribuidas en parte a la falta de niveles adecuados de participación y propiedad de grupos interesados. Los procesos participativos creíbles y significativos relacionados a la reforma judicial son desafiantes y su diseño e implementación consumen mucho tiempo. Al

¹⁶² Véase, por ej., Vinod Tomas, et al, Capítulo 6: “Governance and Anti-Corruption”, en *The Quality of Growth* (Banco Mundial & Oxford U. Press; agosto de 2000) en www.worldbank.org/html/extpb/qualitygrowth.htm

¹⁶³ Para un análisis más extenso sobre este tema, véase *en general*, Erik Jensen, “Meaningful Participation or Deliberative Deception: Realities and Dilemmas in Legitimizing Legal and Judicial Reform Projects Through Consultative Processes”, documento presentado en el Foro de Abogados del Banco Mundial (Washington, D.C.: 4 de noviembre de 1999).

evaluar la perspectiva de la participación, surge la pregunta de si los elementos del sistema legal y los del sistema judicial en particular, pueden tolerar las críticas y valorar los procesos consultivos en absoluto. La independencia judicial es una característica de la institución consagrada por la tradición, aunque en la práctica la “independencia” muchas veces es confundida con el “aislamiento” judicial. La cultura institucional legal es jerárquica, tanto frente al público como en sí misma. La última sección del documento trata de la creación de bases de apoyo económico. Sin embargo, también podrían extraerse lecciones sobre la necesidad de desarrollar bases de apoyo para la independencia judicial y la reforma entre grupos de ciudadanos, a través de la adaptación de programas de trabajo innovador, como el de los tribunales estatales en California para fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y el poder judicial.¹⁶⁴

3. *Hacer que la transparencia y densidad de la información sean una prioridad para crear un ambiente propicio para la reforma y la independencia judicial.*

Al carecer de reformas de gobernabilidad para crear un ambiente propicio para las instituciones públicas, los esfuerzos aislados en la reforma legal y judicial probablemente fracasen. La experiencia ha demostrado que se necesita un liderazgo comprometido, pero que éste por sí solo es insuficiente para lograr resultados sustanciales. Deben desarrollarse mecanismos internos de ejecución y estructuras de incentivos para asegurar la cooperación entre agencias e instituciones. Sin incentivos adecuados, es poco probable que los servidores públicos y los jueces mantengan un progreso diario sostenido. Al mismo tiempo, las reformas sólo podrán echar raíces a través del acceso del público a información creíble y de bases de apoyo que exijan la rendición de cuentas y que apoyen las reformas. Esta sección trata brevemente la importancia de la transparencia o la densidad de la información para un ambiente propicio en donde puedan llevarse a cabo las reformas; la última sección trata del potencial para movilizar a los actores económicos como una base de apoyo para exigir la rendición de cuentas y la reforma.

El ordenamiento de proyectos sobre independencia judicial y reforma no es un ejercicio ordenado. No obstante, todos los elementos llamados integrales de la independencia judicial y de la rendición de cuentas, el mejoramiento de la densidad de información sobre derechos legales individuales y colectivos así como el desempeño institucional del poder judicial son quizás los colaboradores más esenciales para crear un ambiente propicio en donde pueda tener lugar la reforma. Éste es el primer paso.

¹⁶⁴ El Grupo de Trabajo del Consejo de la Judicatura de Extensión Comunitaria de California se estableció en 1997 para explorar formas en que los tribunales podían “mejorar los servicios a los usuarios del sistema de justicia” y reclamar su papel histórico y respetado de ser “pertinente para las vidas de los ciudadanos a quienes sirve.” La visión operativa del grupo de trabajo era doble: (1) que los tribunales deberían ser avenidas abiertas de comunicación con el público, que sirvieran para que los tribunales realmente “escuchen” las preocupaciones y los problemas de los miembros de la comunidad; y (2) que los tribunales deberían involucrarse activamente en la educación pública sobre el papel y el funcionamiento de las cortes. Véase en general el *Report of the Special Task Force on Court/Community Outreach* (1999); Veronica S. MacBeth, *Symposium: Judicial Outreach Initiatives*, 62 *Alb. L. Rev.* 1379 (1999). Entre otros, el informe trató sobre la pregunta: “¿Cómo pueden los jueces equilibrar más efectivamente [sus] responsabilidades comunitarias dentro de las limitaciones apropiadas?”

