



**Actores, Coaliciones Promotoras y Estrategias en la Reforma Judicial Ecuatoriana  
2007-2012: Aproximación al Fenómeno desde la Ciencia de la Administración**

**Efrén Ernesto Guerrero<sup>1</sup>**

**Resumen:**

El propósito de este artículo es analizar la reforma del sistema judicial de la República del Ecuador desde la luz de Ciencia de la Administración Pública. Para realizar este ejercicio se hará una revisión de la literatura existente, y se propondrá el sistema propuesto por Pollitt y Bouckaert (2010) como un mecanismo adecuado para detectar los diferentes recursos e ideas que los diferentes actores emplean en un proceso de planeamiento y puesta en marcha de un cambio en la estructura del Estado. Adicionalmente, se hará una revisión de la situación actual de la reforma judicial sucedida entre los años 2007 y 2012, con énfasis en los actores involucrados, y su comportamiento como miembros de coaliciones promotoras. Por ser una intervención político administrativa aún en evolución, este texto se propone como un acercamiento al fenómeno.

**Palabras Claves:**

Reforma judicial, Teoría de la administración, Ecuador, Coaliciones promotoras, Reforma del Estado.

**Abstract:**

The purpose of this article is to analyze the reform of the judicial system of the Republic of Ecuador using the Science of Public Administration. This theoretical exercise is done with an emphasis on the actors involved, and their behavior as part of a coalition. This article reviews the current state of judicial reform between 2007 and 2012, comparing it with the existing literature, in particular with the proposal made by Pollitt and Bouckaert (2010), which organizes the different elements that together integrate a reform. This text is proposed as an approach to the phenomenon, considering that it is a political administrative intervention still evolving.

**Keywords:**

Judicial reform, Management theory, Ecuador, Advocacy coalition framework, State reform.

---

<sup>1</sup>Pontificia Universidad Católica del Ecuador (eeguerrero@puce.edu.ec). (Quito, 1982) Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado (PUCE), Máster en Protección de Derechos Humanos (Universidad de Alcalá), Máster Oficial en Gobierno y Administración Pública (Instituto Ortega y Gasset, Madrid), Profesor agregado en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Doctorando en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid/Instituto Ortega y Gasset, Madrid).

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es explicar la reforma del sistema judicial ecuatoriano desde la Ciencia de la Administración Pública. Este proceso, llevado adelante por el Ejecutivo desde el año 2007 como parte de un amplio proceso de reforma del Estado (SENPLADES 2013, p. 53)<sup>2</sup>, no es nuevo. El mejoramiento del sector es parte de la corriente de esfuerzos de mejora en los sistemas de justicia latinoamericanos reseñados por la literatura existente (Hammergren 2008; Pásara 2012) y sucedidos a partir de finales de los años 70. Para la situación que se quiere estudiar, este texto centrará la correspondencia entre reforma judicial y el modelo de reforma de la administración propuesto por el Estado; además de las características de las relaciones entre las diferentes coaliciones promotoras en el caso de Ecuador en el marco del paradigma de coaliciones promotoras.

Dada la importancia estratégica que una buena administración de justicia tiene en cualquier Estado, cobra interés estudiar tanto el contexto en el que se ejecuta un intento de reforma en este sector de la administración, como las coaliciones promotoras que pueden constituirse como actores de veto (Tsebelis 1995, pp. 301-302). Para esto, el presente artículo se dividirá en tres partes: en primer lugar se hará una revisión de la teoría reformista del Estado, para después relacionarlo con el caso ecuatoriano. En segundo lugar, se explicará los retos principales del sistema judicial frente a la reforma. Por último, se explicará dicha reforma a través de la metodología de las coaliciones promotoras.

Con esto, se busca demostrar que: a) dentro de las instituciones del Estado, la resolución de conflictos a través de la autoridad del juez es imprescindible para la construcción de la democracia y el Estado de Derecho, puesto que la Judicatura es un “generador de señales” en forma de sentencias obligatorias para que el Estado sea un agente arbitral, compensador y bonificador de la actividad social (Meier et al. 2001, p. 525); b) Los jueces y tribunales, con el fin de lograr que el sistema de *checks and balances* sea funcional, actúan como actores políticos, por lo que sus propios intereses (de clase, de control de un *status quo*, e inclusive políticos y sociales), se enfrentan con los del resto de actores del sistema (Zaffaroni 2009, pp. 145-147); c) En el caso ecuatoriano, se dio una reforma “desde arriba” con asimetrías de información del Ejecutivo respecto a otros actores del proceso.

## 2. REFORMA DEL ESTADO: ESTADO DE LA DISCUSIÓN, Y MODELO DE ANÁLISIS

### 2.1 DEFINICIONES

Una reforma es un proceso de cambio de la estructura social o de parte de ella, mediante el uso de las herramientas administrativas, legales, y de coerción estatal, para generar el avance (al menos a nivel de intenciones) de la sociedad en su conjunto, y con el fin de que el Estado tome de forma más eficiente y eficaz decisiones políticas respecto a la provisión de bienes o servicios que, por acción u omisión, satisfacen derechos para la

---

<sup>2</sup>Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

población<sup>3</sup>. Esto es ante todo un acto de poder político: implica una transformación de una parte del sistema estatal que se manifiesta en efectos visibles hacia la ciudadanía. Estas acciones incrementales de poder político y económico para mejorar cualquier sector de la administración llevan a una reorganización a gran escala que lleva a un cambio de modelo de Estado (Chase 2002, pp. 159-162). Los temas a cambiar pueden incluir desde asuntos de índole puramente circunstancial hasta volverse catalizadores de cambios estructurales en la sociedad (Huntington 1990, p. 18).

Para la órbita latinoamericana, la idea de reforma o de modernización puede ser entendida mediante tres acepciones que sirven para definir los mecanismos y alcances de las reformas latinoamericanas (Pardo 1991, pp. 11-12):

- a) Como criterio jurídico-técnico, para normar la administración e intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas.
- b) Como un criterio de desarrollo económico. Los criterios funcionalistas, cercanos a las teorías de la CEPAL, utilizaron al Estado no solo como regulador y controlador de la actividad de la sociedad, sino como un motor de desarrollo (Mesa-Lago, 2000, pp. 7-9), por lo que el sistema judicial debería alinearse a ese concepto
- c) Como un mecanismo de redistribución de los beneficios de un posible escenario de bonanza económica; o al contrario, para controlar los pasivos sociales creados por periodos de recesión.

