

CONCLUSIONES

La pregunta central que guía este trabajo es cuáles son los incentivos de los líderes políticos para impulsar reformas orientadas a promover una mayor independencia del Poder Judicial, y bajo qué condiciones pueden darse estos procesos en América Latina. El análisis de reformas iniciadas por el Poder Ejecutivo en Argentina en 2003, orientadas a promover una mayor independencia de la Corte Suprema, muestra que los incentivos de los actores políticos para impulsar estos cambios estuvieron relacionados con la búsqueda de legitimidad y condiciones de gobernabilidad para un Ejecutivo que carecía de ellas. Esto implicó una autolimitación del ejercicio del poder político por parte del gobierno, que por otro lado tenía interés en modificar la integración de una Corte potencialmente adversa a su programa político. Asimismo, en este caso se destaca como factor contextual la crisis social y política de 2001-2002, y la emergencia en ese marco de diversos movimientos que reclamaban un cambio en la Corte como una de sus principales reivindicaciones. Estos factores configuran una estructura de incentivos que permite explicar cómo bajo determinadas circunstancias la autolimitación del ejercicio del poder político puede ser utilizada como un medio para incrementar ese poder.

Por otra parte, el caso estudiado muestra la importancia de incluir en el marco de análisis de reformas judiciales aspectos relacionados con la rendición de cuentas del Poder Judicial, como un medio para aumentar su legitimidad y rango de competencias, y por tanto, su independencia. En este sentido, el caso argentino muestra que la restricción y el control del poder ejercido por

los órganos judiciales pueden ser considerados también como un medio para aumentar la autoridad y el poder de esos órganos.

En el capítulo I se discuten las explicaciones ofrecidas por la literatura sobre los factores y condiciones que conducen al establecimiento o fortalecimiento del Estado de derecho y de la independencia judicial. Se señala el papel central de los líderes políticos, que encuentran incentivos para promover este tipo de cambios, a pesar de que se ha señalado que es inherente al ejercicio del poder la voluntad de eliminar las restricciones al mismo (Acuña 2000 y 2002; Almond 1974; Elster 1988). En este sentido, se reconoce la importancia de incorporar la acción organizada de la ciudadanía como parte de los incentivos de los actores políticos (Weingast 1997), y la influencia de un cambio en los acontecimientos externos a partir del cual se pueda modificar el equilibrio anterior, que generaba incentivos para la concentración del poder (Acuña 2002, Holmes 2003; Negretto y Ungar 1997; Weingast 1997).

Por otra parte, en el capítulo I se analizan las dimensiones del concepto de independencia judicial, y se presenta un marco de análisis construido y utilizado en trabajos previos (Larkins 1996; Inclán 2003; Brinks 2005), basado en las categorías de imparcialidad, insularidad y rango de competencias de las cortes. Asimismo, se subrayan los criterios de profesionalismo (Frühling 1998; Inclán 2003) e independencia partidaria de los jueces (Fiss 1993; Inclán 2003) como condiciones para la imparcialidad. Por otra parte, se señala la importancia del concepto de rango de competencias desarrollado por Larkins (1996), que incorpora la legitimidad de las cortes como parte del concepto de independencia judicial, y de esta manera permite considerar a la rendición de cuentas de estos órganos, que puede fortalecer su legitimidad, como un medio para incrementar su autoridad frente a otros actores, y por tanto autonomía.

