

BAKER INSTITUTE STUDY

PUBLISHED BY THE JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY OF RICE UNIVERSITY

NUMBER 25



SEPTEMBER 2004

AMERICAS PROJECT—2003 REPORT

PROYECTO DE LAS AMÉRICAS—INFORME 2003

In November 2003, emerging leaders from sixteen countries of the Western Hemisphere gathered at Rice University's James A. Baker III Institute for Public Policy to participate in the institute's fifth annual Americas Project colloquium. The subject of discussion was democratic governance and accountability in the Americas. That month, an article in the *Economist*, drawing on polls in seventeen countries of the region, described Latin Americans as "deeply frustrated by the way their democratic institutions work in practice."¹ Project fellows used the *Economist* piece and their own experiences as starting points for a wide-ranging debate about the current condition and future prospects of democracy in Latin America.

The project fellows were guardedly optimistic. The challenges facing democracy in Latin America, they concluded, were substantial but by no means insurmountable. The rise of democracy over recent decades has created opportunities for constructive, orderly reform within democratic structures. In particular, fellows were quick to distinguish between current disenchantment with democratic institutions and the situation in the 1980s. Today, the peoples of Latin America can avail themselves of democratic political alternatives that did not exist in many countries of the region just a quarter century ago. Despite concern within the region and outside it, the overall trend in Latin America continues to be firmly in the direction of more participatory and responsive government.

Nonetheless, institutional weakness remains a major obstacle to democratic governance. In some countries, for example, the laws regulating campaign financing are very weak and leave room for corruption. There also has been a partial erosion of the rule of law in a number of countries. In the area of personal security, for instance, individuals have taken justice into their own hands, often with the implicit authorization of

En noviembre de 2003, jóvenes líderes de dieciséis países del hemisferio occidental se reunieron en el Instituto Baker de Política Pública de la Universidad Rice, para participar en el quinto coloquio anual del Proyecto de las Américas. El tema debatido fue el gobierno democrático y la rendición de cuentas en las Américas. Ese mes, un artículo en the *Economist*, basándose en encuestas realizadas en diecisiete países de la región, describía a los latinoamericanos como "profundamente frustrados por la forma en que sus instituciones democráticas funcionan en la práctica."¹ Los participantes (*fellows*) en el proyecto utilizaron el artículo del *Economist* y su propia experiencia como puntos de partida para un amplio debate sobre la situación actual y las perspectivas de la democracia en Latinoamérica.

Los *fellows* expresaron un cauteloso optimismo. Su conclusión fue que los retos enfrentados por la democracia en Latinoamérica son significativos, pero de ninguna manera insuperables. El resurgimiento de la democracia en las décadas recientes ha creado la oportunidad de realizar reformas ordenadas y constructivas, dentro de estructuras democráticas. Específicamente, los participantes indicaron prontamente la diferencia entre la actual desilusión para con las instituciones democráticas, y la situación en los años 80. Hoy en día, los pueblos de América Latina cuentan con alternativas políticas democráticas que no existían en muchos países de la zona hace apenas un cuarto de siglo. Pese a las inquietudes expresadas dentro y fuera de la región, la tendencia en Latinoamérica avanza con firmeza hacia gobiernos más abiertos y con mayor participación.

Sin embargo, la debilidad institucional continúa siendo un gran obstáculo para el gobierno democrático. En algunos países, por ejemplo, las leyes que regulan el financiamiento de las campañas electorales son muy débiles y dan cabida a la corrupción. Ha habido también una erosión del estado de derecho en algu-

government and/or civil society. In the shantytowns, or *favelas*, of Brazil, for example, retired police officers have teamed up with civilians to carry out vigilante justice against drug dealers and petty thieves.

On a positive note, project fellows stressed the heightened role of nongovernmental organizations (NGOs) in many Central and South American countries. There has been an increased acceptance of citizens' fundamental rights to criticize political leaders and protest governmental actions. In countries such as Argentina, Chile, and Brazil, watchdog organizations monitoring government agencies have emerged as important forces within politics and civil society.