Estas definiciones se manifiestan, en el campo de la administración de justicia, en las justificaciones y los discursos que motivan cambios en el *statu quo*. Debe tenerse en cuenta que la judicatura es en sí misma un poder contra mayoritario (Gargarella 2011), que ha sido objeto de reformas del Estado operativas en Latinoamérica desde los años setenta, y enmarcadas en la teoría como “generaciones” (Naím 1995, p. 215). Actualmente, la literatura propone que el juez debe ser capaz de limitar la acción del poder político y generar cambios en la manera en que la sociedad se comporta; esto conllevaría a que en el campo de las relaciones con la administración una sentencia debería influir en el proceso de políticas públicas (Kirby 2004, pp. 24-28). Para llegar a este escenario, las reformas judiciales deberían cumplir una serie de requisitos teóricos, cosa que es materia de la siguiente sección.

## 2.2 ELEMENTOS DE UNA REFORMA JUDICIAL DESDE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Toda reforma es un acto de grupos e individuos legitimados de poder político, para cambiar toda o una parte de la administración. En ese contexto, su operatividad legal depende de los valores de los administradores y gestores públicos (Lynch et al. 1997, pp. 473-475), y del marco constitucional vigente. Esto se refleja en lo reflejado por la literatura: se ha dado a partir de los años ochenta un continuo proceso reformista alrededor del mundo que responde a los cambios en la estructura social y de las circunstancias en que el Estado se ve obligado a aplicar la norma (Pollitt & Bouckaert 2010, p. 39).

---

<sup>3</sup>Esta acción se realiza para asegurar: la reducción del gasto público, la mejora de calidad de los servicios públicos, la mejora de la eficiencia en la actividad administrativa, y el incremento de posibilidades para políticas eficaces (Pollitt y Bouckaert 2010, p. 23).

Con el fin de dar mayor claridad al proceso describiremos a continuación cómo *funciona* una reforma, la intervención las fuerzas internas y externas hacia la administración pública, y desde allí, cómo se modelan los contenidos de las mismas<sup>4</sup>. Este modelo parte de las reflexiones de Pollitt y Bouckaert que, después de hacer una compilación de las diferentes experiencias europeas, unificaron las actuaciones e influencias estatales en un solo marco de acciones y decisiones. Este modelo implica definir:

- a) **Actores:** el proceso de reforma es ante todo un modelo de acción centrado en la toma de decisiones prácticas producto de una decisión política, y consecuencia de un núcleo duro de valores por el que los actores deciden un curso de decisión. Al respecto, Sabatier (1986, p. 22 y ss.) apunta que para entender este modelo, se debe recabar el proceso completo del rumbo de acción por parte del administrador y su manifestación en la realidad. Esto supone empezar con acto normativo para después analizar el grado en que sus objetivos legalmente ordenados fueron alcanzados en el tiempo y las razones de fondo de cada decisión tomada.

En el caso de una reforma judicial se debe tener en cuenta que los operadores de justicia son un tipo especial de gestor público, cuya acción responde a objetivos muy particulares. La actividad judicial actúa en función de parámetros que se alejan de la gestión técnica estable. En realidad, los objetivos de la acción judicial se basan en resolver cada expediente y al mismo tiempo generar precedentes y razonamientos jurídicos que en ciertos casos son obligatorios. Esta doble calidad vuelve a la actividad decisoria de la judicatura, como la de otras áreas del Estado, impredecible (Lindblum 1997, p. 250). Por tal razón, cualquier reforma debe centrarse en la actividad del juez y volverla el centro de la actuación de las instituciones reformistas.

- b) **Factores socioeconómicos:** incluyen tanto las fuerzas económicas globales, las políticas socioeconómicas, y los procesos de cambio social que ocurren en el momento de implantación de la reforma. Al respecto de las acciones en la arena exterior que afectan la política judicial, es importante anotar que el paradigma de la soberanía nacional y monopolística del Estado-Nación se encuentra en crisis, dada la obsolescencia de éste frente a los conflictos jurídicos y los procesos de globalización, por lo que cualquier reforma debería tener en cuenta los tratados internacionales válidamente celebrados por el Estado, especialmente en materia de derechos humanos. En este sentido, hay una consecuencia jurídica centrada en la disminución de la soberanía de como efecto de la existencia del orden jurídico internacional (Kelsen, 1950); y otra en el plano de las relaciones internacionales: los Estados son controlados por actores como las organizaciones internacionales, que son capaces de modular la capacidad de imperium estatal (Keohane & Nye 1977, pp. 23-24).
- c) **Factores intelectuales y políticos:** esto incluye las teorías sobre la gerencia que crean masas críticas y comunidades epistémicas capaces de influir en el diseño de políticas, así como la presión de grupos sociales organizados, manifestadas o no dentro de los partidos políticos. Esta tensión entre ideas y acciones tiene su reflejo en la actual crisis de representación de los partidos políticos. Globalmente se produce el ascenso de los partidos cartel capaces de actuar de forma contra ideológica con el fin de

---

<sup>4</sup>Esto depende de la línea base de la administración existente; es imposible hablar de reforma del Estado sin tener información clara sobre: a) la naturaleza de la estructura a reformar; b) las relaciones directas que existen entre proyectos sociales y configuración estatal, y c) la selección y adopción de enfoques y metodologías de reforma por parte de los actores de la sociedad política impulsores de estos procesos (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2010, p. 4).

asegurar su supervivencia (Katz & Meier 2004, pp. 28-31); esto provoca un *bypass*, ya que además de estos partidos existen estructuras ciudadanas no partidizadas que pueden canalizar estas ideas y establecerlas dentro de la agenda pública (Castells 2012, p. 28). De este conflicto surgen una consecuencia a nivel de la judicatura: la partidización de la acción judicial criticada por Ferrajoli, ya que los actores no judiciales presionan a una expansión de prerrogativas que constituyen el núcleo duro de derechos ciudadanos (2008, p. 341), lo que los enfrenta a actores políticos tradicionales, capaces de actuar hasta de formas contrarias a sus supuestas creencias para mantener supremacía en la judicatura y proteger su visión del mundo y su supremacía política.

