
Justicia, régimen político y sociedad en América Latina



LUIS PÁSARA*

El presente trabajo —cuyos límites de espacio sirven para descartar la tentación de ser exhaustivo— examina el aporte efectuado por algunos de los textos que en los últimos años se han ocupado de la relación entre justicia, régimen político y sociedad. En esa tarea, luego de examinar la poca atención que el tema ha recibido tradicionalmente en América Latina, se destaca la conceptualización que, desde la ciencia política, hizo posible el ingreso de esta materia en la agenda de investigación. Se registran enseguida algunos textos importantes en el trabajo sobre la reforma de la justicia, realizados recientemente en América Latina. Por último, se centra el enfoque en el caso mexicano, en el que la tarea de estudiar y transformar la justicia ha llegado bastante más tarde que en otros países, pero cobra una creciente importancia.

UN ASUNTO DESCUIDADO

Hata hace unos cuantos años, el tema de la justicia ha recibido poca atención desde las ciencias sociales latinoamericanas. Quizás este descuido se debió a la influencia del marxismo, que ubicaba el asunto en el nivel de la “superestructura”, o simplemente ocurrió con el tema la misma omisión padecida por otros muchos temas efectivamente relevantes para comprender el funcionamiento institucional; jueces y justicia quedaron relegados al trabajo de los juristas. A su vez, éstos, desde una óptica preferentemente formalista, se limitaron hasta años muy recientes a dos niveles de análisis: el descriptivo de la normatividad

* El autor es investigador-visitante de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Correo electrónico: luis.pasara@cide.edu.

existente y el de la doctrina legal, que elabora conceptos referidos a las llamadas instituciones jurídicas, abstracciones conceptuales generadas a partir de normas legales.

Tanto las ciencias sociales como el derecho desecharon así asuntos de cierta importancia: cómo funciona la justicia —tanto aquélla a cargo del Estado como la impartida desde otras instancias sociales—, quiénes y cómo son sus operadores —jueces, fiscales, abogados litigantes—, cuál es el sentido que las normas adquieren cuando son efectivamente aplicadas y qué efectos produce esa vigencia real en la sociedad de la que se trate, en términos políticos, económicos y sociales. Asuntos, todos éstos, que a fin de cuentas nos habilitan en el conocimiento acerca de qué Estado de derecho tienen nuestras sociedades.

La ausencia de trabajos sobre estos temas no fue remediada por la introducción de la enseñanza de la sociología del derecho en algunas facultades de derecho de la región a partir de la década de 1970. A menudo, este ejercicio docente se limitó a sintetizar algunas de las teorías sobre la legalidad que se habían producido principalmente en Francia. La tradición anglosajona, que más bien pone énfasis en la investigación empírica, llegó después e incluso actualmente puede decirse que ha tenido, entre nosotros, pocos frutos en materia de justicia.

EL INGRESO DEL TEMA

Los aportes actualmente disponibles provienen de diferentes tipos de fuente. De un lado, desde la ciencia política se ha producido una reconsideración del papel del derecho; de otro, la aparición de diversos intentos de reforma del sistema de justicia, alentados tanto por la democratización política como por las exigencias económicas del mercado, ha generado cierto trabajo empírico sobre las condiciones y los cambios de la justicia.

Desde la vertiente académica, la recuperación del tema debe reconocerse principalmente en diversos trabajos de Guillermo O'Donnell quien, desde varios ángulos vinculados a la significación del Estado en las "poliarquías" existentes en nuestros países, ha reclamado atención sobre el papel desempeñado por el derecho (O'Donnell, 2000). Este autor enlaza su reflexión sobre la demo-

cracia con el Estado de derecho juridificado; este último no sólo, claro está, como texto legal sino, sobre todo, como vigencia efectiva. Desde esa conceptualización, el tema judicial —lugar privilegiado del *enforcement*— adquiere centralidad debido a que es en ese terreno institucional donde, en definitiva, la igualdad —en cuanto sujeto legal o ciudadano— debe ser efectivamente reconocida; la manera y medida en que lo es, o no, constituye un ambiente que produce determinada densidad democrática. O'Donnell sostiene que derechos y obligaciones son impuestos por un sistema legal que el ciudadano no escoge, hecho que genera una disyunción severa entre esos derechos y la textura general de la sociedad y propone la sugestiva noción de “pobreza legal” para caracterizar la situación de las mayorías en América Latina.