Este marco para el análisis de la independencia judicial se aplica en el capítulo II al análisis del rol que ha tenido históricamente la Corte Suprema en Argentina, y de su relación con el po-

der político a lo largo de la vida institucional del país. El análisis se basa principalmente en literatura académica existente sobre el tema, y a partir del mismo se señala que han existido históricamente en Argentina provisiones constitucionales cuyo objetivo era resguardar la insularidad e imparcialidad de la Corte, y que la Corte Suprema ejerció desde sus primeros años de existencia la facultad de revisión constitucional, consolidando su rango de atribuciones y su rol como cabeza de uno de los poderes del Estado. Sin embargo, se advierte que el proceso político que atravesó el país, especialmente durante el siglo XX, signado por sucesivas interrupciones del régimen constitucional, y el papel que asumió la propia Corte Suprema ante ese proceso, condujeron a que se desvirtuara el rol institucional del Tribunal, y se afectaran sus dimensiones de imparcialidad, insularidad y rango de competencias. Asimismo, se señala que estas tendencias se radicalizaron durante la década de 1990 en el país, y condujeron a que durante la crisis social e institucional de 2001 la Corte fuera uno de los actores más cuestionados.

En este marco surgieron demandas y propuestas que contribuyeron a explicar los cambios realizados, que se analizan en el capítulo III. En ese capítulo se presenta una cronología y una descripción de las reformas impulsadas por el primer gobierno que ganó las elecciones presidenciales después de la crisis de 2001, que implicaron una autolimitación en sus facultades con respecto a la selección de los magistrados de la Corte Suprema, al imponer una serie de condiciones que promueven la publicidad y transparencia en el proceso, así como la participación ciudadana en el mismo, y requisitos previos que deben cumplir los candidatos a ocupar esos cargos, tales como trayectoria profesional y ética. Asimismo, se describen las reformas promovidas por la Corte Suprema en torno a su funcionamiento y competencias, orientadas a dar una mayor publicidad a sus procedimientos internos, y a redefinir su rol institucional.

En el capítulo IV se analiza el proceso político por el cual se produjeron las reformas descriptas, considerando principalmen-

te el contexto y los incentivos y motivaciones de los principales actores que intervinieron en el mismo. Se analiza en primer lugar la plausibilidad de las explicaciones ofrecidas por la literatura sobre las motivaciones de los actores políticos para iniciar reformas relacionadas con la independencia judicial en Argentina. En particular, se discuten los planteos sobre los factores políticos que condujeron a la realización de reformas, en los que se sostiene que las condiciones para que los líderes políticos decidan promoverlas son la presencia de incentivos electorales o de gobierno dividido. El análisis del proceso de reforma a la Corte Suprema en Argentina iniciado bajo el gobierno de Kirchner muestra, sin embargo, que los incentivos fueron la necesidad de construcción de legitimidad para un gobierno que había asumido con el 22 por ciento de los votos, en una coyuntura generada por la crisis de 2001, en la que se había destacado la demanda social en torno al cambio en las instituciones, y en particular en la Corte Suprema. Asimismo, este caso muestra que el Ejecutivo necesitaba crear condiciones de gobernabilidad para su mandato, que el Tribunal con su anterior integración no garantizaba. Es decir que en ese contexto se presentó para el Poder Ejecutivo la necesidad de una modificación en la Corte Suprema, pero sin perder legitimidad, sino al contrario, construyéndola a través del propio proceso de cambio, mediante la autolimitación en el ejercicio de sus facultades para designar a integrantes del Tribunal. Asimismo, el caso analizado muestra a la propia Corte Suprema como actor reformista, que impulsó cambios a su propio funcionamiento y competencias, los cuales implicaron la posibilidad de un mayor control sobre sus actos, en busca de reconstruir su legitimidad y credibilidad, que habían sido ampliamente cuestionadas, especialmente en el marco de la crisis.

En el capítulo V se analizan las consecuencias y efectos que han tenido las reformas estudiadas, desde que comenzaron a implementarse en 2003, y hasta mayo de 2006. Para realizar este análisis, se considera el grado de implementación y acatamiento de las reformas, el impacto de las mismas sobre las dimensiones

de imparcialidad, insularidad y rango de competencias, y su impacto sobre fallos relevantes pronunciados por la Corte durante el periodo analizado, en los cuales pueden observarse decisiones autónomas del Tribunal respecto al poder político. Si bien se trata de conclusiones parciales, debido al escaso tiempo transcurrido desde que comenzaron a implementarse las reformas, se sostiene que éstas han tenido hasta ahora un impacto positivo sobre las tres dimensiones de la independencia judicial, y que existen indicios de que se ha comenzado a construir una Corte más independiente, más creíble, y que ha empezado a redefinir su rol institucional como poder del Estado.