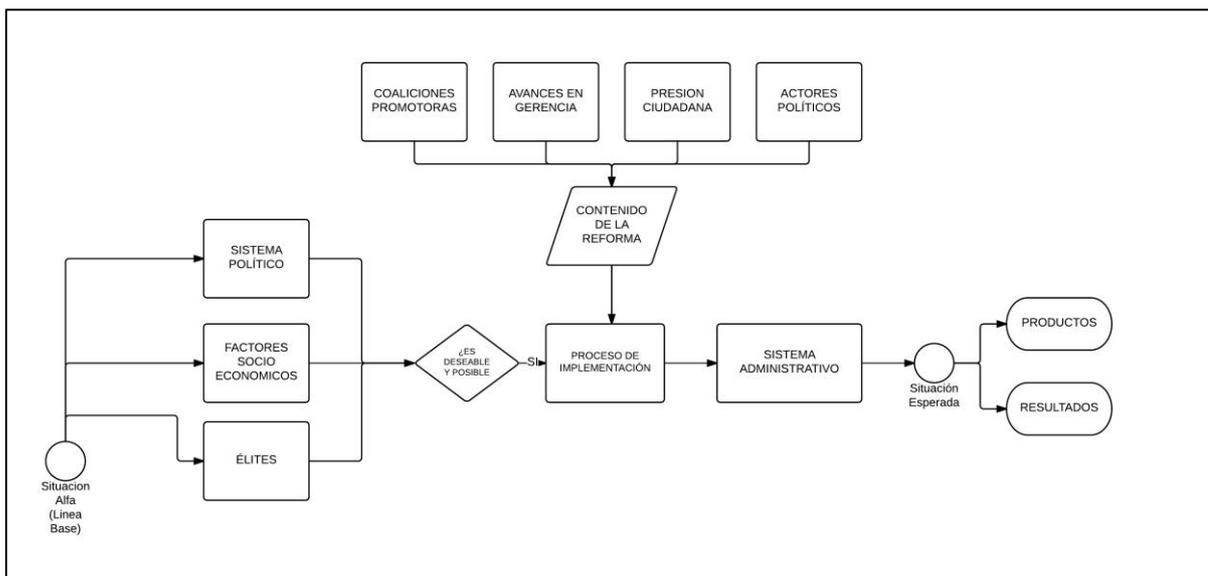
- d) **Factores administrativos:** esto incluye el contenido de la reforma, el proceso de implementación de la misma y los resultados que pueden obtenerse a través de estos mecanismos. A partir de los factores explicados más arriba, Pollitt y Bouckaert (2010, pp. 47-60), establecen una serie de elementos básicos para mostrar que acciones emprendidas por el Estado merecen ser catalogados como reformistas:
- i. **Son cambios deliberados que obedecen a una matriz ideológica.-** Los actores dentro del sistema administrativo, además de sus conocimientos técnicos, cuentan con una matriz ideológica en la justifican las acciones y resultados de las mismas. Ese núcleo duro de creencias genera coaliciones promotoras capaces de introducir temas en la agenda pública en forma de programas y dar giros de timón en la trayectoria administrativa (Smith & Larimer 2009, pp. 81, 144).
  - ii. **La “carga de la prueba” en relación a las reformas, se basa en datos *ex post facto*.**- Eso significa que el discurso de cambio por sí solo no va a justificar ninguna reforma en sí misma. La mejora en la calidad de los servicios públicos se prueba empíricamente, no se asume, y en la experiencia comparada eso ha significado una dispersión entre aquello planeado y los resultados obtenidos por las acciones de gobierno (Pollitt & Bouckaert 2010, pp. 195-196), y eso implica un trabajo de comunicación por parte de las autoridades políticas.
  - iii. **Los procesos reciben influencia de varios actores.-** En el modelo actual de sociedades diversas -donde existen varios colectivos sociales con necesidades particulares, y con un marco institucional en el que se da una progresiva expansión de derechos a nivel legal- (Ferrajoli 2001, p. 41) cualquier iniciativa de cambio en la administración pública generará discusión y presión - tanto positiva como negativa - de la opinión pública, que deberá, con fines de evitar episodios de conflictividad social, ser recogida y procesada por el ejecutor de la intervención reformista.
  - iv. **Decisión desde la élite, preocupaciones desde la base.-** Normalmente, las preocupaciones o la presión sobre cualquier cambio en las rutinas normales de administración nacen desde los operadores de base de la misma, o los políticos locales, que tienen mayor cercanía con la población o son los primeros en recibir la presión ciudadana.
  - v. **Existen diferentes estratos en los procesos de reforma.-** Necesariamente, debería apuntarse con claridad la profundidad del cambio a efectuar. Aunque el discurso político, especialmente en sociedades con amplios procesos de polarización, muestra un rechazo al “actual estado de cosas” y se aboga por un “cambio” que se visibiliza en el desarrollo mediático (Bernhardt & Krasa 2006, p. 20) es imposible llegar a todos los estratos en un proceso de reforma.

Se han apuntado cuatro niveles para la reforma de la gestión pública: (a) un nivel cultural/nacional/global, en el que se trata de los niveles de aprobación o confianza en las instituciones, (b) El marco institucional que implica factores como la jurisdicción o competencia de cada una de las instituciones; (c) el marco de gestión, en el que se incluyen las estrategias de las élites para afrontar las reformas, y las relaciones intra e inter organizacionales; (d) y un último nivel que es puramente técnico.

- vi. **Todo proceso de reforma debería ser un proceso de aprendizaje.-** Como se ha anotado más arriba, las élites en procesos de política pública nunca actúan a ciegas en la ejecución de un proceso. Estos pasos implican un proceso de prueba y error, y de aprendizaje en el transcurso de las acciones de mejora. Existe una serie de acciones que exigen pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse, dan lugar a una elección racional (Bañón & Carrillo 1997, p. 293). Algunos de esos aprendizajes son perdurables y pueden afectar el núcleo duro de creencias de los decisores y cambiar la estrategia de ejecución.
- vii. **No existe un modelo único de reforma, así como no existe un sistema administrativo igual en ninguna parte del mundo.-** Los últimos veinte años han sido de un inusitado carácter reformista alrededor del mundo. Los países de la OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- (Pollitt & Bouckaert 2010, p. 135), así como varios países latinoamericanos (Lora 2007), han generado amplias mejoras en los sistemas de administración o gestión pública, con variados resultados. Eso sí, debe considerarse una intervención de política como adecuada solamente para la situación política a la que se aplica; por ejemplo Dolowitz y March (2000, p. 21) apuntan que la asimetría de información, genera transferencias de políticas inadecuadas o inefectivas, con posibles efectos negativos, al no adecuarse a la realidad de la administración que busca ser mejorada.
- viii. **Trayectorias de reforma.-** Al contrario de lo que comúnmente se piensa, no existe una acción de gobierno de largo plazo que no obedezca a una estrategia. Esto implica que existen procesos incrementales: cada una de las actividades colabora para un producto final. Desde el punto de partida - momento alfa (la línea base) - hasta una situación deseada - momento omega (como fin del proceso) - existe una serie de pasos que deben llevarse a cabo y que incluyen aspectos de organización, personal, sistemas de evaluación, financieros, así como el proceso de implementación en sí (metodología, herramientas y objetivos). La trayectoria o curso de acción depende del objetivo elegido y los recursos disponibles para escoger dentro del escenario presente. Dada la existencia de una sociedad cambiante, los escenarios previstos no son posibles como regla general y obligan a constantes replanteamientos y cambios en las propuestas iniciales (Pollitt & Bouckaert 2010, p. 94 y ss.).
- ix. **Resultados.-** El momento más importante, al menos en términos de aprendizaje, rendición de cuentas, y mejoramiento integral de la gestión es la evaluación de resultados de la política pública. Está definida como el modo sistemático de obtener información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor (Ruthman 1980, pp. 19, 170-171). En el caso de un esfuerzo de reforma, la evaluación de resultados es una tarea mucho más compleja por las siguientes razones: la tendencia a generar discursos hiperbólicos respecto al resultado de las reformas, incapacidad de los actores políticos para diferenciar entre los tipos

de resultados (operativos, ahorros, actividades, productividad, resultados e impactos, etc.); y desajuste entre los resultados obtenidos con la visión inicial de meta propuesta. Esto ha llevado a un sector de la doctrina a no hablar de reformas sino de sucesión de políticas a lo largo del tiempo (Peters & Hogwood 1982, pp. 242-244).

