

Acceso a la justicia penal de adultos en Latinoamérica desde el análisis de redes de políticas públicas

Leopoldo Díaz-Moure*

Palabras clave: *Acceso a la justicia, justicia penal, reforma judicial, redes de políticas públicas.*

Aunque no se sabe con certeza cuál es el impacto del Poder Judicial como institución dentro del sistema político sobre el proceso de democratización política, económica, cultural y social latinoamericano, aquél se *considera una institución mesiánica del desarrollo sostenible* que reducirá la pobreza, reestablecerá la estabilidad política y aumentará el crecimiento económico¹. Tal afirmación es peligrosa porque esto significa atribuir capacidades al Poder Judicial para la resolución de problemas extrajudiciales que, en realidad, sus soluciones resultan de la interacción entre los diferentes poderes del Estado, y no sólo del Poder Judicial. A pesar de todo, la comunidad internacional ha impulsado reformas orientadas al Sistema de Administración de Justicia² (SAJ) con la finalidad de 1) subsanar las deficiencias en el ejercicio de administrar justicia justa, pronta y cumplida y 2) fortalecer el Estado de Derecho mediante el respeto a la ley y el mantenimiento del sistema de separación de poderes del Estado. Esto quedó reflejado en la Declaración de Santiago de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 10 de junio de 2003³: «El compromiso con la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz, el respeto de los derechos humanos, la promoción de consensos nacionales básicos y el desarrollo integral son las bases del progreso, la estabilidad y la paz de los pueblos de las Américas y esenciales para la gobernabilidad democrática».

* *Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública (GOBERNA). Instituto Nacional de Administración Pública.*

¹ Carothers (2003) subraya que la correlación entre mejoramiento del sistema de justicia y aumento del crecimiento económico se sustenta en enunciados generales debido a la falta de mayor evidencia empírica (o pienso, que quizás sea por la calidad de esos datos).

² Utilizo el concepto Administración de Justicia porque a nivel organizacional sobrepasa las fronteras tradicionales de lo que se considera Poder Judicial: no sólo las cortes supremas, juzgados y tribunales, sino también las instituciones «auxiliares» –Policía de Investigación, Defensa Pública y Ministerio Público– y la infraestructura encargada de suministrar los insumos –humanos, tecnológicos y económicos– para garantizar el cumplimiento de las funciones del Sector Justicia del Estado (Fernández Toro 1998: 7).

³ Citado por Popkin (2003: 3).

De entre los *issues*⁴ que conforman la agenda de reforma judicial está la mejora del acceso a la justicia, en particular en materia penal. Aunque todos los países latinoamericanos reconocen el acceso a la justicia de los ciudadanos como un derecho constitucional, en la práctica diaria vastos segmentos de la población –especialmente, mujeres, niños/as, inmigrantes, discapacitados, población indígena y población privada de libertad– son excluidos del proceso de la elaboración de políticas públicas porque: 1) los partidos políticos no representan sus intereses; 2) las elites políticas y económicas han tendido a ignorar la ley como instrumento de regulación del orden social; 3) todavía, el diseño de las instituciones judiciales mantienen organigramas de toma de decisiones centralizadas y jerárquicos en la cúspide del Poder Judicial –la Corte Suprema de Justicia– que favorecen la corrupción y comportamientos arbitrarios de sus funcionarios; y 4) la percepción negativa de los ciudadanos hacia las instituciones que conforman el SAJ –Policía Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Juzgados y Tribunales y Corte Suprema de Justicia– de ser incapaces de prevenir el crimen, mantener la seguridad⁵ y hacer justicia pronta y cumplida. La suma de todos estos factores, particularmente en sociedades con grandes desigualdades sociales, de alto porcentaje de población indígena y ausencia del Estado a nivel territorial, se traduce en falta de legitimidad y eficacia del Poder Judicial para resolver los conflictos, dando lugar a la proliferación de instituciones informales que, con el paso del tiempo, se modifican, adaptan y reinventan para dar respuesta a los objetivos que la víctima esperaría alcanzar a través de la institución formal: sancionar al trasgresor.

En contraposición a las otras materias judiciales, las razones que justifican un estudio de la *estructura* penal son las siguientes. En primer lugar, la diferencia y particularidad de cómo se accede al proceso penal. La «maquinaria» judicial se pone en marcha en el momento que la autoridad competente conoce la comisión de un delito y es, en este momento procesal, cuando el interés del imputado coincide con el de la parte acusadora: que sus derechos y garantías de procedimiento sean respetados desde la fase de detención hasta la de ejecución de la pena⁶ pasando por la etapa de juicio.

En segundo lugar, quizás sea menos accesible la materia civil, familiar, laboral, administrativa o constitucional; pero si la jurisdicción penal no funciona bien, los problemas se multiplican porque algunas infracciones civiles pueden llevarse al área penal (Fernández Toro 1988: 3).

En tercer lugar, la efectividad del sistema judicial no depende sólo de una legislación reflejo de la realidad social de un país concreto, sino también del *entrelazamiento* de instituciones conforme a los principios que definen la «good governance» (O'Donnell 2004).

En cuarto lugar, los actores de la materia penal latinoamericana se han caracterizado, en función de la trayectoria histórica y política del país, como actores cómplices del poder político, ineficaces en la fase de investiga-

⁴ Aunque la crítica a la agenda de reformas del SAJ no se centra tanto en su variedad como en la multiplicidad de objetivos contradictorios –por ejemplo, tomar la decisión entre incrementar la eficiencia de los tribunales o mejorar el acceso a la justicia– y falta de coordinación entre organismos internacionales; aquella agrupa diversos «issues» –reforma de las prisiones, acceso a la justicia, independencia judicial, protección derechos humanos, reforma de los procesos criminales, y mejora de las leyes que regulan las propiedades y el comercio– en torno a dos objetivos: por un lado, promover la democracia («democracy-oriented programmes») y, por otro lado, expandir la economía de mercado («economically-oriented programmes»). La finalidad es crear un Estado democrático de Derecho capaz de proporcionar seguridad jurídica a los inversores y de garantizar un efectivo ejercicio de la ciudadanía (O'Donnell 2002; Carothers 2001; Carrillo-Florez 1998).

⁵ Según Torrente (2001), «el delito no tiene una distribución aleatoria entre la población», sino que el riesgo de ser víctima depende 1) de la vulnerabilidad del grupo; 2) de si un ciudadano se pone en situación de riesgo; 3) el que se dé la oportunidad al delincuente; 4) del atractivo de la víctima (por ejemplo, si manifiesta ostentación); 5) la indefensión política, económica, social y cultural; y 6) de los hábitos de seguridad de los ciudadanos (por ejemplo, instalar alarmas, salir a la calle con luz, etc.).