La rendición de cuentas institucional es un componente crucial de la reforma legal. Sin embargo, las instituciones no se reforman a sí mismas. Sin un amplio acceso del público a la información, la rendición de cuentas no echará raíces y las bases de apoyo no podrán armarse adecuadamente para exigir la reforma. La creación de un ambiente propicio para la reforma a través de una serie de actividades diseñadas para mejorar la densidad de la información sobre las leyes, las instituciones legales y administrativas, así como las avenidas de comunicación con los ciudadanos, es una inversión saludable. Las estrategias deberían incluir el uso creativo de la reforma legal, los medios de comunicación y nuevas tecnologías para promover el acceso del público a la información sobre el poder judicial e instituciones relacionadas. Entre los ejemplos más específicos se incluye: la publicación de investigaciones (recomendada anteriormente) sobre el desempeño judicial, presupuestos, opinión pública; la publicación de decisiones (preferiblemente en internet); la publicación de un informe anual del “Estado del Poder Judicial”; la publicación del trabajo de la Oficina del Ombudsman –o de foros administrativos de conflictos equivalentes– y aprobar y ejecutar una Ley de Acceso Ciudadano a la Información.¹⁶⁵

4. *Crear bases de apoyo para la reforma, especialmente entre los actores económicos*

Las tres bases de apoyo con el mayor potencial evidente para la independencia judicial y la reforma, que también pueden tener cierto nivel de capacidad para la organización colectiva, son los grupos de derechos humanos (y estudiantes), trabajadores organizados y empresarios organizados. Aunque los grupos de derechos humanos (Indonesia) o los grupos de trabajadores (Yugoslavia y Polonia) pueden catalizar un movimiento de reforma, los esfuerzos sostenidos de reforma a menudo requieren de actores económicos que compartan una parte de la agenda de reforma (o sea, que puedan compartir algunas metas más amplias de grupos de interés público, además de sus objetivos más limitados en el ámbito de la industria) y tengan la capacidad de organizarse.

La conexión “encendida de nuevo, apagada de nuevo” entre el derecho (el papel del poder judicial, la independencia judicial) y la actividad económica. Hasta que se profundice mucho más nuestra comprensión empírica de las conexiones entre el derecho y la actividad económica, el uso que hace Rick Messick de la observación de Albert Hirschman sobre la conexión “encendida de nuevo, apagada de nuevo” entre el derecho (el poder judicial y la independencia judicial como parte del mismo) y la economía,

¹⁶⁵ El enfoque de The Asia Foundation a una reforma de la ley reconoce que la libertad de información y acceso a la misma teóricamente son los elementos más importantes para crear un ambiente propicio en el cual las instituciones públicas se harán más sensibles ante las necesidades de los ciudadanos. Es imposible hacer que las instituciones públicas, particularmente el poder judicial, rindan cuentas en un ambiente de asimetría de la información. El acceso a la información empodera a los individuos elevando las expectativas de los ciudadanos en cuanto a lo que pueden esperar en su interrelación con la autoridad. Se pueden y deben elaborar listas de aspectos para fortalecer la independencia judicial y la rendición de cuentas; sin embargo, éste es el primer paso y el más fundamental.

probablemente sea la mejor caracterización provisional de la conexión.¹⁶⁶

a. *¿Los actores económicos se preocupan realmente por la independencia judicial?*

La respuesta corta a esta pregunta es que los actores económicos no son bases naturales de apoyo para la independencia judicial *per se*, y no necesariamente para la reforma judicial en general. La conexión entre los actores económicos y la reforma judicial se relaciona con la pregunta más amplia sobre el grado hasta el cual los sistemas legales son un factor del análisis de riesgos en los países en desarrollo. Desde 1992, China ha sido el mayor recipiendario de inversiones extranjeras directas. En 1997, antes de la Crisis Económica de Asia Oriental, Indonesia ocupaba el cuarto lugar entre los países que recibían inversiones extranjera directas.¹⁶⁷ Los datos sobre Indonesia indican que existía una proporción increíblemente elevada de grandes inversionistas. Dado el estado de derecho sumamente débil en Indonesia, tanto en el pasado como en el presente, los grandes inversionistas reconocían la previsibilidad de lo que Mancur Olson llamara “bandidos estacionarios”, fuera y dentro del sistema legal. Su sistema de extracción es predecible y, por lo tanto, más deseable que el de los “bandidos móviles.”¹⁶⁸ La investigación microindicativa realizada en comunidades empresariales en Asia¹⁶⁹ sugiere que la “confianza generalizada y racional del inversionista” para el apoyo del sector judicial está inflada. La estabilidad política general en el ambiente, es de mucho mayor significado, tanto para los inversionistas nacionales como para los extranjeros. Hasta el grado en que el poder judicial pueda contribuir a esa estabilidad, su desempeño es relevante para la confianza del inversionista. Aparte de la estabilidad generalizada, vienen a la mente por lo menos tres niveles de actividad económica y la potencial contribución de los tribunales a la confianza del inversionista. Primero, en algunos asuntos económicos, el poder judicial puede impedir que se desarrollen ciertas líneas de negocios. A menudo éste es el caso con respecto a la regulación administrativa y los tribunales administrativos, en cuanto a que éstos interactúan con empresas pequeñas y medianas. Segundo, en otros tipos de negocios, un poder judicial disfuncional puede alentar el comportamiento monopólico (la entrada es difícil) de parte de quienes pueden manejar los riesgos desde adentro. En un tercer grupo de casos económicos, el hecho que un poder judicial funcione en forma deficiente puede ser perfectamente irrelevante –donde los costos de transacción son bajos y los riesgos comerciales se manejan