*Implicancias de los resultados de este trabajo
para el estudio de los factores de las reformas
judiciales en América Latina*

El caso argentino muestra que el fortalecimiento de instituciones vinculadas con la rendición de cuentas del Estado puede estar en el interés de los propios actores que pierden poder a través de ese proceso, pero a la vez lo ganan, dadas determinadas condiciones.

Asimismo, el análisis de este caso confirma la necesidad (señalada por Acuña 2002 e Inclán 2003) de un actor dispuesto a reformar, como condición para la iniciación de reformas judiciales en América Latina. En relación con las motivaciones que guían a un actor de este tipo, una de las propuestas principales de esta tesis es la importancia de incorporar la teoría de la autorrestricción —desarrollada principalmente por Elster (1984 y 2000) y Holmes (1997 y 2003) en relación con la emergencia del constitucionalismo y el liberalismo político— al análisis de los procesos contemporáneos de reforma judicial en América Latina. La idea de la limitación del propio poder como un medio para incrementar ese poder ofrece una explicación alternativa a algunas de las principales explicaciones ofrecidas por la literatura sobre los factores políticos que conducen a una mayor independencia judicial en países de la región. En particular, ofrece una

perspectiva distinta a la teoría de los incentivos electorales y del gobierno dividido, que asumen que los cambios en este sentido se producen cuando el gobierno tiene perspectiva de perder el poder en las elecciones siguientes, o cuando no tiene poder sobre la legislatura.

Las principales explicaciones sobre los factores políticos que condujeron a una mayor independencia judicial en Argentina asumen que un Poder Ejecutivo sólo iniciará reformas cuando prevea una pérdida de su poder en el futuro, es decir, ante la presencia de incentivos electorales o cuando no tenga el control sobre la legislatura, es decir, ante la existencia de gobierno dividido. Sin embargo, el caso analizado permite explicar que un gobierno, aun controlando las mayorías en el Congreso, y sin posibilidades próximas de ser destituido a través de elecciones, puede promover reformas que autolimiten el ejercicio de su propio poder, y no sólo que funcionen como un reaseguro contra las políticas del gobierno entrante, en caso de perder el poder en el futuro. El incentivo identificado en este caso para que los actores políticos hayan encontrado en su interés la restricción del poder, es la búsqueda de legitimidad y condiciones de gobernabilidad.

Se sostiene, en síntesis, que la teoría de la autolimitación del poder como forma de incrementar el poder, y la explicación de la acción de los líderes políticos a partir de una estructura de incentivos en la cual tiene un papel primordial la presión de los ciudadanos sobre los gobernantes, en un contexto signado por un acontecimiento que modifique el *statu quo*, es un marco apropiado para la explicación de al menos uno de los procesos de reforma judicial en América Latina, como es el caso argentino.

El análisis de este caso muestra, asimismo, la necesidad de incorporar a las propuestas de reforma judicial cambios vinculados con la rendición de cuentas de las cortes como medio para incrementar su rango de competencias, lo cual constituye un aspecto ignorado o escasamente tenido en cuenta y desarrollado por parte de los programas reformistas en América Latina, así como por parte de la literatura académica sobre el tema. Respecto a la

explicación de los factores que pueden conducir a la realización de este tipo de cambios, el caso estudiado muestra que la propia Corte Suprema puede promover reformas que impliquen una mayor transparencia y control de su propio funcionamiento, a fin de recuperar su prestigio y su legitimidad, es decir su autoridad, y por tanto su independencia. En este sentido, los cambios impulsados por la Corte pueden considerarse también como una forma de autolimitación de su propio poder, a fin de incrementarlo.