A caballo entre la ciencia política y el derecho, se produjo un aporte significativo mediante el libro editado por Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (1999). Una serie de trabajos contenidos en él exploran los efectos del derecho —o, más bien, de su ausencia— sobre los sectores menos protegidos de América Latina.

En primer lugar, se examinan los problemas de la violencia fuera de la ley, ejercida tanto por agentes estatales como por particulares que, pese al restablecimiento democrático, se benefician de la impunidad reservada a un apreciable número de violaciones de derechos humanos —en particular, la tortura como práctica policial regular— y a delitos de los que son víctimas los más pobres. La segunda sección del volumen fue dedicada al tema de las discriminaciones, desde donde se sostiene que “la mayoría de las democracias de América Latina se hallan lejos de ser capaces de asegurar libertad y justicia para todos” (p. 8), pese a la creciente incorporación de normas legales sancionadoras de la discriminación. Ésta, experimentada en razón de sexo y raza, es examinada a partir de estudios de casos sobre México y Brasil, respectivamente. Por último, la tercera parte del libro centra la atención en cuestiones de reforma institucional, con especial énfasis sobre el acceso a la justicia. Méndez subraya la incapacidad del Estado para proveer lugares adecuados donde resolver conflictos sociales y examina las carencias y dificultades existentes en sedes judiciales, especialmente de cara a los más pobres. Sobre estos últimos, Alejandro Garro

presenta la problemática de acceder a la justicia, que hace inalcanzable en términos reales la proclamada igualdad ante la ley. Jorge Correa examina el curso de las reformas judiciales iniciadas en América Latina en la década de 1980 para preguntarse si los pobres podían cifrar esperanzas en ellas. Su respuesta, desde el reconocimiento de una serie de cambios en curso en el sistema de justicia, sugiere que las reformas —introducidas en medio de procesos de reducción del Estado— no tenían como propósito principal atender a necesidades populares, sino a las exigencias del régimen político y del mercado. No obstante, el autor advierte en la reforma del sistema de justicia la apertura de una posibilidad mayor.

LA REFORMA DE LA JUSTICIA

Acerca de las posibilidades y límites de la reforma del sistema de justicia, probablemente el volumen más completo sea el editado por Alfredo Fuentes (1999), con base en los trabajos presentados en una reunión realizada en Bogotá, en julio de 1998. Con la mirada puesta en las experiencias de modernización, las reformas procesales y el acceso a la justicia, principalmente, se presentan estudios de casos referidos a Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú y Uruguay, dotados de suficiente información empírica. Los claroscuros que los diversos trabajos develan son materia de un análisis de Linn Hamnergren, que pone en perspectiva el proceso de reformas. Su apreciación de los últimos quince años es que “la reforma es, de hecho, intrínsecamente lenta, complicada y conflictiva” (p. 4). En términos de diagnóstico, la autora sostiene que los sistemas judiciales latinoamericanos “se han convertido en nidos de intereses creados secundarios, dependientes de estrategias de supervivencia” (p. 9). Al examinar las reformas, constata en ellas “dos objetivos: mayor eficiencia y eficacia, y mayor autonomía”, cuyo logro “a la vez constituye un reto extraordinario” (p. 8), dados no sólo la herencia institucional sino también “un movimiento en contra de la reforma” (p. 11) en el que confluyen diversos actores. Se anota que las reformas han pasado por dos generaciones, la segunda de las cuales opta por un enfoque sistémico; en conjunto, sin embargo, “los

avances han sido desiguales” (p. 13) y, a menudo, las estructuras reformadas reproducen los viejos males. Hammergren subraya: “Los impedimentos puramente culturales [...] merecen más atención” (p. 15) y concluye que “Los cambios de fondo son actitudinales” (p. 20). Puede afirmarse que, pese a las experiencias desarrolladas en los últimos años, este balance mantiene vigencia.