Drawing on experiences from their individual countries, project fellows addressed the critical question of governmental accountability. They divided this complex issue into three areas: social accountability, particularly the strategies by which citizens, as individuals and in groups, can promote reform in such areas as fighting corruption; judicial accountability, related to judicial independence and the accountability of judges; and economic accountability, notably governments' ability to balance fiscal prudence with social and economic objectives.

A summary of key findings and recommendations follows. It should be stressed that project fellows participated in this colloquium as individuals and not as representatives of the institutions for which they work. It also should be noted that the views contained in this report do not necessarily reflect those of the Baker Institute. Nonetheless, we believe that this report—which embodies the varied experiences and opinions of some of the Western Hemisphere's most impressive young leaders—will make a useful contribution to the current debate surrounding the need for social, judicial, and economic accountability in the Americas.

SOCIAL ACCOUNTABILITY

Social accountability is crucial to democratization; without it, governments can rapidly lose political legitimacy. To have a democratic system, society must have tools to hold governments accountable. The means by which society can act are through its own autonomous organizations: civil society.

Civil society reveals the same diversity and fragmentation as governmental and private sectors; it is therefore difficult to identify or appreciate as a whole. The so-called "third wave of democratization"²

nos países. En el área de la seguridad individual, por ejemplo, algunas personas han tomado la justicia en sus manos, a menudo con la autorización implícita del gobierno o la sociedad civil. En las favelas de Brasil, por mencionar un caso, policías retirados, aliados con civiles, han impuesto la justicia callejera contra los vendedores de drogas y ladronzuelos.

Como comentario positivo, los participantes hicieron énfasis en el desempeño de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en muchos países de Centro y Sudamérica. Ha aumentado la aceptación del derecho fundamental de los ciudadanos de criticar a los líderes políticos y protestar contra acciones del gobierno. En países como Argentina, Chile y Brasil han surgido, como fuerzas importantes dentro de la política y la sociedad civil, organizaciones que siguen de cerca la actuación de las entidades gubernamentales.

Teniendo en cuenta sus experiencias en cada país, los *fellows* del proyecto, encararon el tema crucial de la rendición de cuentas por parte del gobierno. Dividieron este complejo tema en tres áreas: la rendición de cuentas social, en particular las estrategias que le permiten a los ciudadanos, individualmente y en grupos, fomentar reformas en áreas tales como la lucha contra la corrupción; la rendición de cuentas judicial, relacionada con la independencia de este poder y la responsabilidad de los jueces; y la rendición de cuentas económica, fundamentalmente la capacidad del gobierno para balancear la prudencia fiscal con los objetivos sociales y económicos.

A continuación se resumen las conclusiones y recomendaciones principales, recalcando el hecho de que los Becarios del Proyecto participaron en este coloquio a título personal y no en representación de las instituciones para las que trabajan. Debe mencionarse también que los puntos de vista contenidos en este informe no reflejan necesariamente los del Baker Institute. Creemos sin embargo que este informe, que recoge las diversas experiencias y opiniones de algunos de los jóvenes líderes más notables del hemisferio occidental, contribuirá de manera útil al debate actual sobre la necesidad de una rendición de cuentas tanto en el campo judicial como en el económico y social de las Américas.

RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

La rendición de cuentas social es crucial para la democratización; sin ella los gobiernos pueden perder

popularized the view that civil society played a major role in the democratization in Latin America. The idea that “people power” was leading to democracy captivated academics, politicians, and the general public; so did the image of civil society as something both intrinsically democratic and innately good. In countries where democracy already was consolidated in Latin America, such as Uruguay and Costa Rica, civil society did in fact play an important role in supporting and deepening the democratic process. But civil society, though a stimulus to democracy, was generally insufficient by itself to overthrow authoritarian regimes. Like all human creations, civil society is flawed and must assume responsibility for its actions. In other words, to be democratic, civil society also must be accountable.