Todos estos factores pueden agruparse en el siguiente gráfico que, sin pretender completitud, busca ilustrar la interacción de los diferentes factores del proceso de reforma dentro de un esquema general.



**Gráfico 1: Modelo de reforma de políticas públicas simplificado.**

**Fuente:** Elaboración propia en base al modelo empleado por Pollitt & Bouckaert (2010).

Este modelo muestra los factores que son de interés para este artículo: el papel de la élite como iniciador del proceso, la existencia de grupos que presionan de diferentes maneras en el contenido de la reforma, y la influencia que tiene el sistema político dentro del proceso. A continuación, se tratarán los contextos y características del caso ecuatoriano, analizándolo según el modelo de Pollitt a) el sistema político; b) el papel de las coaliciones promotoras como espacio elitario en la construcción de la reforma, c) la situación de la judicatura; y c) su contenido y proceso de implementación.

### 3. CASO DE ANÁLISIS: REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

#### 3.1 SISTEMA POLÍTICO: CONTEXTO PRE REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL (2007-2011)

En Ecuador, como en el conjunto de países latinoamericanos en los años ochenta, se aplicaron medidas de ajuste estructural y se propició la salida del modelo de la CEPAL. Esto llevó para dar paso al de la economía de libre mercado que como parte de sus acciones impulsó, un proceso paulatino de modernización de la justicia con un fuerte apoyo de la cooperación internacional (Pásara 2012, pp. 2-4). En términos de desarrollo

institucional poco o nada había cambiado desde los cimientos que dejaron en cada país las lógicas basadas en el derecho francés y español; y a partir de los años setenta, lógicas dictatoriales que limitaban la vigencia del Estado de Derecho (Hammergren 2008, p. 80).

Desde al año 2007, las instituciones, prácticas, y relaciones político-ciudadanas en la República del Ecuador son un objeto de un profundo cambio a todo nivel. Desde la administración de Rafael Correa Delgado, se ha generado un cúmulo de acciones encaminadas a la implantación de “un nuevo régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, socio-cultural y ambiental, y en el cual garantizar la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional es el centro y la finalidad de la acción estatal y social” (SENPLADES 2007, p. 94).

Con el fin de cumplir esta visión, el Gobierno Nacional decidió poner a la reforma del Estado, de las regulaciones y el sistema de administración de justicia como un objetivo prioritario de la gestión del gobierno (SENPLADES 2007, p. 310), y se empezó a discutir una reforma en el sistema judicial a partir del año 2010. Esto tuvo un rechazo desde el administrador del sistema, el Consejo Nacional de la Judicatura. Existía una pugna entre ambas instituciones, en relación a quien debía hacer la reforma de justicia, y qué métodos debía utilizarse. El Consejo de la Judicatura, como órgano central de administración de justicia, mantuvo una táctica para impedir el acceso de información o la entrega de estadística o datos para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y de impedir cualquier iniciativa de parte del Gobierno<sup>5</sup>.

Entonces, la respuesta del gobierno fue un mecanismo de bypass entre el Gobierno Nacional y el Consejo de la Judicatura mediante una consulta popular en la que se preguntaba a la población su anuencia para hacer una intervención en el sistema judicial<sup>6</sup> que se tradujo en un programa de reforma. Este proceso se puso en marcha con la conformación del “Consejo de la Judicatura de Transición”<sup>7</sup>. Actualmente, después del año y medios previsto en la Consulta Popular, el Consejo de la Judicatura está formado por 5 miembros, elegidos de entre ternas enviadas por diferentes funciones del Estado a un Consejo formado por miembros elegidos por organizaciones de base<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>El Consejo de la Judicatura, organismo encargado para la entrega de información y de las autorizaciones a nivel operativo para la entrega de expedientes, apertura a juzgados y toma de entrevistas, no cumplió con su deber de asegurar el libre acceso a la información pública (art. 18.2 de la Constitución) y de colaboración con el resto de organismos públicos (art. 226). El Ministerio de Justicia envió entre diciembre de 2010 y febrero de 2011 8 oficios para que se apoye y se de apertura a diferentes procesos de investigación, sin respuesta alguna por parte de este organismo, especialmente de su presidente. Esto llegó a niveles críticos cuando el Consejo, mediante oficio No. 180-P-CJ-2011 de 17 de enero de 2011, negó cualquier entrega libre de información que no sea aceptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

<sup>6</sup>Pregunta # 4: ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

<sup>7</sup>Las dos preguntas obtuvieron una aprobación del 52% en la pregunta núm. 4 y 52,06% en la pregunta 5.

<sup>8</sup>Pregunta 5: ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?

#### ANEXO 5

Enmiéndese la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera: "Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General

### 3.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El proceso de transformación de la Justicia se enmarcó en la instalación de un organismo encargado de manera directa en el proceso de reforma: el Consejo de la Judicatura de Transición. Este cuerpo colegiado fue definido como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial con altas capacidades de gestión y autonomía según lo previsto en el art. 264 del Código Orgánico de la Función Judicial. Dado que este proceso se enmarcó en un cambio radical del sistema de justicia, se dividieron las actividades del citado consejo en 6 ejes estratégicos (Consejo de la Judicatura de Transición 2013, pp. 79-210):

- a) **Talento humano:** este sistema contempla la cobertura oportuna de vacantes; estructurar y fortalecer a la Escuela de la Función Judicial mediante la utilización de recursos tecnológicos; creación de un sistema de remuneraciones variables, el desarrollo del escalafón de la carrera judicial y la normativa de talento humano.
- b) **Modelo de gestión:** busca aprovechar el Código Orgánico de la Función Judicial para construir un nuevo modelo de gestión que genere un conjunto de procesos para proveer servicios de calidad, pertinentes, oportunos, eficientes y eficaces. El propósito fundamental es que las juezas y los jueces se dediquen únicamente al ejercicio de sus competencias y no a tareas administrativas. La implementación de la oralidad y el nuevo modelo de gestión deberían, según las expectativas del proceso, reducir los tiempos de tramitación y digitalizar las causas.
- c) **Infraestructura civil:** este componente busca adecuar los espacios existentes, mejorar la infraestructura y crear edificios inteligentes para garantizar flexibilidad, seguridad, comunicación y autonomía, para establecer una estructura operativa y funcional que garantice mejoras sustanciales en la calidad de los servicios, procesos estandarizados de acuerdo con la norma jurídica, competencias, roles, actividades y productos y servicios definidos que se sostengan en una gerencia ágil.
- d) **Infraestructura tecnológica:** busca dotar de infraestructura tecnológica robusta a las entidades del sistema judicial, a fin de mejorar los servicios de acceso a la información. Además de lo anterior, se propone incorporar sistemas de comunicación seguros para la transmisión de información procesada en las unidades judiciales a escala nacional e implementar aplicaciones informáticas que aseguren la integridad y el acceso transparente en el Sistema Judicial.
- e) **Cooperación interinstitucional:** el planteamiento está enfocado a desarrollar procesos de coordinación interinstitucional entre la Función Judicial y las demás funciones del Estado. Además pretende articularse con la comunidad internacional y con otros sectores para generar un ambiente adecuado, compromisos institucionales y políticas de transformación de la justicia.