Un libro reciente editado por Pilar Domingo y Rachel Sieder (2002) intenta articular las perspectivas de académicos y funcionarios de la cooperación multilateral sobre el tema, colocando el foco de atención sobre la promoción internacional de las reformas del sistema de justicia. Los capítulos escritos por Thomas Carothers, Luis Salas y las editoras contienen observaciones sumamente relevantes sobre la materia; en contraste, los capítulos a cargo de funcionarios de la cooperación internacional desarrollan un enfoque apegado a una perspectiva justificadora de las entidades a las que representan: el Banco Mundial, US-AID y el BID. Estos tres trabajos no parecen tener en cuenta el hecho crucial de que los esfuerzos por transformar la justicia en América Latina exhiben resultados muy limitados. Así, la pregunta referida a qué ha fallado en ellos no resulta encarada por quienes cuentan con experiencia directa sobre el terreno. De parte de los académicos surgen los apuntes más críticos y útiles del volumen, los cuales se refieren principalmente a la participación de la sociedad civil en el proceso reformista, el proceso administrativo de los proyectos que cuentan con financiación internacional y el sentido real de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la llamada “justicia informal”. Carothers llama la atención sobre el hecho de que la derecha, la izquierda y el centro políticos intentan apropiarse del concepto de reforma judicial “o interpretarlo de una manera favorable a sus intereses” (pp. 7-8). Salas observa que la formación profesional de los abogados en América Latina continúa en un camino de marcado deterioro. Domingo y Sieder subrayan el carácter importado del contenido de las reformas y su falta de relación con el medio, y concluyen en que la falta de apropiación nacional de las mismas pone en duda que los resultados de largo plazo “de la reforma del Estado desemboquen en la consolidación del Estado de derecho, la estabilidad democrática y la viabilidad económica” (pp. 138, 154-155).

Desde la perspectiva de las principales agencias internacionales de financiamiento de los procesos de reforma latinoamericanos, dos publicaciones resultan de especial interés. De una parte, se cuenta con el informe preparado por la US General Accounting Office (1999), que detalla los términos de la ayuda de Estados Unidos a la reforma de la justicia en cinco países latinoamericanos. Interesa notar que la valoración tiene un tono crítico. Así, en el caso colombiano, donde el informe evaluó la inversión de 39 millones de dólares realizada por Estados Unidos durante la década de 1990 en el sistema de justicia, el balance que se ofrece es realista: “A pesar de la capacitación, la asistencia técnica y otras ayudas provistas a jueces, fiscales, defensores públicos y a sus instituciones, pocos operadores del sistema de justicia conducen investigaciones y formulan acusaciones según las nuevas reglas”. El texto concluye: “serios problemas continúan afectando el sistema de justicia” (pp. 20-23).

De otra parte, el trabajo de Biebesheimer y Payne (2001) se propone “pasar revista a la experiencia del BID en el sector de la justicia”. Se afirma en él que “Reformar el sistema de justicia es una tarea difícil y profunda [...] en esencia altamente política”, dado que “afecta el balance de poder entre diversos grupos sociales y políticos” y supone “cambios en normas culturales y valores” que requieren “persistencia en el tiempo” (p. 1). Desde el punto de vista metodológico, los autores sostienen que evaluar la calidad y efectividad de un sistema de justicia es muy difícil pero, no obstante, en lo que se refiere a la reforma de la justicia penal, concluyen que “quince años de reformas significativas no han producido todavía una mayor confianza en el sistema ni han reducido las tasas de delito o impunidad” (p. 9). Se advierte que el proceso de reforma es lento y que “no deben esperarse cambios mayores en el corto plazo” (p. 10). Desde la experiencia ganada en los proyectos, los autores plantean que “la independencia judicial sea puesta como condición para la aprobación de proyectos de reforma de la justicia” (p. 28), requisito que no siempre ha sido exigido por las fuentes internacionales de financiamiento. Conviene en que la mayoría de los proyectos no forman parte de una estrategia de largo plazo y reclaman tanto mejores diagnósticos iniciales como el reconocimiento, por las estrategias de reforma, de “la necesidad de producir un cambio cultural” en los principales