⁶ Si bien la fase de ejecución de la pena también está relacionada con la protección y garantía de los derechos del sentenciado, éstos no se refieren al proceso judicial, sino a las condiciones de trato y comportamiento durante el tiempo de la condena. Por esta razón obvio su estudio porque requiere de un análisis particular de las instituciones penitenciarias que trasciende el cometido de este trabajo.

ción de los delitos, irresponsables en la protección de los derechos y garantías de las partes, distanciados de las necesidades sociales de los más desfavorecidos a la hora de juzgar un delito, e informales en el cumplimiento de las leyes (Salas 2001).

En quinto lugar, se produce una perversa contradicción entre los elementos del sistema de justicia penal: por un lado, la aprobación de códigos procesales acusatorios significaron, en teoría, una división del poder de los jueces, la posibilidad de aplicar medidas alternativas a la prisión y mayor visibilidad de la víctima e imputado durante el proceso. Sin embargo, como consecuencia del incremento de la delincuencia e inseguridad ciudadana, las asambleas legislativas reconocen nuevos delitos en conductas anteriormente no tipificadas, mitigando el importante avance dado a nivel procesal⁷.

En sexto lugar, el área penal es la que mejor refleja el tipo de control social ejercido dentro del país: unilateral⁸, bilateral⁹ o trilateral¹⁰ (Torrente 2001). Y, en último lugar, la justicia penal se enfrenta a casos de alta visibilidad y emotividad que no dejan indiferentes a nadie, por lo que el significado de lo que es justicia está continuamente cuestionado (Garland 2005: 193).

El objetivo de este trabajo es una propuesta teórica y metodológica de cómo aproximarse al estudio del acceso a la justicia penal de adultos desde la Ciencia Política: el Análisis de Redes de Políticas Públicas entendido como «governance»¹¹. Este enfoque aplicado a la materia penal conlleva no sólo el estudio de variables sociales, económicas, culturales y materiales¹² que condicionan las distintas «oportunidad[es] que tienen los ciudadanos para usar instituciones judiciales y mecanismos de resolución de conflictos y quejas» (Ungar 1997); sino también una descripción y explicación del proceso penal, donde diferentes actores con distintos recursos se interrelacionan de acuerdo a «distintos espacios, tiempos [y principios]... (Rico *et al.* 1998: 22) determinándose *quién* ejerce el poder, *cómo* son tomadas las decisiones y *cómo* rinden cuentas los actores. Si bien esta aproximación describe entre quiénes y cómo se distribuye el poder, no es capaz de explicar el porqué las relaciones entre los actores son de una forma u otra. Para encontrar esta respuesta es necesario recurrir a alguna de las teorías generales del Estado –Neoinstitucionalismo, Corporativismo, etc.–, ya que este enfoque sólo ayuda a construir tipologías, que siempre son descriptivas.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. El primero, referido a por qué es importante el estudio del Poder Judicial en Latinoamérica, y las causas que explican su entrada en la agenda de los gobiernos nacionales y organismos internacionales. El segundo, se dedica a la redefinición del concepto acceso a la justicia desde el enfoque del análisis de redes de políticas públicas. El tercero, describe la escasez de trabajos académicos que se traducen en una falta de observación empírica, formulación de teorías y, en definitiva, conocimiento del funcionamiento del SAJ. Y el último, dedicado al resumen de las aportaciones más importantes de una aproximación política del estudio del acceso a la justicia penal.

⁷ He aquí, un ejemplo de cómo el poder político, en momentos de descrédito, traslada la responsabilidad de la prevención social a un Poder, cuya naturaleza es la de resolver conflictos.

⁸ Un individuo decide no hacer nada, buscar apoyo dentro de un grupo de ayuda mutua o usar la violencia.

⁹ Las dos partes en conflicto deciden negociar, cuya solución es la reconciliación, reparación o compensación.

¹⁰ Las partes deciden resolver el conflicto por la vía legal, ya que implica «cierta imposición de una resolución de manera autoritaria y más allá de los deseos o intereses de las partes» (Torrente 2001: 46).

¹¹ El análisis de redes de políticas públicas entendido como «governance» hace referencia a una «forma específica de interacción» de los actores que participan, en este caso, en el proceso penal de adultos conforme a los principios de independencia imparcialidad, economía, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y actuación conforme a la ley.

¹² Entendido como el número total de recursos materiales y humanos, así como su distribución a lo largo y ancho del país de acuerdo a criterios técnicos y no políticos.

1. ¿Por qué reformar el sistema de Justicia Penal latinoamericano?

Existe un consenso ideológico acerca de la necesidad de reformar los poderes judiciales latinoamericanos por sus efectos sobre 1) la construcción de una ciudadanía total: disfrute no sólo de derechos políticos, sino también civiles y sociales; 2) la creación de un Estado de Derecho efectivo basado tanto en reglas y valores generales e impersonales que regulen las relaciones estatales y sociales como en mecanismos de control vertical, horizontal y societal que limiten la capacidad de acción del Estado en todo el territorio nacional (Domingo 1995); y 3) el cambio de visión de la Administración de Justicia como Poder a una institución al servicio de los ciudadanos, cuya finalidad es el logro de fines sociales que serán objeto de evaluación (Toharia 2001). Sin embargo, la valoración negativa del Poder Judicial por parte de los ciudadanos latinoamericanos¹³ es una constante histórica en el continente con independencia de los recursos invertidos. Ello se debe, en términos generales, a que la calidad de los juicios y sentencias no han cambiado o que las expectativas sociales en el SAJ no se han cumplido (Pásara 2003).

Aunque falta acumular mayor evidencia empírica –tanto cuantitativa como cualitativa– que coadyuve a describir y explicar el rol del Poder Judicial latinoamericano dentro del sistema político bien como cómplice de los regímenes autoritarios bien como promotor de la democratización política, económica, social y cultural; la reforma judicial es un hecho que fue posible gracias a la convergencia de diferentes racionalidades como consecuencia de cambios en el contexto internacional y nacionales¹⁴.

– *Racionalidad Política*: En América Latina, los años ochenta significaron grandes cambios, en el plano político, económico y social. Por una parte, comenzó el período de transición desde un gobierno autoritario a uno democrático. Sin embargo, aquél no se complementará a nivel de la región latinoamericana hasta mediados de la década de los ochenta con la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica. Por otra parte, el Estado no fue capaz de reducir las desigualdades sociales, sino que las incrementó. Ello se debió a que el proceso de liberalización y privatización de los servicios públicos no fue gradual: mientras que el Estado «desapareció», el Mercado se presentó como la «única» alternativa en la construcción de la ciudadanía. Inevitablemente, esta situación trajo consigo un fortalecimiento de los derechos políticos, a expensas de los derechos civiles (igualdad ante la ley) y sociales (educación y sanidad).