---

del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional. Los delegados mencionados en el inciso anterior, serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros".

- f) **Gestión financiera equitativa:** asignar los recursos financieros a cada uno de los ejes de forma equitativa, co-administrar los recursos financieros bajo términos de transparencia, oportunidad y equidad, para garantizar y cuidar los recursos institucionales, con el objetivo de gestionar la asignación de recursos en conformidad con los requerimientos planteados en el programa de reestructuración de la Función Judicial.

Este proceso, tuvo el mandato de un año y medio, contados a partir de la posesión del Consejo de la Judicatura el 26 de julio de año 2011. En su gestión se hizo un amplio proceso de construcción de locales para juzgados y cortes, la depuración de causas, la generación de una escuela judicial, y la elección masiva de jueces, además de un replanteo territorial de la cartografía judicial (2011). Los datos más recientes indican los siguientes resultados (SENPLADES 2013, pp. 202-203): creación de 46 unidades judiciales en 2011 y 2012, entre ellas las especializadas en familia, mujer, niñez y adolescencia. En el campo del nombramiento de jueces, se llegó a un total de 739 jueces de primera instancia a nivel nacional, lo que implicaba un aumento de 117 jueces respecto al año 2006. Esto propició la disminución de causas represadas. Con el nuevo Consejo de la Judicatura, “en tan solo 17 meses (entre julio de 2011 y diciembre de 2012) se resolvieron 2 460 265 causas represadas” (SENPLADES 2013, p. 202). Todas estas intervenciones han repercutido en un aumento en un 57% de la opinión positiva de la ciudadanía al servicio judicial (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012).

Pese a los resultados de este proceso, aparentemente exitoso, hay opiniones que ilustran que intervenciones como la arriba relatada, son parte de una propuesta populista que llevaría a una deriva autoritaria (De la Torre 2009, p. 35). Se plantea que la “mejora” en el servicio corresponde a una distracción frente a un afán antidemocrático de utilizar al Sistema de Justicia de forma arbitraria, dentro de un proceso de apropiación personal del poder político (Basabe-Serrano & Martínez 2014, p. 155). Este proceso sigue en plena evolución y merece que existan análisis posteriores, especialmente respecto a las relaciones entre la acción política y el supuesto mecanismo de cooptación del poder.

### 3.3 CONTEXTO ADMINISTRATIVO: SITUACIÓN DE LA JUDICATURA PRE REFORMA

Es un hecho notorio que el sistema judicial ecuatoriano cuenta con niveles endémicos de ineficiencia y mala atención (Pásara, 2014, p. xii), lo que es consecuencia de un problema con varios vectores: el sistema judicial es al momento una gran maquinaria de producir expedientes, certificaciones, notificaciones, etc., donde el juez es una suerte de administrador de tal oficina burocrática e ineficiente antes que un verdadero juez (Binder 2008, p. 4). Por otro lado, existían fuertes dudas respecto a la argumentación jurídica, ya que la argumentación era superada por la aplicación directa y no mediada de los términos establecidos por el legislador, especialmente en el caso de la justicia constitucional (Ávila Santamaría, 2011a, pp. 157-158). Respecto a la eficiencia del servicio, en estadísticas del año 2010 el 57% de usuarios calificaban al desempeño del funcionario como “no satisfactorio” y casi el 53% de usuarios dijeron que el tiempo de tramitación de su causa es “lenta y muy lenta” (ISVOS 2011, p. 389). Además, el sistema por sí mismo viola derechos fundamentales. El 7% de usuarios ha manifestado que algún funcionario sí ha pedido pago de dinero para agilizar los trámites; un mismo porcentaje ha recibido algún tipo de violencia (ISVOS 2011, p. 392). Esto, sumado a las tradicionales dificultades del sistema judicial para el lego en la materia, imposibilitaba a los operadores del sistema y a la ciudadanía contar con servicios públicos de calidad.

Por otro, lado hay un factor político a tener en cuenta: una alta conflictividad política y la resolución de los mismos mediante el sistema judicial. Lo que sucedió en Ecuador fue una instrumentalización del sistema de justicia como parte de una táctica partidista, cortoplacista y basada en la capitalización de intereses particulares dentro del sistema de justicia (Mejía Acosta 2007, p. 262). Esto se ve reflejado en la inestabilidad que tuvieron los 20 años de democracia en el Ecuador a partir de 1998. Comenzando por la destitución del presidente Abdalá Bucaram por el Congreso y las protestas callejeras en 1997, la regla en el país han sido los gobiernos temporales, débiles, y con una tendencia a la desinstitucionalización. Desde el año 1997 hasta el 2012 hubo una media de un presidente cada 18 meses si se suman los encargados temporales del solio presidencial (International Crisis Group 2007, p. 1). En la gran mayoría de estos casos lo que sucedió fue un traslado de las controversias políticas al sistema judicial y un deseo de los actores políticos para controlar judicaturas, hecho reflejado en la jurisprudencia del sistema interamericano, que advierte una tendencia histórica de cooptación del sistema judicial por parte de la clase política y consecuencias en forma de responsabilidad internacional del Estado<sup>9</sup>.

Con estos antecedentes podemos hacer una serie de conclusiones previas: en el caso ecuatoriano, la independencia del sistema judicial ha sido únicamente una afirmación normativa que ha sido limitada o abiertamente irrespetada por los actores del sistema político. En segundo lugar, los miembros del Ejecutivo y el Legislativo hacen lo posible para eliminar la mecanismos de garantía que puedan aumentar el control de jueces y tribunales respecto a su accionar, especialmente en escenarios - como el de Ecuador - donde la capacidad de dictar justicia se basa en la hipótesis de que todos los jueces, incluso los de primera instancia, son jueces constitucionales y por eso con altas capacidades de gestión (Ávila Santamaría 2011b, p. 60). Sin embargo, el caso del régimen desde el año 2007 es distinto. Desde la ascensión al gobierno de Rafael Correa hay un contraste entre el empuje inusitado a la actividad pública, y la estabilidad política unida al importante crecimiento económico<sup>10</sup>, y las críticas sobre su incapacidad para generar consensos en el sistema social dada su tendencia a la confrontación (De la Torre 2013) y la existencia de manifestaciones de autoritarismo, a pesar del éxito electoral continuado del gobernante (Basabe-Serrano & Martínez 2014).