Civil Society: Actors, Strategies, Structures

When focusing on civil society it is necessary to examine three elements: actors, strategies, and structures. Civil society can be loosely defined as organized social life represented by individuals working through citizen’s groups, NGOs, and the media. Civil society is different from society at large in that its actors focus primarily on the public sphere.

These actors develop strategies to promote their interests and values, to exchange ideas and information, to work together toward common goals, to make demands on the government, and to hold state officials accountable. They form alliances with other actors in civil society and, indeed, with government entities. For instance, NGOs work with the media to present their message to the public at large; citizens’ groups likewise cooperate with local governments to achieve common goals.

A wide range of strategies and methods are available to civil society. They include public dissemination of information, independent monitoring of institutions, action through the judicial system, education of citizens, and public demonstrations, among others.

The transition to democracy throughout much of Latin America in the 1980s brought on changes in the roles played by the actors in civil society. When authoritarian governments were in power, democratic institutions were proscribed. During military rule in Chile and Argentina, for example, national congresses were abolished and their functions carried out by juntas. The resulting vacuum was filled by citizen organizations that played an important role in the process of

rápidamente su legitimidad política. Para poder tener un sistema democrático, la sociedad debe contar con los medios para exigir la rendición de cuentas por parte del gobierno, y estos medios son sus propias organizaciones autónomas, o sea la sociedad civil.

La sociedad civil presenta la misma diversidad y fragmentación que el gobierno y el sector privado, lo cual dificulta su identificación o consideración global. La llamada “tercera ola de la democratización”² popularizó la noción de que la sociedad civil desempeñaba un papel significativo en el proceso de democratización en América Latina. La idea de que el “poder popular” nos llevaría a la democracia cautivó a los académicos, políticos, y el público en general, tal como la imagen de la sociedad civil como intrínsecamente democrática y buena por naturaleza. En los países latinoamericanos donde la democracia ya se había consolidado, como Uruguay y Costa Rica, la sociedad civil desempeñaba de hecho un papel importante en el apoyo y profundización del proceso democrático. La sociedad civil sin embargo, pese a ser un estímulo para la democracia, demostraba ser incapaz de derrumbar regímenes autoritarios. Como toda creación humana, la sociedad civil tiene sus fallas y debe asumir la responsabilidad de sus actos. En otras palabras, para que la sociedad civil sea democrática, también debe rendir cuentas.

La sociedad civil: actores, estrategias, estructuras.

Al considerar la sociedad civil es necesario evaluar tres elementos: los actores, las estrategias, y las estructuras. La sociedad civil puede definirse en términos generales como la vida social organizada, representada por individuos que trabajan en grupos de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), y los medios. La sociedad civil se distingue de la sociedad en general porque sus actores se desenvuelven principalmente en el ámbito público.

Estos actores elaboran estrategias para promover sus intereses y valores, para intercambiar información e ideas, trabajar conjuntamente en el logro de metas comunes, presentar sus demandas al gobierno, y exigir la rendición de cuentas de los funcionarios del estado. Forman alianzas con otros actores de la sociedad civil, y de hecho, con entidades gubernamentales. Las ONGs, por ejemplo, trabajan con los medios para hacer llegar su mensaje al gran público, y los grupos de ciudadanos colaboran con los gobiernos locales para el logro de objetivos comunes.

democratization. In Argentina, the Abuelas de la Plaza de Mayo³ have been tireless for more than twenty years in demanding that the government account for their missing children, most of whom are presumed killed by the military junta that ruled from 1976 to 1983. After former Argentine president Carlos Menem gave amnesty in 1990 to most of the military leaders, the Abuelas have concentrated their efforts on trying to locate children—their grandchildren—born in captivity and then given up for adoption, usually to military families.

In general, actors in civil society need the protection of an institutionalized legal order to guarantee their autonomy and freedom. Despite street demonstrations in Bolivia and Venezuela, most of civil society's actors in Latin America have adopted nonviolent methods of ensuring that their ideas and issues are voiced in the public domain. Violence as a means of expressing the interests of civil society is neither legitimate nor, in the long term, effective as a tool to promote democracy.