¹⁶⁶ Richard Messick, “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues,” *The World Bank Research Observer*, vol. 14, no. 1 (1999).

¹⁶⁷ *Global Development Finance*, World Bank Debtor Reporting System (Banco Mundial: 1998), citado en: Theodore Moran, *FDI and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition* (Institute for International Economics: 1998). Analizar el efecto de la Crisis Económica de Asia Oriental sobre la inversión en Indonesia y el efecto del próximo ingreso de China a la OMC, quedan fuera del alcance de este documento. Es interesante notar que grandes inversionistas dominaron la IED en Indonesia en 1997, mientras que el bloque controlador de la inversión en China era la PYME, aun después de descontar la cantidad sustancial de capital de “ida y vuelta” de los inversionistas locales.

¹⁶⁸ Mancur Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships* (Libros Básicos: 2000). Y, aún donde el poder judicial y los jueces específicos son relativamente incorruptos, la experiencia concuerda con lo sugerido en varios documentos de este proyecto, o sea, que muchos tribunales están por debajo de la curva en cuanto a la comprensión de las consecuencias económicas de sus decisiones.

¹⁶⁹ Por ejemplo, el trabajo de Amanda Perry en Sri Lanka [Jensen-Perry intercambio de mensajes electrónicos: 23 de junio de 2000].

a través de redes de información ampliamente mejoradas.¹⁷⁰

b. *¿Podría convencerse a los actores económicos de que debieran preocuparse por la independencia judicial?*

PYMEs como bases de apoyo a la reforma. La respuesta corta a esta pregunta es “quizás,” especialmente con las pequeñas y medianas empresas. Los beneficios potenciales para las PYMEs pueden ser indirectos, pero no son necesariamente remotos. El principal desafío es desarrollar conexiones causales entre el apoyo a la revisión judicial de casos administrativos y la posibilidad de que esa revisión aumente el nivel de previsibilidad para hacer negocios y reduzca el exceso de reglamentación y la búsqueda de ingresos extras de la burocracia.¹⁷¹ De esta forma, el poder judicial podría ayudar a las empresas, y al hacerlo, fortalecer a una base de apoyo potencialmente importante para su propia agenda de reforma, la cual muy bien podría incluir la independencia judicial. El desarrollo del programa debiera tratar de determinar los vínculos causales entre los tribunales y las operaciones de las PYMEs. Por ejemplo, ¿pueden los tribunales con su máxima capacidad de ejecución, mejorar la gobernabilidad administrativa al amparo de la Ley? Los grupos focales y la realización de encuestas entre las PYMEs, donde éstas estén organizadas, son actividades útiles para determinar sus intereses y su potencial para organizarse, por lo menos en parte, alrededor de temas más amplios de interés público, como la independencia del poder judicial.

The Asia Foundation, con financiamiento de USAID, estará explorando el potencial de formar bases de apoyo de las PYMEs en Indonesia, en un proyecto de reforma legal y judicial que está próximo a iniciarse. Los 6-7 millones de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) (35 millones si se incluye a las microempresas) pueden constituir una poderosa base de apoyo que en gran medida no ha sido tocada, para la reforma legal. A través de los programas de reforma de las políticas de las PYMEs en Indonesia de la Fundación de Asia,¹⁷² se han establecido 14 agrupaciones regionales de propietarios de PYMEs, llamados *forum deaerah* o Fordas (Foros Regionales para PYMEs). Los 14 Fordas incluyen a más de 1.000 pequeñas y medianas empresas. Las PYMEs están muy conscientes de que un ambiente legal estable y coherente conduce al desarrollo del sector privado y apoya las iniciativas de reforma para aumentar la certeza y la estabilidad legal. La movilización de las PYMEs a través de la red de Forda para expresar sus inquietudes podría fortalecer enormemente el movimiento de reforma y representará el primer esfuerzo para involucrar explícitamente al enorme y potencialmente poderoso sector de la PYME en la reforma legal y política en Indonesia. Este proyecto no se enfoca específicamente en la independencia judicial, pero aplican los mismos principios de desarrollo de las bases de apoyo.