### 3.4 ÉLITES: EL PAPEL DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

Para analizar los actores en este proceso es conveniente trabajar en torno al concepto de red de políticas. La red se nos presenta como un espacio formado por puntos discretos (nudos) vinculados por líneas de relación, no por continuidades físicas (Bruge 2005, p. 1). La idea de red plantea escenarios en que varios grupos, de forma no jerárquica, actúan para imponer un proceso, dentro y fuera del estado, en el modo de una coalición promotora. Esto ha hecho que muchas escuelas expandan el concepto de redes de políticas o subsistemas como provechosa unidad de análisis para entender los cambios políticos en las sociedades modernas (Quiin y Woehle 2012). La red de actores que se va a ilustrar a continuación está basada en mi propia observación del proceso de reforma de

<sup>9</sup>Este hecho se puede evidenciar en los siguientes casos del sistema interamericano de protección de DD.HH.: Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266; Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

<sup>10</sup>Al momento, la popularidad del presidente es de un 60%, cosa que es inédita en la historia reciente (Moncagatta 2013).

justicia, tanto como miembro de la administración pública como académico en facultades de Derecho. Estos apuntes quieren mostrar que, a pesar de la existencia de varias coaliciones, el Ejecutivo es el único actor con persistencia e información en el proceso.

En la mencionada tabla, se podrá identificar como se ha realizado la dinámica. Al respecto, es necesario identificar a los actores participantes en la dinámica detallados en la siguiente tabla:

- a. Alianza País (en adelante AP): movimiento político oficialista con alta legitimidad (60 a 70% de aceptación en 8 elecciones distintas), en el que el Presidente de la República funda su capacidad de acción.
- b. Sectores de la oposición política: integrantes de partidos políticos de centro derecha e izquierda radical contrarios a los procesos establecidos desde el Ejecutivo. En esta categoría incluye a los partidos CREO (Creando Oportunidades) y MPD (Movimiento Popular Democrático), y a los partidos locales minoritarios.
- c. Federación Nacional de Judiciales (FENAJE): la central sindical de los funcionarios judiciales.
- d. Jueces: mantuvieron una posición crítica respecto al proceso, dada la falta de participación de su gremio en el mismo.
- e. Académicos: el sector académico, especialmente de las Facultades de Derecho de la ciudad de Quito, mantuvo distancia frente al proceso, especialmente porque muchos de ellos compartían la calidad de juez y profesor universitario situación que los situaba en un manifiesto conflicto de intereses entre su libertad de cátedra y su posición de magistrado.
- f. El propio Consejo de la Judicatura que actúa en la ejecución de su programa. Fueron nombrados en el proceso de transición gracias a la consulta popular de 7 de mayo de 2012, que le entregó amplios poderes para la reforma del sistema judicial<sup>11</sup>.

Con estos antecedentes e identificados los actores, es posible analizar sus relaciones en torno a las categorías señaladas en la siguiente tabla:

PARÁMETRO/GRUPO	EJECUTIVO	OPOSICIÓN POLÍTICA	FENAJE	JUECES	ACADÉMICOS	CONSEJO DE LA JUDICATURA
<b>MIEMBROS</b>						
Características de Miembros	Operativos: Nivel directivo de instituciones, desde rango de Directores.	Se compone de 3 movimientos políticos, que suman el 20 por ciento de la votación.	Organismo gremial de segundo grado a nivel nacional.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura.	Reducido. Se comparten miembros de varios otros grupos.	Pocos, pero con amplias competencias, como administrador del Sistema.
Tipo de Intereses	Intereses de apropiación de poder político.	Apropiación de poder político, mantenimiento de condiciones de status quo.	Defensa de intereses gremiales.	Mantenimiento de privilegios como jueces.	Mantenimiento de status quo, defensa del "Estado de derecho"	Reformar ampliamente el sistema judicial.

<sup>11</sup>El mandato popular expresado en el Referéndum y Consulta Popular, de 7 de mayo de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 490 del 13 de julio de 2011, dio capacidades del Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición para asumir todas las competencias para iniciar la reestructuración de la Función Judicial; el artículo 20 del Régimen de Transición, publicado en el Registro Oficial Nro. 490 del 13 de julio de 2011, señala: "Este Consejo de la Judicatura Transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial...".

<b>INTEGRACIÓN</b>						
Frecuencia de Interacción	Frecuente en todo el proceso de reforma. De hecho se controló a nivel político con la intervención directa de los Ministros de la rama	Infrecuente y limitada al rechazo de la acción de reforma. Participación limitada a procesos autorizados por la ley, como impugnaciones administrativas a jueces.	Amplia con todos los actores, especialmente con los partidos políticos y la coalición (la gran mayoría de miembros de la coalición trabajo dentro del sistema judicial).	Limitada. La participación de los jueces fue mínima en el proceso de reforma, fueron catalogados como responsables de la falta de gestión judicial.	Amplia, a excepción de su interacción con AP, debido a una externalidad al proceso (el proceso de reforma de universidades).	Amplia con todos los actores. Existe una interacción de coordinación política con AP y Gobierno Nacional.
Continuidad	Persistente en el tiempo.	Persistente en el tiempo.	Persistente.	Persistente.	Variable.	Persistente.
Consenso	Alto. En el proceso de reforma no existen fracturas internas.	No se ha alcanzado el consenso en un lenguaje común por parte de la oposición.	Consenso dentro de la dirección del sindicato.	Amplio.	Amplio.	Amplio.
<b>RECURSOS</b>						
Distribución de recursos dentro de la red	Existe un intercambio condicionado con el resto de los actores en forma de participación en la toma de decisiones o foros de decisión.	No hay intercambio de información entre este actor y AP, pero sí con los otros actores del sistema, especialmente jueces (con quien mantiene lazos de índole político-partidista) y el sindicato de trabajadores judiciales.	Hay un intercambio de información mínimo, limitado a sus intereses.	Intercambio condicionado. Se ha dado un amplio proceso de negociación entre el Consejo de la judicatura y AP con el gremio de jueces para la implementación de programas, lo que incluye el concurso público de oposición de jueces, etc.	Hay un intercambio de información mínimo, limitado a sus intereses.	Existe un intercambio condicionado con el resto de los actores en forma de participación en la toma de decisiones o foros de decisión.
Distribución de recursos dentro de la organización	Amplio, pero condicionado a su cercanía a los centros de toma de decisión partidista.	Limitado. Las organizaciones de políticas de oposición están limitadas y actúan en grupos pequeños y poco coordinados.	Amplio, existe un proceso de traspaso de información entre los miembros del sindicato.	Variable.	Amplio.	Amplio.
Poder	Alto, equilibrio dentro de diferentes facciones.	Medio, limitado a su esfera de influencia.	Limitado a su esfera de actuaciones, pero amplio en función de su capacidad de movilización.	Limitado a su esfera de actuaciones, pero amplio en función de su capacidad de movilización.	Limitado a su esfera de actuaciones.	Alto, como organismo administrador del sistema y decisor legal directo de la mayoría de cuestiones administrativas.