Será el propio cuestionamiento del concepto de democracia política, la generalización del discurso de los Derechos Humanos¹⁵, la mayor presencia y aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, la politización de la justicia, la judicialización de la política¹⁷, y el papel de la Cooperación

¹³ Costa Rica es una excepción; aunque la confianza en el Poder Judicial pasó del 63%, en 2002, al 56%, en 2004 (UNIMER).

¹⁴ Durante la década de 1960, se produjo una reforma de las leyes y códigos legales latinoamericanos con la finalidad de llenar el vacío legal y de adaptarlas al contexto nacional. Este proceso se interrumpió en algunos países debido al regreso de los militares –Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay– y a la oposición de abogados y académicos del mundo del Derecho. De todas formas, esta reforma legal inspiró los primeros estudios socio-legales centrados en el contenido ideológico de la interpretación de ley –jueces innovadores vs. jueces tradicionales–. El impacto de estos trabajos no trascendieron del conocimiento académico de lo legal, por lo que el estudio del Poder Judicial como organización fue inexistente (Frühling, 1998).

¹⁵ Ver Barahona de Brito, González-Enríquez y Aguilar (2001). Diferentes autores no sólo examinan las consecuencias inmediatas de las decisiones gubernamentales durante los primeros años de la transición democrática en África, América Latina, Europa, Rusia y Asia; sino que describen las iniciativas sociales procedentes de la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos, y su impacto sobre el proceso de consolidación democrática.

¹⁶ Ello se debe a los cursos de capacitación impartidos a funcionarios judiciales en la aplicación de los Tratados Internacionales como fuente de Derecho Interno, por parte de organismos nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos.

¹⁷ Ver Domingo (2004). Señala tres amplios grupos de factores como causas de la judicialización de la política: a) el «déficit democrático» derivado de una crisis de representación, credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas; b) el cambio de los actitudes de los ciudada-

Internacional en la inversión de recursos para el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la prevención y solución de conflictos; las causas que abrieron el debate de la calidad de la democracia, ya que «no es lo mismo tener democracia como tener políticas democráticas», las cuales deben responder a las características histórico-sociales del país (Lechner 1998).

Dentro de este contexto, el Poder Judicial es presentado como la última instancia donde los pobres pueden hacer efectivos sus derechos, ya que las normas representarían su «voz», en el sentido de garantizar los derechos de las partes reconocidos en la constitución y códigos procesales (Correa Sutil 2002). Sin embargo, los comportamientos de las autoridades y funcionarios judiciales, en el día a día, distan mucho del apego a la ley por deficiencias 1) en su contenido: las reglas son ambiguas y discriminatorias; 2) en su aplicación: difiere si perteneces a la élite, clase media o grupo de los pobres; 3) en el trato igualitario de los usuarios, considerando su sexo, clase social, raza, etnia, orientación política y religiosa; 4) en la accesibilidad al SAJ; y 5) en que las instituciones no se rigen por las leyes promulgadas por el propio Estado, sino por «poderes privatizados» que utilizan «los votos a su disposición, así como las posiciones institucionales que alcanzan en el centro para contribuir sistemáticamente a la reproducción de los sistemas de poder privatizado que ellos representan» (O'Donnell 2002: 321; Raz 2002).

– *Racionalidad Cultural*. El Estado de Bienestar es criticado por su excesivo formalismo, lentitud y rigurosidad en los procedimientos, incapaces de adaptarse a las demandas de los ciudadanos. También, se critica que fomenta la dependencia de los individuos respecto al Estado, al creer que debe ser aquél el que satisfaga todas sus necesidades, sin dejar un espacio al Mercado en su provisión. Por lo tanto, fue el propio éxito de este modelo de Estado el que puso en cuestión su viabilidad: en el momento que no fue capaz de satisfacer las crecientes demandas derivadas de la mayor capacidad de gasto de los ciudadanos, éstos comienzan a subrayar sus limitaciones, en detrimento de los logros alcanzados (el Estado como medio de movilidad social).

Las críticas anteriores significaron un punto de inflexión, durante la década de los ochenta y noventa, en la manera de pensar el papel del Estado dentro del sistema político como proveedor de bienes y servicios: el paso desde una perspectiva social a un enfoque económico.

Se insistió en una reducción del tamaño del Estado mediante la restricción del gasto público y la introducción de técnicas de gestión privada como nuevos valores que deben guiar la acción administrativa pública en un mundo globalizado. El concepto de calidad adquiere dos dimensiones: una técnica y otra política. La primera, señala que las tres «E» –Economía, Eficacia y Eficiencia– por sí solas, explican la legitimidad de las acciones de los funcionarios y los resultados de la Administración Pública. Sin embargo, uno se pregunta ¿por qué las reformas judiciales han fracasado si «técnicamente» el problema se solucionó? La segunda, en cambio, complementa la visión instrumental de la calidad en la prestación de los servicios desde una lógica política atenta a la ciudadanía: certidumbre en la prestación, personal competente, accesibilidad al servicio, lenguaje comprensible, y que el funcionario conozca las expectativas del usuario (Baundry 1986, cit. por Beltrán 2000). Para su logro, se necesita democratizar las relaciones al interior de la institución judicial conforme a unos *principios y creencias* que permitan a los funcionarios adquirir cualidades para el buen ejercicio de sus funciones («empowerment») y, de esta manera, mejorar *continuamente* los procesos organizacionales con el objetivo de satisfacer o superar las expectativas de los usuarios.

de los ciudadanos hacia la ley, y el uso del sistema legal como medio para hacer valer sus derechos cuando los partidos políticos no reflejan sus intereses en el proceso de elaboración de políticas públicas; y c) la difusión e interiorización del discurso de los Derechos Humanos materializado en la aprobación de tratados internacionales, que protegen los derechos básicos del ser humano por el mero hecho de ser una persona.

– *Racionalidad Económica*. El interés de que sea el Mercado, el principal proveedor de bienes y servicios a los ciudadanos, significó el paso de un Estado grande a otro «ágil», no pequeño. Es decir, una reducción del número de instituciones públicas debe ir acompañada de *capacidad* institucional para que los actores resuelvan eficazmente los problemas sociales y, a su vez, generen condiciones que conduzcan a tasas de crecimiento económico adecuadas que permitan mantener el sistema (O'Donnell 2002).

Dentro del contexto neoliberal, el sistema judicial es un actor clave del desarrollo y mantenimiento de la economía de mercado, ya que su buen funcionamiento implica certeza en la aplicación de las leyes, en caso de su incumplimiento; *conocimiento* del Derecho; previsión de las consecuencias jurídicas; *confianza* de los ciudadanos en las instituciones públicas y las leyes; un *sistema legal democrático*; y *estabilidad* de sus leyes (PNUD 2004: 17).