¹⁷⁰ Muchos otros temas, tales como lo que las empresas deben hacer para atraer grandes capitales, se encuentran fuera del alcance de este documento.

¹⁷¹ Los intereses de las PYMEs están en la estabilización del marco legal y de políticas para las PYMEs y en la regularización de la revisión judicial de las acciones administrativas. Véase por ejemplo, Dietrich *supra* en p. 18 entrevistando a pequeños y medianos empresarios en Rumania.

¹⁷² Estos son el Programa de Reforma a las Políticas de la Empresa Privada (PEPR) y su proyecto hermano, Programa de Reforma Política para un Mayor Crecimiento de la PYME (PRISM) que se inició en 1999, ambos financiados por la Oficina de Crecimiento Económico de USAID.

Muchos de los temas que conciernen al movimiento de reforma de interés público en general, como la corrupción; el crimen y la anarquía; la falta de responsabilidad para rendir cuentas, la burocracia pesada y compleja así como la titulación incierta de tierras, han causado impactos negativos particulares en las PYMEs. Un gobierno arbitrario y la conducta de funcionarios administrativos corruptos han tenido un alto costo para el desarrollo empresarial. Los requerimientos complicados para obtener licencias y registros que involucran a varios departamentos administrativos han creado extensas oportunidades para la corrupción entre los responsables de extender licencias comerciales. La falta de información sobre el establecimiento de secuencias de una gran cantidad de permisos contribuye adicionalmente a las demoras y los costos, ya que los burócratas utilizan procedimientos incoherentes e inflexibles para exigir sobornos. Debido a las economías de escala, el costo unitario de los sobornos genéricos golpea con más fuerza a las PYMEs que a las empresas más grandes. Los procedimientos onerosos para obtener licencias pueden constituir una buena parte de los costos iniciales de las PYMEs. Como tales, éstas pueden constituir una base de apoyo fuerte para la transparencia administrativa. Otra ventaja de enfocarse en las PYMEs locales es que ello desvirtúa el argumento que la reforma económica entera es para los inversionistas extranjeros y que, por lo tanto, debería ser bloqueada. Dado el ambiente político actual en gran parte de Asia, y en particular en Indonesia, es probable que el enfoque en las bases locales de apoyo sea más sostenible y efectivo. De nuevo, en esta área es importante integrar los esfuerzos de los funcionarios de los PD y de CE (crecimiento económico) para que exploren estas oportunidades programáticas.

4. *Epílogo: tres enfoques distintos a la programación de la reforma judicial*

Al considerar los temas analizados anteriormente, el funcionario de los PD debiera estar consciente de lo que me parecen ser tres enfoques distintos para establecer las prioridades de un programa de gobernabilidad en general, y las prioridades de la reforma judicial más específicamente. He caracterizado estos enfoques en líneas generales como “estructurales”, “doctrinarios”, y “de economía político-funcional.” Como se notará en la descripción de cada uno de los enfoques presentados a continuación, estos tres tienen sus equivalentes rústicos en la evolución de la ciencia social y el pensamiento legal.

Estructural. Gran parte de la bibliografía sobre la independencia judicial enumera los elementos constitutivos de un estado tal de existencia institucional. Esta bibliografía no es muy útil para evaluar cuán independiente es un poder judicial o, lo que es más importante, si cualquier poder judicial dado es un árbitro legítimo del conflicto público-privado y privado-privado. Es fácil atarse a definiciones en el discurso de la independencia judicial: independiente, imparcial, autónomo...¹⁷³ Aun suponiendo que es deseable lograr estos atributos, una suposición que algunos cuestionan, aún está por desarrollarse una metodología que mida efectivamente estos atributos. De hecho, en diferentes coyunturas

¹⁷³ Para un análisis interesante sobre la Independencia, véase John Ferejohn, “Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence,” 72 *So. Cal. L. Rev.* 353 (1999): [Una] persona o una institución [es] dependiente” si “es incapaz de hacer su trabajo sin depender de alguna otra institución o grupo.” Luego señala las numerosas instituciones que por medio de presupuestos, reglas de procedimientos y similares pueden infringir la independencia según esta definición más amplia.

históricas, los poderes judiciales desde Chile hasta Irán e Indonesia se han visto como relativamente independientes hasta muy independientes y simultáneamente como ilegítimos. El enfoque estructural está atado al modelo de desarrollo institucional de la administración pública de los años sesenta y setenta.