**Tabla 1 - Relación entre actores en la red, basada en el modelo presentado por Zubbriggen(2004). Fuente: Elaboración propia**

Esta tabla muestra una serie de conclusiones interesantes. En primer lugar, la gran capacidad del oficialismo para que sus perspectivas internas de política se transformen en programas a través del control político del Consejo de la Judicatura. Esto ha sido posible gracias a su capacidad de intervención, la existencia de recursos disponibles para ejecutarlos, y su poder de interacción con toda la red, tanto a nivel superior - desde el

Ejecutivo - hasta los espacios operativos en el Consejo de la Judicatura. Por otro lado, se observan las carencias de información en el espacio no gubernamental que influyen en forma directa el proceso de transformación de la justicia. Esta situación incluye una carencia de respuesta política, la asimetría de información disponible, y la falta de movilización. Eso puede explicarse principalmente por el descrédito de la clase política “tradicional” y de los espacios “tradicionales” de decisión que fueron la base de todo el proceso político del actual régimen.

Lo sucedido en el caso ecuatoriano muestra que los actores se organizan en coaliciones promotoras, grupos de interés y colectividades para mejorar su acceso a los grupos de poder. La “Advocacy Coalition Framework” es un planteamiento teórico que propone que dentro del proceso interno de decisión de políticas públicas los actores interesados de forma confluyente y unidos por una base de creencias o ideológica, impulsarían un mismo paquete de acciones dentro del proceso de gestión pública (Jenkins-Smith y Sabatier 1994, p. 178). Esto se basa en la capacidad de medir los aspectos cognitivos en el marco decisional de una acción por parte de la máxima autoridad. En ese orden de cosas, un cambio de política pública se da en el caso que se den dos condiciones que no se excluyen entre sí: un cambio económico o social a nivel estructural o una acción estratégica de una comunidad de personas que se encuentran en competencia por el poder. En ese contexto el cambio de élites ecuatorianas en el año 2007 alteró el equilibrio de poder, y con ventajas comparativas respecto a los otros actores, ejecutó el modelo de reformas acorde a su núcleo de creencias, legitimado por el voto popular.

Esto tiene un riesgo. No hay una certeza razonable de que los jueces puedan actuar en forma independiente en el escenario de casos críticos si no tienen control en el proceso de reforma y acceso real a la toma de decisiones. La voluntad mayoritaria puede estar de acuerdo con una legalidad de acción para que la judicatura se construya de determinada manera, pero eso no significa que sea legítimo. El sistema explicado en la tabla anterior, tiene una asimetría de información que desalienta el pluralismo y asume la voluntad mayoritaria del Ejecutivo como correcta. Finalmente, y en relación a la necesidad de institucionalización del sistema de justicia existe un escenario de acción pragmática. Considerando la necesidad de transformación del país promocionada como promesa electoral, el gobierno decidió generar una reforma efectiva y eficaz, enmarcada en un modelo de desarrollo que busca una reafirmación de las capacidades reguladoras del Estado (SENPLADES 2009, p. 353). Esto generó un reordenamiento de los actores para adaptarse al marco general de la reforma, con el efecto colateral de la falta de información decisional, a excepción del Ejecutivo. Al respecto, existirían dos posibilidades futuras: las coaliciones funcionarían girando en torno al Ejecutivo, con lo que la toma de decisiones seguirá centralizada; o pueden surgir “islas decisionales” dentro de la red, de forma que los diferentes actores tengan ciertos grados de independencia.

#### 4. CONCLUSIONES

La última reforma del sistema judicial en ecuatoriano coincidió con un momento de construcción democrática después de una crisis institucional. Desgraciadamente, a pesar del tiempo y de la importancia de las acciones realizadas que han mejorado el servicio, considero que debe reflexionarse en el fortalecimiento de la independencia judicial y el potenciamiento de las capacidades contra mayoritarias del juez, además de un acceso mayor a la información disponible. Esto es importante, ya que el Estado tiene el reto

histórico de utilizar el Derecho de forma que las garantías judiciales, el Estado de Derecho y la Democracia puedan funcionar en consonancia. Las sociedades tienen un constante proceso de expansión de derechos gracias a la acción del constitucionalismo (Ávila Santamaría 2011b, p. 60) y eso es una oportunidad para situaciones en que lo jurídico debe aplicarse para defender a la sociedad de los excesos del poder estatal.

Por eso, cuando la gran mayoría de las naciones, con clamorosas excepciones, han abrazado en mayor o menor medida la democracia como el régimen político de su preferencia (The Economist Intelligence Unit 2011, pp. 15-16) es necesario insistir ya no solo en la implantación de la democratización, sino en la profundización de la misma y la implantación de un auténtico modelo de Estado de Derecho (Weingast 1997, p. 245) para que la ley, a través de los jueces, limite las acciones de los agentes del Estado, en particular del Ejecutivo.

La última reforma masiva del sistema de justicia en Latinoamérica se dio dentro de la República del Ecuador en un contexto particular en las relaciones políticas: Ecuador no tenía una crisis de representación sino sobre si la democracia era la mejor forma de normar las relaciones políticas en el país. Casi una década de fracturas en la legitimidad de la representación tenían al país casi al borde de la falla sistémica. La entrada del liderazgo de Rafael Correa generó una serie de consecuencias: a) Hay un modelo de liderazgo fuerte que centra la decisión y la legitimidad política en la figura presidencial. b) Se ha generado una tendencia de estatizar de manera integral, las políticas públicas; c) El presidente de la República, confirmando las afirmaciones teóricas, se ha vuelto el responsable principal de la política pública (Rico 2011, p. 308)

Un elemento importante es que el sistema de justicia se planteó dentro de una lógica de una reforma de segunda generación (de tipo tecnocrático) (Payne et al. 2006) y de tercera generación, en la que los valores económicos y de institucionalidad de las dos generaciones anteriores, se une un elemento de la base estructural del proceso, volviendo al Estado no sólo como un regulador, ni como un garante, sino como un agente arbitral, compensador y bonificador de la actividad social (Meier et al. 2001). Se hicieron las reformas dentro de ese delicado equilibrio: por un lado, generar condiciones de libertad para el comercio y seguridad jurídica, se buscaba aumentar los niveles de legitimidad de las actuaciones judiciales y de legitimidad del Poder Judicial como función del Estado, en la forma de un sistema judicial independiente, satisfacer la demanda creciente al sistema judicial, eliminar problemas en el sistema, mejorar el acceso a la justicia, y contar con un sistema que combata el crimen y fomente la seguridad de las transacciones (Sousa 2006, p. 100).