Por lo tanto, un sistema judicial deficiente constituye un obstáculo para el desarrollo humano, ya que no facilita el funcionamiento del Mercado, no es efectivo en la resolución de las controversias de los ciudadanos, y no produce confianza a los empresarios para invertir en un determinado país.

– *Racionalidad Social*. Por un lado, el *adelgazamiento* del Estado implicó un traslado de la seguridad ciudadana, en términos de protección de la integridad física, a empresas privadas que, en contextos de alta desigualdad social, perjudica al estrato social de los más pobres porque carecen de los medios económicos para contratar sus servicios¹⁸. Por otro lado, el delito ya no es explicado como una desviación fruto de una socialización defectuosa, sino que resulta de una decisión calculada en términos de coste-beneficio porque el delincuente es considerado una «persona racional amorala» que responde a «incentivos», por lo que la acción pública no debe centrarse ni en el delito ni en el individuo, sino en «dos hábitos de interacción, el diseño espacial y la estructura de controles» (Garland 2005: 53-54; Rivera Beiras 2005: 234).

O como legado de las dictaduras militares y guerras civiles, o como característica del cambio social, el miedo está institucionalizado en las sociedades latinoamericanas. Este hecho legitima la elaboración de políticas centradas en el clamor ciudadano –incremento de las penas, más presos y más policía–, y no en las causas del delito porque los políticos consideran que el sistema de justicia penal está en crisis permanente y la recurrencia a la falta de recursos en el sistema para justificar esa «crisis» ya no es creíble. Al fin y al cabo, lo que persiguen es el (re) establecimiento de la confianza ciudadana en el sistema de justicia penal que, entre otros muchos factores, coadyuvará a una posible victoria de las próximas elecciones¹⁹.

2. Acceso a la Justicia Penal: una propuesta politológica

Las primeras preguntas que deben formularse al inicio de la investigación acerca del acceso a la justicia son «¿acceso a qué?», «¿acceso para quién?» y «¿acceso para qué?» (Ungar 1997). Ello se debe a que el estudio del acceso a la justicia es muy amplio²⁰, y dependiendo de la materia que sea objeto de reforma –constitucional, civil,

¹⁸ Tanto la clase social más adinerada como la trabajadora estable *viven* refugiados en condominios cerrados, separados e inaccesibles para las poblaciones subalternas («underclasses»), quienes son vistos como los «otros» que no forman parte de su imaginario social.

¹⁹ En Costa Rica, en mayo de 1994, se aprobó un incremento de las penas en delitos de homicidio y sexuales, so pretexto de su aumento –cuando, en realidad, se mantuvieron estables desde 1980. Sin embargo, el resultado fue su incremento. Por lo tanto, una mayor imposición penal no está correlacionada con una disminución de los delitos, pero sí con la confianza ciudadana en el sistema de justicia penal (Carranza 1997: 32).

²⁰ La unidad de análisis varía conforme al interés del investigador: el grado de acceso de cualquier ciudadano –con independencia de su clase social, raza, etnia, religión, orientación política y religiosa– a la Corte Suprema de Justicia (mención especial, la Sala de Constitucionalidad o Tribunal Constitucional), juzgados, tribunales e instituciones auxiliares del SAJ –defensa pública, ministerio público y policía judicial– para que las resoluciones dictadas por el Poder Judicial sea de obligado cumplimiento para ambas partes.

administrativa, familiar, laboral o penal–, unas instituciones saldrán más favorecidas que otras en términos de recursos económicos y materiales, mayor preparación técnica de sus profesionales²¹, y mayores posibilidades de iniciar una transformación interna de las instituciones burocráticas, tanto a nivel procesal²² como organizativo²³.

La literatura de acceso a la justicia en el ámbito de la Ciencia Política es limitada, y la mayoría de los estudios realizados se han centrado en variables que explican el por qué un individuo no es capaz de «llegar o acercarse» al SAJ para resolver su conflicto. Desde mi punto de vista, estas variables –lingüísticas, raciales, culturales, económicas, falta de presencia física del Poder Judicial, falta de información acerca de los derechos legales y de procedimiento, programas de asistencia jurídica gratuita, y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de controversias– se refieren solo a una de las dos dimensiones del concepto: la *accesibilidad* (Gargarella 2004; Popkin 2003; Prillaman 2000; Thompson 2000; Garro 1999; Buscaglia y Domingo 1997; Dakolias 1996; Domingo 1995; Cappelletti y Garth 1978).

Cuando el estudio del acceso a la justicia se concreta en materia penal; la accesibilidad, por sí misma, no explica el acceso a la justicia de una de las partes en el proceso penal: la del imputado, quien –con independencia de su nivel socio-económico y cultural–, debe comparecer ante la autoridad competente conocedora de la comisión de un delito. Y es, en este momento, cuando el interés del imputado coincide con el de la víctima: el cumplimiento efectivo de los derechos procesales, los cuales equivalen a una protección, concreción y realización de los demás preceptos del ordenamiento jurídico: independencia, imparcialidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia y actuación conforme a la ley (Barrientos 1996). Por lo tanto, hablar de acceso a la justicia penal supone un cuestionamiento de la definición tradicional del concepto, ya que la forma de cómo accede el imputado al sistema subraya la importancia de un análisis de la estructura del proceso penal que evidencie cómo su organización y funcionamiento, en sí mismo, crea obstáculos, los reproduce (Gargarella 2004: 6) y se materializan en derechos inefectivos, aun cuando el sistema sea accesible.

– *Propuesta Teórica*. El aproximarse al estudio del acceso a la justicia penal de adultos, como variable dependiente, desde el Análisis de Redes de Políticas Públicas supone el paso de una interpretación jurídica –se creyó que el reconocimiento constitucional de un derecho bastaba para hacerlo efectivo– a otra orientada al conocimiento de la *relación* entre estructura y acción dentro del Poder Judicial.

En términos generales, este enfoque considera que el organizarse implica la *institucionalización de una estructura*²⁴ en la que diversos actores –públicos y privados– con recursos desiguales *interactúan* para alcanzar intereses

²¹ En cuanto a las oportunidades de asistir a cursos de capacitación y participar en convocatorias de becas ofertadas por la propia Corte Suprema de Justicia para realizar estudios de postgrado en el extranjero.

²² Por ejemplo, la aprobación de un nuevo código procesal penal en la mayoría de los países latinoamericanos –Argentina, 1991; Guatemala, 1994; Costa Rica y El Salvador, 1998; Venezuela, 1999; Chile y Paraguay, 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua, 2001; y Honduras, 2002– supuso el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio (o mixto), donde víctima e imputado disponen de más recursos legales para la protección de sus derechos fundamentales, así como de soluciones alternas a la prisión. No obstante, en la práctica el resultado no es el esperado porque –por ejemplo, la prisión preventiva aumentó en todos los países centroamericanos– bien porque la Asamblea Legislativa no aprobó el presupuesto suficiente que permita desempeñar el rol a cada uno de los actores, bien porque la mayoría de los funcionarios no asumen el nuevo rol explicitado en el código aduciendo falta de preparación técnica.