Doctrinario. Otra parte de la bibliografía sobre la independencia judicial es sumamente doctrinaria. Esto no es sorprendente dado que los abogados y jueces, cuya educación se basa en la doctrina, son quienes han dominado el análisis de los sistemas legales. Durante décadas, la idea de que un poder judicial independiente es fundamental para restringir a otros actores del Estado, ha estado en el corazón de la doctrina de exportación, en los esfuerzos por trasplantar sistemas legales. El modelo doctrinario se encuentra estrechamente alineado con la Escuela Formalista del pensamiento legal del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. (No obstante, es sorprendente ver cuán fuerte ha permanecido esta escuela a través de muchos proyectos desafortunados de reforma legal en los países en desarrollo.)

Economía político-funcional. Algunos de los trabajos de campo más innovadores desde mediados de los años ochenta, se ha enfocado en la economía política de la reforma judicial y la relación del poder judicial con la economía y la sociedad, con la cultura y la historia. La programación de la economía política tiene varios elementos esenciales que son fundamentales para la programación de la independencia judicial. Primero, emplea un enfoque funcional que se centra sobre dónde se resuelven los conflictos y por qué.¹⁷⁴ El poder judicial es parte del enfoque pero no lo es de manera exclusiva. Este enfoque funcional se basa en la investigación de la ciencia social para extraer evidencias empíricas sobre el rol (y percepciones del rol) del poder judicial así como de otros foros de resolución de conflictos, vinculando dichos roles a la asignación de recursos. Ejemplos de esta investigación incluyen el examen de expedientes para entender las motivaciones de los clientes, la calidad del razonamiento judicial, la proporción de despacho (la relación entre casos entrados y salidos), y la ejecución de la sentencia; entrevistas y encuestas a litigantes y litigantes potenciales; análisis de presupuestos tanto en los otros poderes del Estado como dentro del poder judicial; y encuestas de opinión de diferentes bases de apoyo. Segundo, la programación de la economía política se preocupa de crear procesos creíbles y desarrollar un ambiente propicio en el cual puedan desarrollarse programas sostenibles de reforma judicial. Aquí un área de preocupación es: qué puede hacer el poder judicial para mejorar su legitimidad y fortalecer su responsabilidad de rendición de cuentas frente a los ciudadanos, grupos de empresarios, grupos de trabajadores y grupos de derechos humanos. Tercero, y relacionado con los dos anteriores, la programación de la economía política examina los incentivos y el desempeño. Este enfoque se relaciona con la independencia judicial, pero no presupone que la independencia judicial, o aun la reforma judicial, será el objetivo programático más importante de cualquier programa dado de gobernabilidad que pretenda

¹⁷⁴ Especialmente en países donde la capacidad de las instituciones legales es débil, donde hay bajos estándares de desempeño, y donde la implementación de las leyes es relativamente deficiente, el enfoque estructural sugerirá lo que podrían ser los problemas si las instituciones funcionaran y si las leyes fueran implementadas, más de lo que son los problemas dado el mal estado de tales sistemas legales. Pero en ambientes donde las instituciones y el estado de derecho son débiles, el análisis y las recetas de reformas deben ser impulsadas por la naturaleza funcional de lo que las instituciones legales realmente hacen para implementar la ley y ejecutar los fallos.

alcanzar metas más altas de crecimiento equitativo, estabilidad y democracia.

El enfoque de economía funcional o política, un híbrido no doctrinario, aún está evolucionando. Éste se deriva de la Escuela Realista de los años cuarenta en adelante, el Movimiento de Estudios Legales Críticos de los años setenta, el movimiento de derecho y sociedad, el movimiento de derecho y economía, la nueva economía institucional; y no debemos olvidarnos de Maquiavelo, Weber, Durkheim y Marx. Actualmente, lo que es más importante, la práctica de este enfoque requiere escuchar cuidadosamente y cultivar una interacción intensa con asiáticos, latinos, árabes, africanos, europeos orientales y rusos pensantes y diversos. Tan obvio como es este último punto, se esperaría que éste se practicara más vigorosamente en el futuro.