Lo que se puede concluir, es que, a pesar de su amplio poder político, el Ejecutivo no puede gobernar por sí solo el proceso. Es necesario llevar a cabo un amplio proceso de negociación multinivel en el que el intercambio de información sea el recurso principal involucrando a todos los actores de la red y crear así un sistema en el que puedan identificarse fácilmente. No obstante, al ver el contexto y cómo se maneja el accionar del mencionado actor político se observa un proceso fundamentado en un manejo centrado en el Ejecutivo, cosa que puede afectar el pluralismo y las capacidades de construir un sistema jurídico abierto a todas las posiciones sociales.

## Referencias

- Ávila Santamaría, R., 2011a. Diseño y práctica del amparo constitucional. En: L. Pásara, ed. *El funcionamiento de la Justicia en el Estado*. Quito: V&M Gráficas, pp. 149-174.
- Ávila Santamaría, R., 2011b. *El neoconstitucionalismo transformador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bañón, R. & Carrillo, E., 1997. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Basabe-Serrano, S. & Martínez, J., 2014. Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1), 147-170.
- Bernhardt, D. & Krasa, S. y. P. M. K., 2006. *Political Polarization and the Electoral Effects of Media Bias*, Boston: CESIFO.
- Binder, A., 2008. *La fragmentación de la profesión judicial y la uniformidad de la carrera judicial*. [En línea] Disponible en at: [http://cejamericas.x-red.com/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc\\_details/590-los-oficios-del-jurista-la-fragmentacion-de-la-profesion-juridica-y-la-uniformidad-de-la-carrera-judicial](http://cejamericas.x-red.com/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/590-los-oficios-del-jurista-la-fragmentacion-de-la-profesion-juridica-y-la-uniformidad-de-la-carrera-judicial) [Último acceso: 3 Marzo 2013].
- Bruge, Q., 2005. Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, Junio, 8.
- Castells, M., 2012. *Redes de Indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chase, L. E., 2002. La reforma del Estado. En: *Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. México, D.F.: UNAM, 151-162.
- Consejo de la Judicatura de Transición, 2013. *Cumplimos! Rendición de Cuentas Julio 2011-Diciembre 2013*. Quito: CJT.
- De la Torre, C., 2009. Populismo radical y democracia en los Andes. *Journal of Democracy en español*, 1, 24-37.
- De la Torre, C., 2013. El tecnopopulismo de Rafael Correa, ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?. En: *VV. AA.* Quito: Montecristi Vive, 39-52.
- Dolowitz, D. & Marsh, D., 2000. Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Enero, 13 (1), 5-23.
- Ferrajoli, L., 1999. *Derecho y Garantías, la Ley del más Débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L., 2001. Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista internacional de filosofía política*, 17, 37-45.

- Ferrajoli, L., 2008. La esfera de lo indecible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales*, 1, 337-343.
- Gargarella, R., 2011. *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Hammergren, L., 2008. Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues. *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 89-104.
- Huntington, S., 1990. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012. *ENEMDU - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: INEC.
- International Crisis Group, 2007. *Ecuador, ¿superando la inestabilidad?*, Washington: ICG.
- ISVOS, 2011. La visión de los usuarios. En: L. Pásara, ed. *El funcionamiento de la Justicia en el Estado*. 2011: V&M Gráficas, 389-392.
- Jenkins-Smith, H. & Sabatier, P., 1994. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14 (2), 175-203.
- Katzs, S. R. & Meier, P., 2004. El partido cártel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. *Zona Abierta*, 108-109, 9-39.
- Kelsen, H., 1950. *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Keohane, R. & Nye, J., 1977. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston. Boston: Little Brown and Company.
- Kirby, M., 2004. *Judicial Activism' Authority, Principle and Policy in the Judicial Method*. Sydney: Lawbook.
- Koonings, K. & Kruijt, D., 1999. *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. New York: Zed Books.
- Lindblum, C., 1997. Cómo adecuar la política en el análisis de políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Enero, VI(II), 239-256.
- Lora, E., 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Madrid: Mayol.
- Lynch, T., Omdal, R. & Cruise, P. L., 1997. Secularization of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 7(3), pp. 473-487.
- Meier, G. & Stiglitz J. E., 2001. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Washington D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.

- Mejía Acosta, A., 2007. Veto Players, Fickle Institutions, and Low Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador. En: D. C. f. American Studies, ed. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Cambridge: Harvard University.
- Mesa-Lago, C., 2000. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago : CEPAL.
- Moncagatta, P., 2013. El perfil socio demográfico del votante de Rafael Correa. *Carta Económica*, 19 (3), 2-4.
- Naím, M., 1995. Latinoamérica: la segunda fase de la reforma. *Revista Occidental*, 12 (2), 213-234.
- Pardo, M. d. C., 1991. *La modernización administrativa en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública - Colegio de México.
- Pásara, L., 2012. *International support for justice reform in Latin America: worthwhile or worthless.* , Washington: Woodrow Wilson Center.
- Pásara, L., 2014. *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Quito: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Payne, M., Zovatto, D. & Mateo Díaz, M., 2006. *La política importa : democracia y desarrollo en América* , Washington: IDB Bookstore.
- Peters, B. G. & Hogwood, B. W., 1982. The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 01 06, 14 (3), 225-245.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2010. *La reforma de la gestión pública, un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010. *Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Aproximaciones conceptuales y metodológicas*, Ecuador: PNUD.
- Rico, G., 2011. El impacto de los líderes en las elecciones de 2008. En: *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 303-330.
- Ruthman, L., 1980. *Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessments*. Beverly Hills: SAGE Library of Social Research.
- Sabatier, P., 1986. Top-down and Bottom-Up Approaches to implementation Research: A critical Analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policies* , Enero, 6 (1), 21-48.
- SENPLADES, 2007. Fases de la nueva estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo. En: *Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013*. Quito: Gobierno de la República del Ecuador -SENPLADES, 500.

- SENPLADES, 2009. *Plan nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.
- Smith, K. & Larimer, C., 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Filadelfia: Westview Press.
- Sousa, M., 2006. Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados. En: *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Madrid: Mayol Ediciones, 498.
- The Economist Intelligence Unit, 2011. *Democracy index 2011: Democracy under stress*, Londres: The Economist Intelligence Unit.
- Tsebelis, G., 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3), 289-325.
- Weingast, B., 1997. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *The American Political Science Review*, Enero, 245-263.
- Zaffaroni, E., 2009. Dimensión política de un Poder Judicial democrático. En: *La transformación de la Justicia*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 109-154.
- Zubbrigggen, C., 2004. Redes, Actores e Instituciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (30), 2-13.