²³ Sin embargo, esta reforma organizativa está basada en la adición de nuevas oficinas que, por sí solas, no resuelven el problema de la concentración del poder de los magistrados porque, la mayoría de ellos, tienen representación en esas nuevas oficinas, y además, son quienes detentan la toma de decisión final de cómo hacer las cosas.

²⁴ No estoy pensando en la perdurabilidad de ésta, sino en la regulación del comportamiento de los actores bajo una serie de reglas y principios que define la estructura. De lo contrario, si entendemos «network» como estructura estable, no podríamos hablar de redes de políticas dentro la Unión Europea porque el proceso de decisión en Bruselas es «demasiado fluido e incierto»: los actores forman alianzas para trabajar conjuntamente sobre problemas específicos («issue network»), pero simultáneamente aquellos se alían con otros respecto de otros «issues»; de aquí, que la «Governance» de la Unión Europea sea visto como agendas inciertas, «networks» cambiantes y coaliciones complejas (Richardson 2000, cit. por Peterson 2003).

compartidos. El resultado es el nacimiento de una red (o *network*) que describe quiénes participan en la red y cómo se distribuyen los recursos entre los actores dentro de aquélla; pero no explica el porqué son las relaciones de una manera y no de otra, ya que esta aproximación carece de una teoría del poder (la cual está en alguna de las teorías generales del Estado: corporativismo, neoinstitucionalismo histórico, etc.).

El *network*, entonces, se convierte en un concepto intermedio entre las teorías macro –abstractas y aplicadas frecuentemente a situaciones donde se presta poca atención a los procesos– y las teorías micro –las cuales tienden a ignorar el impacto de los factores estructurales sobre el análisis de intenciones (*decision-making*) de quienes elaboran las políticas–; por lo que es necesario estudiar tanto las características de los actores –sus recursos y capacidad organizacional y de integración en otras redes sociales– como la estructura de oportunidad política-social –permeabilidad del contexto, grado de fragmentación de las élites políticas y sociales, y capacidad del Estado para convertir las decisiones en resultados– para saber cuán capaces (*empowerment*) son los actores de tomar decisiones y de transformar sus acciones²⁵ en resultados (Peterson 2003; Zurbriggen 2003; Smulovitz 2003; Evans 2001; Börzel 1997; Jordana 1995; Dowding 1994).

– *Descripción del Modelo de Análisis*. Lo identifico como una arena política compuesta por diferentes actores²⁶ que tienen su propia dinámica interna dentro del sistema; pero, a su vez, interactúan, de acuerdo a unas reglas democráticas²⁷ preestablecidas en la legislación que tienen como finalidad la institucionalización del conflicto.

Dependiendo de la forma de interacción judicial, la participación y ventaja de los actores cambia: 1) si la interacción es en relación al Poder Ejecutivo y Legislativo, el estudio se centra en si el rol de la Corte Suprema de Justicia dentro del sistema político es neutral, activo o pasivo²⁸ (Martínez-Barahona 2003); 2) si la interacción es al interior del propio Poder Judicial, la desigualdad entre los actores no sólo se da al interior de cada proceso judicial (penal, civil, familiar, entre otros), sino también entre materias judiciales. Por ejemplo, si aplicásemos a todos los jueces, fiscales, defensores públicos (y privados) y policía de investigación de Costa Rica un único cuestionario de percepciones acerca de la independencia judicial, la imparcialidad, la eficiencia, entre otros; probablemente, los resultados sean diferentes tanto si se comparan las respuestas de un actor (por ejemplo, los jueces) respecto al resto (defensores, etc.) como al interior de un mismo grupo por dos razones: *a*) dependiendo de la materia judicial, las reglas formales e informales que regulan la conducta de los actores son diferentes, así como la mayor o menor disponibilidad de recursos; y *b*) no es lo mismo ser un juez, fiscal, defensor público (o privado) o policía de investigación en el Primer Circuito de San José que en la Zona Atlántica, ya que el número y la naturaleza del delito varía.

En lo que respecta a este trabajo, me centro en la interacción al interior del propio Poder Judicial. Considero el proceso penal como una *estructura intermedia*, dentro de la cual se interrelacionan diferentes actores que toman decisiones estratégicas siguiendo los principios de independencia, imparcialidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia e igualdad ante la ley. Estos principios se solapan y entran en conflicto en alguna fase del proceso penal; y es, en ese momento de conflicto de valores entre actores, cuando la Política –medida en nor-

²⁵ La *acción* entendida como curso de acción deliberadamente diseñado (intenciones) y como curso de acción efectivamente seguido (lo que realmente hace y logra) es lo que marca la diferencia entre el *decision-making* y el *policy-making*. Mientras el primero se centra en el análisis de las intenciones de quienes elaboran la política; el segundo presta atención a los continuos ajustes en los objetivos como consecuencia de la interacción entre los actores involucrados en la definición de un problema.

²⁶ Corte Suprema de Justicia, Juzgados, Tribunales, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Judicial, y personal administrativo.

²⁷ Éstas son democráticas porque reconocen derechos, obligaciones y mecanismos de control horizontal de la legalidad de las acciones.

²⁸ La autora se refiere a si la Corte Suprema de Justicia de un determinado país actúa de acuerdo a lo constitucionalmente establecido; se le critica por resolver asuntos del Poder Legislativo, o por estar excesivamente politizada.

mas, recursos y capacidad organizacional– determina quién ejerce el poder, cómo son tomadas las decisiones y cómo rinden cuentas los actores (Gram, Amos y Plumptre 2003).

El aproximarse al proceso penal como una red (o «network») implica diferenciar (e integrar) niveles de análisis que, en su conjunto, aportan una lógica comprensiva sobre el funcionamiento del Poder Judicial dentro del proceso de democratización política, económica, social y cultural: a nivel macro, el contexto sociopolítico en el que la Corte Suprema de Justicia desarrolla sus actividades jurisdiccionales y políticas; a nivel intermedio, los tribunales, juzgados e instituciones auxiliares; y, a nivel micro, las percepciones de los actores porque, en último término, ellos son los responsables del cumplimiento efectivo de la ley (Buscaglia y Domingo 1997: 16).

– *Dimensiones del Acceso a la Justicia Penal de Adultos.* De acuerdo a lo descrito, el concepto acceso a la justicia penal de adultos está compuesto por dos dimensiones: 1) la accesibilidad, entendida desde una visión subjetiva u objetiva; es decir, bien como una percepción de los ciudadanos acerca de las barreras al SAJ, bien como una distribución proporcional de los recursos financieros, materiales y humanos a lo largo y ancho del territorio nacional, y 2) la *efectividad*, entendida como la «capacidad» de lograr un juicio justo, dependerá de cómo se interrelacionen los factores políticos –independencia, imparcialidad y rendición de cuentas–, económicos –eficiencia y eficacia– e informales –reglas no escritas, pero compartidas– al interior del proceso penal.