actores y el papel de “la movilización de grupos de la sociedad civil” (p. 29) en esa dirección. El texto incluye información detallada sobre los montos invertidos por el BID en esta materia desde que, en 1993, la incorporara como un rubro de atención. Hasta marzo de 2001, el Banco había otorgado 18 préstamos y realizado 65 operaciones de cooperación técnica en 21 de los 26 países miembros, por un monto total de 310 millones de dólares estadounidenses.

Sobre un aspecto específico, el de la independencia judicial en América Latina, Margaret Popkin (2002) ha producido un informe sobre la base de estudios comisionados en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.¹ La autora sostiene, a partir de la información factual recogida, que pese a ciertos hechos ocurridos en algunos países, “actualmente los poderes judiciales tienen un mayor grado de independencia externa —sobre todo del poder ejecutivo y del poder militar— de la que tuvieron nunca antes” (p. 112). En países como Argentina, Chile, El Salvador, Honduras y Guatemala, ese proceso contó con el develamiento del papel desempeñado por la justicia durante las etapas de lucha contrainsurgente, realizado por comisiones de la verdad. Las reformas consiguientes han mejorado los métodos de selección y establecido formas de carrera judicial relativamente transparentes, ampliado los presupuestos institucionales e incrementado los niveles salariales. En particular, “En varios países, los procedimientos para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema han mejorado marcadamente [...] y han involucrado a diferentes sectores en ese proceso” (p. 119). Sin embargo, el control jerárquico de los jueces por la Corte Suprema continúa operando como límite a la independencia del juzgador. En cuanto a evaluaciones, se observa que allí donde existen son sólo de naturaleza cuantitativa, ya que usar métodos cualitativos implicaría analizar críticamente las sentencias, que son el producto de la actividad judicial, tarea que se ha efectuado de manera sistemática en escasas ocasiones (Pásara, 2000). El estudio nota que “la deficiente capacitación profesional [de las facultades de derecho] es uno de los obstáculos más serios para crear un poder judicial verdaderamente independiente” (p. 135)

¹ Se trata de su libro *Peace Without Justice. Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, publicado por The Pennsylvania State University Press en 2000.

y argumenta que las reformas tienen mejores posibilidades allí donde cuenten con el respaldo de “alianzas estratégicas entre varios grupos interesados” (p. 141) que incluyan asociaciones de abogados, ONG, académicos, empresarios, jueces abiertos a las reformas, políticos y medios de comunicación.

No obstante los aportes contenidos en estos trabajos y muchos otros que se refieren a casos nacionales, el conocimiento acerca de la justicia en América Latina y su reforma todavía es insuficiente. Hacen falta mejores diagnósticos, que refinen el examen del acceso al sistema de justicia y pormenoricen el análisis del funcionamiento de las instituciones que lo integran: poder judicial, ministerio público, policía y sistema penitenciario. El seguimiento y la evaluación de las numerosas reformas emprendidas requerirían tomar como hito comparativo el resultado de tales diagnósticos y valerse luego tanto de indicadores cuantitativos como de análisis cualitativos del producto que ofrece el sistema. Sobre esto último apenas se cuenta con trabajos iniciales y, en buena medida, exploratorios. Se requiere, sobre todo, de una buena dosis de trabajo empírico que provea una base sólida de conocimiento factual sobre instituciones, procesos y actores del sistema.