Por otra parte, el caso analizado muestra que las condiciones que generaron incentivos para que los actores políticos iniciasen las reformas están relacionadas con factores contextuales y con una oportunidad histórica generada por una crisis social y política en la que se puso fuertemente en cuestión el funcionamiento de las instituciones en general, y en particular de la Corte Suprema.

Asimismo, en el análisis de este caso se destaca la importancia de la acción organizada de la sociedad civil como parte de un proceso político que fue determinante para la configuración de la estructura de incentivos que incidió sobre las motivaciones del Ejecutivo para iniciar las reformas. En este sentido, el caso argentino pone de manifiesto la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas *societal* (Peruzzotti y Smulovitz 2002) como uno de los factores que inciden sobre la factibilidad de cambios institucionales orientados a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Esto tiene importancia teórica, ya que ejemplifica y confirma los planteos que sostienen que existe una relación entre los distintos tipos de rendición de cuentas (Ackerman 2005; O'Donnell 2002; Peruzzotti y Smulovitz 2002), pero también práctica y política, ya que señala la importancia que en determinados contextos puede tener la demanda y la presión de los ciudadanos sobre las autoridades para la implementación de cambios institucionales vinculados con la vigencia del Estado de derecho en América Latina.

Por otra parte, en relación con la acción de la ciudadanía, el caso argentino destaca que la misma tuvo efecto al ser una acción coordinada —como sostiene Weingast (1997)—, y que esta

coordinación fue posible a partir de la crisis de legitimidad de la Corte y de la crisis institucional y política que estalló en 2001 en el país. Se puede sostener, en este sentido, que en el contexto signado por la crisis se generó un consenso en torno al valor del Estado de derecho, frente a las flagrantes violaciones al mismo ocurridas durante la década anterior, y en particular en torno a la necesidad de independencia de la Corte Suprema. Se puede sostener que la crisis, en este sentido, permitió resolver los problemas relacionados con la coordinación de la acción colectiva, y de esta manera permitió que las organizaciones sociales incidieran sobre la acción del gobierno.

Por otra parte, en relación con los efectos de las reformas analizadas, los fallos de la Corte Suprema con posterioridad a las reformas institucionales implementadas muestran —como se ha señalado, tentativamente—, que un cambio que incide positivamente sobre la imparcialidad, insularidad y rango de competencias de la Corte Suprema puede tener consecuencias sobre la independencia de sus fallos con respecto al poder político, aunque no exista un contexto de gobierno dividido, que es señalado por parte de la literatura reciente como condición para que las Cortes decidan de manera autónoma con relación al Poder Ejecutivo (Bill-Chávez 2003 y 2004; Helmke 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi 2000; Navia y Ríos-Figueroa 2005).

Una de las preguntas que surgen de este análisis es si las variables identificadas y las características del caso estudiado pueden tener implicancias generales para el estudio de los procesos de reforma judicial en América Latina. Dado que se ha identificado a la oportunidad histórica generada por una crisis como el marco en el cual el Poder Ejecutivo encontró incentivos para promover una mayor autonomía de la Corte Suprema, se puede señalar una dificultad para generalizar las implicancias de este caso a los procesos que puedan darse en otros países, así como para la formulación de propuestas reformistas que intenten aplicarse de manera uniforme en distintos contextos.

Sin embargo, se espera que los resultados de este trabajo permitan ampliar el conjunto de explicaciones ofrecidas hasta ahora por parte de la literatura académica sobre los llamados procesos de consolidación democrática, y en particular sobre reformas institucionales relacionadas con la rendición de cuentas del Estado en América Latina. Asimismo, se espera que puedan ser utilizados para la realización de estudios comparados sobre las condiciones para la realización de reformas judiciales en otros países de la región, así como sobre el impacto y las consecuencias de esas reformas.