Del cruce de ambas dimensiones resultan cuatro posibles escenarios que demuestran que el acceso a la justicia penal de adultos es una cuestión de grado y no algo absoluto. En todos ellos, las variables informales funcionan en una misma dirección: coadyuvar al mantenimiento del proceso; aunque bajo lógicas diferentes. Dependiendo de la cultura organizacional, determinadas prácticas informales funcionan como normas que democratizan el proceso; sin embargo, otras podrían ser utilizadas para reforzar las posiciones de poder dentro de la organización.

TABLA 1
Tipos de acceso a la Justicia Penal de adultos, según accesibilidad y efectividad

		+ Accesibilidad –	
			I Accesible efectivo
+ Efectividad		III Accesible no efectivo	IV No accesible no efectivo
	–		

El primer escenario correspondería a un país cuyas instituciones judiciales se distribuyen en proporción a la población por todo el territorio nacional, los ciudadanos confían en ellas, y el proceso es imparcial, independiente, rápido y el resultado satisface a las partes.

El segundo escenario correspondería a un país cuyas instituciones judiciales no llegan a todo el territorio nacional y tampoco se confían en ellas; aunque quien consigue «entrar» está sometido a un proceso imparcial, independiente, rápido y el resultado satisface a las partes.

El tercer escenario correspondería a un país cuyas instituciones judiciales se distribuyen en proporción a la población por todo el territorio nacional, los ciudadanos confían en ellas; aunque el proceso es injusto porque no se cumple el debido proceso²⁹.

Por último, el cuarto escenario, correspondería a un país cuyas instituciones judiciales no llegan a todo el territorio nacional, tampoco se confía en ellas, y el proceso es injusto porque no se cumple el debido proceso.

3. Recomendaciones y retos metodológicos

La finalidad de este apartado es subrayar no sólo las limitaciones teóricas del acceso a la justicia penal (y del Poder Judicial, en general), sino también identificar qué tipo de datos utilizar, cómo utilizarlos y, si es necesario, mejorarlos.

3.1. Limitaciones teóricas y empíricas

1. La asociación de democracia con la celebración de elecciones libres y competitivas, junto a la creencia que la salvaguardia del Estado de Derecho correspondía a las Fuerzas Armadas, y la apuesta por la implementación de políticas sociales y económicas en detrimento de la modernización del Poder Judicial durante el período de incorporación de las masas a la política nacional (1945-1964) explican la insuficiencia de estudios del Poder Judicial como actor principal en la creación de una ciudadanía plena³⁰ (Altman y Pérez-Liñan 1999; Barrientos 1996; Garretón, 1990).

2. Los estudios del acceso a la justicia penal de adultos son insuficientes³¹, en contraposición al número de páginas dedicadas en libros y artículos a los asuntos de independencia judicial, *accountability* judicial, eficiencia y eficacia del SAJ, y seguridad ciudadana.

3. Las aportaciones académicas, en muchos casos, son suplidas por los diagnósticos que realizan los organismos internacionales, tales como Naciones Unidas³², el Instituto Interamericano de Derechos Humanos³³ (IIDH), el Banco Mundial³⁴ (BM), el Centro de Estudios de Justicia de las Américas³⁵ (CEJA), la Comisión Andina de Juristas³⁶ (CAJ) y el Consorcio Justicia Viva³⁷, entre otros.

²⁹ Es importante subrayar que un proceso injusto no significa que no se haga justicia. El no cumplimiento del debido proceso puede tener como finalidad el satisfacer el interés de una de las partes.

³⁰ En Brasil, después de la transición a la democracia, la violencia, la injusticia y la impunidad fueron las normas. Por consiguiente, «democracias políticas no necesariamente producen un Estado democrático de Derecho (...) [y] el Estado de Derecho no necesariamente asegura una ciudadanía democrática» (Holston y Caldeira 1998: 287).

³¹ Los estudios más serios de acceso a la justicia penal fueron desarrollados por Rico et al. durante la década de los ochenta en Costa Rica, Guatemala y Honduras. Su importancia está en 1) la heterogénea composición de sus autores: politólogos, historiadores, juristas, sociólogos y economistas; 2) una aproximación dinámica al estudio del proceso penal, por considerarlo como un «Sistema»; 3) el tener en cuenta el contexto histórico, socioeconómico y político en el que está inserta la institución; 4) el trabajo de campo combina encuestas a los ciudadanos y a los actores que participan en el proceso penal; y 5) análisis de la producción legislativa y reglamentaria.

³² Ver Estado de la Nación (2002).

³³ Ver Thompson (2000).

³⁴ Ver Dakolias (1996).

³⁵ Ver Galindo (2003).

³⁶ Ver Comisión Andina de Juristas. Este documento muestra un modelo de indicadores judiciales para medir la mora judicial, la carga procesal, el desempeño de las unidades judiciales, el acceso a la justicia y el costo para ofrecer el servicio judicial.

³⁷ Ver Hernández Breña (2003).

4. Tanto los informes de consultores como de académicos se limitan a la descripción de las causas que limitan la accesibilidad de los ciudadanos al SAJ, sabiéndose que esta dimensión es una condición necesaria, pero no suficiente para una evaluación de la efectividad de los derechos. Por lo tanto, una visión global del acceso a la justicia necesita ser complementada con un estudio de la *estructura* judicial, bajo un enfoque político-institucional complementario del gerencial y que, en ocasiones, explica los ineficientes resultados del proceso penal. Para ello, el investigador debe *a)* describir quiénes y cómo se relacionan formalmente las partes implicadas en el proceso judicial; *b)* describir el tipo de recursos económicos, materiales, legales y simbólicos que condicionan la capacidad de acción de los actores judiciales; y *c)* explicar qué incentivos informales³⁸ condicionan el que los actores judiciales dentro del proceso judicial se distancien de lo establecido en la ley y, consiguientemente, resulten o en comportamientos que obstaculizan el proceso o que coadyuvan a su mantenimiento.

3.2. Los datos y su utilización

Los indicadores empleados tanto en la medición de la accesibilidad como de la efectividad se reducen al aspecto cuantitativo de su definición³⁹, descuidando su lado cualitativo: las percepciones de los ciudadanos expresadas en las encuestas de victimización⁴⁰, y de los actores que intervienen en el proceso penal⁴¹. El no disponer de sus impresiones abre un espacio a la ignorancia en el proceso de elaboración de las políticas públicas judiciales porque aunque los recursos materiales y humanos del Poder Judicial sean suficientes para atender las demandas de los ciudadanos en todos los niveles territoriales, éstos no son indicadores que expliquen el grado de insatisfacción ciudadana del servicio prestado y, en ocasiones, la recurrencia a formas de resolución de conflictos no institucionalizados (por ejemplo, los linchamientos). Por otro lado, se ha comprobado que el no saber qué opinan los sujetos objeto de la reforma judicial produjo una mala definición de los problemas, ya que los intereses y creencias de los asesores y expertos de los organismos de cooperación en materia judicial se antepusieron a las necesidades nacionales de qué reformar, cómo hacerlo y por qué hacerlo (Pásara 2003: 7).