LA JUSTICIA EN MÉXICO

Si, como algunos autores han señalado, en los últimos veinte años puede hablarse de “olas” reformistas de la justicia que registran como antecedentes el caso cubano en la década de 1960 y el peruano en la de 1970, México se mantuvo impermeable a ellas hasta época reciente. El cuestionamiento de la justicia y la introducción de su reforma en la agenda pública empezaron a llegar al país, entrada la década de 1990, de la mano del proceso de transformación de la institucionalidad política. De allí que, a la hora de encarar una diversidad de procesos de cambio que afectan a la justicia federal y a la que se imparte en cada una de las entidades federativas, se tenga relativamente poco material disponible que haya diagnosticado en profundidad los problemas y dificultades existentes.

Se cuenta, sin embargo, con un trabajo imprescindible, realizado en la década de 1970 y publicado en castellano algo tardíamente, que aborda el tema desde

el lado de la conflictividad social para examinar cómo ésta es procesada por la administración de justicia (Gessner, 1986). El autor sostiene teóricamente que las regulaciones jurídicas padecen de cierta inhabilidad para esclarecer y tratar el fenómeno del conflicto, de modo que la conclusión del proceso judicial no constituye realmente el fin del diferendo sometido a la justicia. Desde tal punto de partida, su trabajo tuvo como objeto “probar empíricamente cuál es el desarrollo de los conflictos para los cuales el derecho ofrece una posibilidad de arreglo” (p. 10). Luego de una caracterización de la tradición institucional propia de la sociedad mexicana, Gessner rastreó, en el medio urbano y en el rural, el curso de diversos conflictos sociales: familiares, agrarios y laborales, principalmente. En ellos comprobó que ante los juzgados concurrían los sectores medios y altos, mientras que las capas más pobres —especialmente las rurales— echaban mano a sus relaciones de intercambio para resolver diferencias mediante la conciliación; y cuando comparecían frente a demandas de sectores sociales más altos, generalmente perdían la causa. Tratándose de “conflictos con desequilibrio de poder [...] el desenlace es determinado por el más fuerte [...] El derecho no juega ningún papel en este pleito directo entre desiguales” (p. 221) concluyó. Acaso su constatación principal consistió en que la institucionalidad mexicana destinada a resolver conflictos se hallaba poco desarrollada. Aunque una parte de sus valiosos hallazgos han perdido vigencia, dados los cambios ocurridos en materia normativa e institucional, el elaborado marco conceptual de esta investigación puede ser utilizado provechosamente por estudios que la repliquen.

Luego de un lapso prolongado,² el trabajo de Cantú Concha y Caballero (2001) ofrece un panorama cuantitativamente detallado y prolijo sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Se trata de un valioso diagnóstico de tipo descriptivo que caracteriza la organización y estructura de los poderes judiciales locales y aporta datos clave sobre su funcionamiento, administración y operatividad. Con base en el relevamiento de información estadística y la aplicación de cuestionarios a informantes calificados, este estudio configura un

² Desde las ciencias sociales, en ese transcurso se produjeron, en términos acotados, diversas referencias a la justicia. La más importante de ellas tal vez sea la formulada por Pablo González Casanova (1967).

mapa de referencia sobre la justicia no federal, de gran importancia como retrato de un momento en el que se empezaban a desarrollar en ella diversos proyectos de reforma y provee así una base útil para cualquier evaluación posterior. El trabajo revela un alto grado de heterogeneidad institucional, resistente a las generalizaciones: “El reconocimiento de la diversidad existente en la organización, el funcionamiento y los procesos de cambio de los Poderes Judiciales del país constituye la principal conclusión” (p. 303). Las particularidades parecen haber sido profundizadas, pues, mediante las reformas introducidas en la última década, las cuales distan mucho de corresponder a un mismo modelo y, según los autores, harían vano cualquier ejercicio comparativo entre estados que pretenda ir más allá del cotejo de diseños formales. No obstante, en las conclusiones del trabajo, se ofrece una síntesis referida a las principales cuestiones abarcadas en los procesos de cambio en curso: eficiencia e independencia judicial y acceso a la justicia. Se concluye con algunas propuestas encaminadas a proseguir y sistematizar el conocimiento de la justicia en el país.