1. En general, cuando se aplica algún cuestionario a los ciudadanos, las preguntas formuladas no se limitan a una materia (penal, civil, etc.) o institución judicial particular (tribunales, ministerio público, etc.), lo que crea percepciones erróneas de los factores que obstaculizan el acceso a la justicia. De esta manera, los resultados no se pueden generalizar al Poder Judicial como un todo, ya que algunos habrán respondido de acuerdo a su experiencia en algún proceso judicial –civil, familiar, penal, etc.– o sus respuestas están mediatizadas por las conversaciones con amigos o por lo emitido en los medios de comunicación social (generalmente, aquellos delitos que amenazan la integridad física y moral).

³⁸ Ver Helmke y Levitsky (2003). Los autores enfatizan la necesidad de hacer investigaciones que combinen el estudio de las instituciones formales con las informales con la finalidad de alcanzar un mayor entendimiento del tipo de incentivos –formal o informal– que guían el comportamiento político de un actor.

³⁹ Por ejemplo, número de jueces por habitantes, distancia de los tribunales, gasto en el Poder Judicial como porcentaje del PIB, morosidad judicial, sentencias expedidas, etcétera.

⁴⁰ No sólo se necesitan las percepciones de los ciudadanos respecto a la confianza, funcionamiento y satisfacción con el sistema judicial en su conjunto, sino también encuestas de victimización que midan la incidencia del crimen, la ratio criminal y los aspectos socioeconómicos de los sucesos criminales y sus víctimas con la finalidad de evaluar la efectividad de los programas de justicia criminal. Eso sí, teniendo en cuenta siempre que este instrumento refleja las valoraciones de las víctimas y sus experiencias con el crimen, y no el crimen en sí mismo (Fienberg 1980: 33).

⁴¹ Ver el estudio de Ramos Rollón *et al.* (2004) donde se muestran los resultados de la aplicación de un cuestionario cerrado a los magistrados de las cortes supremas y jueces de materia penal en Centroamérica respecto a su cultura política y actitudes hacia la democracia; la visión de la justicia y sus problemas; la independencia judicial; el acceso a la justicia; la eficacia y eficiencia del SAJ; y las características sociodemográficas y trayectoria profesional de los encuestados.

2. La calidad de los datos viene dada por su validez y fiabilidad. Por una parte, la validez, se refiere a la utilización de indicadores que midan lo que realmente se pretende medir. Para ello, la definición del concepto tendrá que ser sencilla y precisa; de manera tal que, el investigador pueda justificar por qué incluyó, por ejemplo, el indicador «demora judicial» dentro del índice de la «performance» del tribunal o juzgado penal, y no como un indicador del índice calidad del servicio prestado por los tribunales o juzgados penales. Por otra parte, la fiabilidad, se refiere a la obtención del mismo resultado –con independencia de quien realice la investigación–, si aplicamos el mismo procedimiento de la misma forma. Por lo tanto, es muy importante detallar en las investigaciones cómo se hizo la recogida de los datos cuantitativos y cualitativos: diseño de la muestra, preguntas formuladas a los actores, los nombres de las personas entrevistadas, selección de los casos y fuentes usadas, en el caso de datos secundarios.

3. No sólo los datos de la investigación cuantitativa tienen que ser reproducibles, sino también el modo de razonamiento que utiliza la investigación cualitativa para alcanzar las conclusiones, mediante el uso de notas a pie de página y revisiones bibliográficas (King, Keohane y Verba 2000). Y éste es uno de los problemas que señala Hammergren cuando habla de los obstáculos a la reforma judicial en América Latina: la falta de transparencia en la información que, inevitablemente, pone en entredicho la calidad científica del trabajo. Por ejemplo, USAID y el BM elaboran informes de evaluación de las reformas judiciales cuyos «resultados se ponen a disposición del personal interno (aunque se supone que rara vez son consultados), pero no a disposición del público» (2002: 16).

4. Debido a la escasa observación empírica del funcionamiento del SAJ, una buena estrategia sería «utilizar mejor los datos existentes» o «matizar la teoría» con la finalidad de conseguir el mayor número de consecuencias observables que nos asegure que esa teoría sea falseada (King, Keohane y Verba 2000). La primera estrategia correspondería, por ejemplo, a un uso de los datos desagregados por localidades geográficas y no únicamente a nivel nacional. La segunda estrategia consistiría en una mayor clarificación conceptual de la variable dependiente, que permitiese la realización de mediciones a niveles diferentes. Por ejemplo, no definir sólo el acceso a la justicia penal como accesibilidad, sino también como efectividad.

4. Conclusiones

La sinergia de fuerzas políticas –el paso de un régimen autoritario a otro democrático–, económicas –la globalización del mercado–, sociales –el alto índice de inseguridad ciudadana–, y culturales –el replanteamiento del papel del Estado dentro del sistema político–, resultó en la atención del Poder Judicial como institución clave del proceso de democratización latinoamericana. Ello supuso la elaboración de una heterogénea agenda política, cuyos objetivos, en términos generales, son que el Poder Judicial controle las acciones de los otros Poderes del Estado, y que proteja los Derechos Fundamentales reconocidos en las constituciones políticas.

A diferencia de las aproximaciones jurídicas y gerenciales, el enfoque de análisis de redes de políticas públicas aplicado al estudio del acceso a la justicia penal de adultos subraya la importancia de los factores políticos, institucionales y organizativos al interior del proceso penal; y no sólo aquellas variables legales, económicas, sociales, culturales y geográficas que condicionan la capacidad del individuo (y, por lo tanto, su oportunidad) para hacer uso del SAJ.

El interpretar la reforma judicial penal desde lo político, conlleva describir los intereses de los actores judiciales –al interior del proceso judicial y en relación al Poder Ejecutivo y Legislativo–, cómo acumulan poder, y por qué se resisten a una transparencia de sus actividades judiciales. De esta manera, se entenderá que el problema de la reforma judicial no es sólo de gestión, sino también de una distribución democrática del poder.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (1999), «Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11: 83-105.
- Barahona de Brito, A.; González-Enríquez, C. y Aguilar, P. (2001), *The Politics Of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos Pellecer, C. (1996), *Los Poderes Judiciales. Talón de Aquiles de la Democracia*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Beltrán Villalba, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Börzel, T. A. (1997), «What's So Especial About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance», *European Integration* 1 (16), en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997>
- Buscaglia, E. y Domingo, P. (1997), «Impediments to Judicial Reform in Latin America», *Documento de Trabajo* 62. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1978). «Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report» en M. Cappelletti y B. Garth, eds., *Access to Justice. A World Survey. Vol. 1*. Milán: Dott A. Giuffrè Editore-Milan.
- Carothers, T. (2003), «Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge», *Working Paper* 41. Washington D. C: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2001), «The Many Agendas of Rule of Law Reform in Latin America» en P. Domingo y R. Sieder, eds., *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Carranza, E. (1997), «Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina» en E. Carranza, ed., *Delito y Seguridad de los Habitantes*. México: Siglo Veintiuno editores-Unión Europea.
- Carrillo-Flórez, F. (1998), «Los retos de la reforma de la Justicia en América Latina». Washington D. C: Organización de Estados Americanos, en: www.oas.org/juridico/spanish
- Comisión Andina de Juristas. «Fórmulas para elaborar indicadores judiciales», en: www.cajpe.org.pe
- Correa Sutil, J. (2002), «Problemas de violencia ilegal» en J. Méndez, G. O'Donnell, y P. S. Pinheiro, eds., *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Dakolias, M. (1996), «The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform», *Technical Paper* 319. Washington D. C: Banco Mundial.
- Domingo, P. (2004), «Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America», *Democratization* 11 (1): 104-126.
- (1995), «Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America», *Documento de Trabajo* 25. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Dowding, K. (1994), «Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far»
- Roundtable *The Theory of Policy Communities and Policy Networks*, en: www.psa.ac.uk/cps/1994/dowd1.pdf
- Estado de la Nación, (2002), *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Vol. 2*. San José de Costa Rica: PNUD.
- Evans, M. (2001), «Understanding Dialectics in Policy Network Analysis», *Political Studies* 49: 542-550.
- Fernández Toro, J. C. (1998), «Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia», *Reforma y Democracia* 10: 1-19.
- Fienberg, S. E. (1980), «Victimization and the National Crime Survey: Problems of Design and Analysis» en S. E. Fienberg, y A. J. Reiss, Jr., eds., *Indicators of Crime and Criminal Justice: Quantitative Studies*. USA: U.S Department of Justice. Bureau of Justice Statistics.

- Frühling, H. (1998), «Judicial Reform and Democratization in Latin America» en F. Agüero, y J. Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North.South Center Press.
- Galindo, P. (2003), «Estudios, calificaciones de riesgo y encuestas de percepción pública sobre los sistemas de justicia. Resultados Recientes para las Américas. Indicadores Subjetivos», *Sistemas Judiciales* 3. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Gargarella, R. (2004), «Too Far Removed from the People. Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America», Washington, D.C.: UNDP, en: www.undp.org/governance/docsaccount/latin-america.pdf
- Garland, D. (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Garretón, M. A. (1990), «Del autoritarismo a la democracia política. ¿Una transición a reinventar? », *Documento de Trabajo* 5. FLACSO: Santiago de Chile.
- Garro, A. M. (1999), «Acceso a la Justicia y el «Derecho de Interés Público», *Justicia y Sociedad* 2: 37-59.
- Graham, J.; Amos, B. y Plumptre, T. (2003), «Principles for Good Governance in the 21st Century», *Policy Brief* 15. Canadá: Institute On Governance.
- Hammergren, L. (2002), «¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial», *Reforma y Democracia* 23.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2003), «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», *Working Paper* 307. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Hernández Breña, W. (2003), «Indicadores sobre Administración de Justicia: mapa judicial, presupuesto y eficiencia en el desempeño judicial». Lima: Consorcio Justicia Viva, en: www.justiciaviva.pe.org
- Holston, J. y Caldeira, T. P. R. (1998), «Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship» en F. Agüero, y J. Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North.South Center Press.
- Jordana, J. (1995), «El análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3.
- King, G.; Keohane, R. O. y Verba, S. (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lechner, N. (1998), «The Transformations of Politics» en F. Agüero, y J. Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North.South Center Press.
- Martínez-Barahona, E. (2003), «Buscando el rol político del Poder Judicial en Centroamérica». San José de Costa Rica: Primer Congreso Centroamericano de Ciencia Política.
- O'Donnell, G. (2004), «Why the Rule of Law Matters», *Journal of Democracy* 15 (4). 32-46.
- (2002), «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas» en M. Carbonell, W. Orozco, y R. Vázquez, eds., *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo Veintiuno.
- Pásara, L. (2003), *Reforma del sistema de justicia y democracia en Centroamérica: ¿qué hemos aprendido?* Dallas: Latin American Studies Association (LASA).
- Peterson, J. (2003), «Policy Networks», *Political Science Series* 90.
- Popkin, M. (2003), «Access to Justice, Good Governance, and Civil Society», *Working Paper*. Washington D.C.: Due Process of Law, en: www.dplf.org
- Prillaman, W. C. (2000), *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. United States of America: Praeger.
- Proyecto Regional de Justicia, (2000), *Acceso a la Justicia en Centroamérica: seguridad jurídica e inversión*. San José de Costa Rica: PNUD.

- Ramos Rollón, M.; Díaz-Moure, L.; Díaz Rivillas, B.; Linares Lejarraga, S.; Martínez-Barahona, E. y Ruiz Rodríguez, L. M. (2004), *La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de justicia centroamericanos*. Salamanca: Fundación General Universidad de Salamanca-AECI.
- Raz, J. (2002), «El Estado de Derecho y su virtud» en M. Carbonell, W. Orozco, y R. Vázquez, eds., *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo Veintiuno.
- Rico, J. M.; Salas, L.; Gutiérrez, E. y Cruz, C. (1998), *La Justicia Penal en Costa Rica*. San José de Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA).
- Rivera Beiras, I. (2005), «La crisis del *Welfare* y sus repercusiones en la cultura política europea» en I. Rivera Beiras, ed., *Política Criminal y Sistema Penal: Viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Barcelona: Anthropos en coedición con el Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona.
- Salas, L. (2001), «From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America» en P. Domingo y R. Sieder, eds., *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Smulovitz, C. (2003), «Notes on Evaluating Empowerment». *Workshop Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*. Washington, D. C: World Bank.
- Thompson, J. (2000), *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José de Costa Rica: IIDH-BID.
- Toharia, J. J. (2001), *Opinión pública y justicia: la imagen de la justicia en la sociedad española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Torrente, D. (2001), *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ungar, M. (1997), *All Justice is Local: Judicial Access and Democracy in Latin America*. Guadalajara, México: Latin American Studies Association (LASA).
- Zurbriggen, C. (2003), «Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica», *Colección Documentos*. Barcelona: I'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Experiencias y Casos