Sin un despliegue de trabajo empírico comparable al contenido en el volumen recién reseñado, el estudio de González Compeán y Bauer (2002) aborda, desde su subtítulo, “Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México”. El libro está dedicado al examen de la estructura, atribuciones y agenda pública del poder judicial federal, y la evolución histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo, se analiza la justicia constitucional en México y el juicio de amparo. Una de las tesis principales planteadas por los autores es que la Suprema Corte se ha trasladado desde “una discreta y funcional protección de los derechos de los gobernados a través del juicio de amparo, durante el régimen de los gobiernos emanados del PRI en el siglo XX, a un papel protagónico en la vida política del país, caracterizado por la construcción de una agenda propia a raíz de las reformas constitucionales de 1995” (p. 487). Se resalta que el juicio de amparo fue el único recurso efectivo de justicia constitucional hasta antes de tales reformas y que sirvió también como instrumento de control de legalidad. Los autores plantean que la pluralidad política actual del país, cuyos conflictos no encuentran cauce suficientemente adecuado en la institucionalidad política, tiende crecientemente a situar a la Suprema Corte en el papel de árbitro final

para resolverlos, según muestran varias sentencias recientes. En medio de tal judicialización de la política, la Corte estaría ampliando sus atribuciones para consolidarse como tribunal constitucional, incrementando sus recursos financieros para mejorar su cobertura, y fortaleciendo su prestigio y credibilidad sociales. No obstante, se sostiene que en el país “predomina en buena medida una visión formalista de la labor jurisdiccional” (p. 503).

Finalmente, el trabajo más reciente de Héctor Fix-Fierro (2002) evalúa los alcances de la reforma judicial en México, país donde “el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado tradicionalmente un poder de tercera [...] en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos respecto de los otros dos poderes” (p. 1). En el texto se subraya que, en México, no hubo una amplia discusión sobre el tema antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 que condujeron al retiro forzoso de los 26 integrantes de la Suprema Corte, “víctimas del bajo perfil público que la propia Suprema Corte cultivó conscientemente durante mucho tiempo” (p. 8).

El autor coincide con González Compeán y Bauer (2002) en que el sistema judicial federal reformado incorpora una Suprema Corte con un papel público mayor que el tradicional y sugiere que la reforma en el nivel federal ha propiciado las transformaciones en los poderes judiciales locales: de hecho, casi todas las entidades federativas “han introducido importantes cambios de nivel constitucional y legislativo en relación con la justicia” (p. 10). La tendencia, paralelamente producida en el país, a una derivación de los conflictos que antes se procesaban políticamente hacia el terreno judicial, recibe una explicación: “La creciente orientación de las expectativas sociales hacia el derecho puede interpretarse como signo de la creciente autonomía del sistema jurídico frente al sistema judicial” (p. 18).

En la reforma judicial, el estudio resalta la profesionalización, la tecnificación y la especialización del sistema judicial; se pone en relieve el establecimiento de la carrera judicial, que puede fortalecer la independencia del juzgador, aunque se carece todavía “de indicios ciertos sobre los impactos de este nuevo sistema de reclutamiento en el desempeño de los jueces” (p. 21), particularmente debido a que el acceso a las decisiones judiciales sigue siendo muy limitado

y, además, no existe un análisis sistemático de las sentencias. Recoge el dato de que, entre 1997 y 2001, los presupuestos públicos de todos los estados se multiplicaron por más de cinco en términos nominales. Sin embargo, al compararse el incremento en el número de tribunales con el promedio de casos que soportan, la carga judicial mantiene la misma proporción de los últimos treinta años, dada la mayor judicialización de conflictos. En términos cualitativos, el autor examina las resoluciones de la Suprema Corte posteriores a 1995: “la mayoría son acertadas desde el punto de vista constitucional, pero los ministros parecen formular sus resoluciones más por intuición que con apoyo en una teoría constitucional sólida. El resultado es, en ocasiones, un conjunto desconcertante de resoluciones inconsistentes entre sí” (p. 33). El autor sostiene que atender al componente de recursos humanos

no consiste en determinar si los jueces se ajustan o no a algún perfil judicial ideal, sino que más bien hay que preguntarse hasta qué punto los elementos institucionales y organizacionales de la reforma judicial, junto con su entorno social y profesional, ofrecen los incentivos apropiados para “producir” el tipo de juez y la clase de resoluciones judiciales que requiere actualmente la sociedad mexicana (p. 5).

En materia de acceso, se destaca que el servicio provisto por el Instituto Federal de Defensoría Pública “cubre solamente una fracción muy pequeña de la demanda total”, mientras que, en el nivel de los estados, el problema no logra atención suficiente (p. 31). Por último, el autor se pregunta por el futuro de la reforma de la justicia en México que “ha sido un proceso aleatorio que se deriva de otras transformaciones”, cuya importancia estriba, sin embargo, en que “el apego a la legalidad es la única fuente sólida de legitimidad, una vez que la legitimidad revolucionaria y los beneficios que permitió dispensar durante mucho tiempo han quedado, según parece, definitivamente enterrados” (p. 37). Propone una lista de cinco cuestiones pendientes: “acceso a la justicia; rendición de cuentas y transparencia; reforma procesal, incluyendo medios alternativos; enseñanza del derecho, incluyendo la formación judicial; profesión jurí-

dica” (p. 38). Dada la incidencia de los abogados en el desempeño del sistema de justicia, Fix-Fierro subraya la importancia de una reforma en la formación profesional de los abogados.

No obstante el avance que representan los trabajos reseñados, puede sostenerse que la amplitud y la inversión con las que se realizan actualmente en México numerosos proyectos de transformación del sistema de justicia no están siendo acompañadas de un esfuerzo suficiente de comprensión y estudio del problema. Esta insuficiencia tiene dos consecuencias importantes. Por un lado, desde el punto de vista académico, se mantiene la temática del cambio de la justicia como una necesidad relativamente obvia sin sustentarla en el examen pormenorizado de sus razones profundas. Por otro lado, desde el punto de vista operativo, se multiplica el riesgo presente en todo proyecto de cambio que no se apoye en diagnósticos precisos y en evaluaciones periódicas. Ambos aspectos se han integrado ya en otros países de la región y aún se está a tiempo de hacerlo en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Biebesheimer, Christina y J. Mark Payne (2001), *IDB experience in Justice Reform. Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*, Washington, BID.
- Cantú Concha, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez (2001), *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Domingo, Pilar y Rachel Sieder (eds.) (2002), *Promoting the Rule of Law: Perspectives on Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- Fix-Fierro, Héctor (2002), “La reforma judicial en México ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, Documento de Trabajo núm. 31, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fuentes, Alfredo (ed.) (1999), *Reforma judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Santa Fe de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia.

- Gessner, Volkmar (1986), *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González Casanova, Pablo (1967), *La democracia en México*, México, Era.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer (2002), *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena.
- Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.) (1999), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2000), "Democracy, Law and Comparative Politics", Documento de Trabajo núm. 274, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 67 p. [Versión abreviada en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, primavera de 2001, pp. 5-36.]
- Popkin, Margaret (2002), "Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa", *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington, Office of Democracy and Governance, US-AID, pp. 112-148.
- (2000), *Peace Without Justice. Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- US General Accounting Office (1999), *Foreign Assistance. US Rule of Law Assistance to Five Latin American Countries*, Washington, Report to Congressional Requesters.