In the case of Argentina, the first years of democracy were marked by a breakdown in the direct relationship between the government and citizens, with most of the latter absenting themselves from the political process. This case illustrates the vital role that civil society plays as democracy is established and consolidates; its actors can serve as an important interlocutor with government in the absence of broad-based public political engagement. Furthermore, if a government is truly committed to democratization, working with civil society will further help legitimize it with citizens.

Today, all countries in the Americas except Cuba have democratic political systems. After a long transition period, governments and societies are working hard to consolidate democratic institutions. But democracy in Central and South America is challenged by such structural problems as economic inequality, widespread poverty, unstable governments, weak political institutions, and nondemocratic forces such as the paramilitaries and the guerrillas in Colombia.

Under these circumstances, the actors in civil society often hold increased power because unions and parties—the traditional intermediary political institutions in Latin American societies—have lost influence in the public arena. As a result of this weakness, NGOs and other civil society actors have sometimes become political parties themselves, thus changing their *raison d'être*. In Mexico, a number of NGOs have lost their

La sociedad civil tiene a su alcance una amplia gama de estrategias y métodos, entre los que se incluyen la diseminación de información al público, el seguimiento independiente de las instituciones, la acción a través del sistema judicial, la educación de los ciudadanos y las manifestaciones públicas, entre otros.

La transición a la democracia por la que atravesó Latinoamérica en los años 80 conllevó cambios en los papeles de los actores de la sociedad civil. Mientras los gobiernos autoritarios estaban en el poder, las instituciones democráticas estuvieron proscritas. Por ejemplo, durante las dictaduras militares en Chile y Argentina, los congresos nacionales fueron abolidos y sus funciones fueron asumidas por juntas. El vacío resultante lo llenaron organizaciones que desempeñaron un papel importante en el proceso de democratización. En Argentina, las Abuelas de la Plaza de Mayo³ exigieron incansablemente por más de veinte años que el gobierno respondiera por sus hijos desaparecidos, la mayoría de ellos supuestamente asesinados por las juntas militares en el poder de 1976 a 1983. Tras la amnistía otorgada en 1990 por el ex presidente Carlos Menem a la mayoría de los líderes militares, las Abuelas han concentrado sus esfuerzos en la localización de los niños (sus nietos) nacidos en cautividad y luego dados en adopción, generalmente a familias militares.

Generalmente los actores de la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal institucionalizado que garantice su libertad y autonomía. Exceptuando las manifestaciones callejeras en Bolivia y Venezuela, la mayoría de los actores de la sociedad civil en Latinoamérica han adoptado métodos no violentos para difundir sus ideas en el dominio público. La violencia no es un medio legítimo de expresión de los intereses de la sociedad civil ni una forma eficaz de fomentar la democracia a largo plazo.

En el caso de Argentina, los primeros años de la democracia se caracterizaron por una ruptura de la relación directa entre el gobierno y la ciudadanía, estando ausente esta última, en su mayoría, del proceso político. Este caso ilustra el papel que desempeña la sociedad civil mientras que la democracia se establece y consolida: sus actores pueden constituir el nexo con el gobierno ante la ausencia de una participación política más amplia del público en general. Además, si el gobierno está comprometido con la democratización, este trabajo conjunto con la sociedad civil ayuda a legitimarlo ante la ciudadanía.

most important characteristic—autonomy from the state—by relying on the government for funding. Civil society needs government to provide it the space and mechanisms for participation. Public hearings and participatory budgets, for example, have significantly contributed to the system’s transparency in countries such as Brazil and are now being implemented in Chile and Colombia. At the same time, civil society also should be autonomous, grassroots in origin, and financially independent.

Latin American democracies are faced with low and highly skewed economic growth, weak democratic institutions, and the questionable legitimacy of public actors. Poverty and inequality remain a threat to consolidating democracy. A system of checks and balances must exist within civil society, just as it must exist between the various branches of government. Freedom can be achieved and sustained only through an absolute acceptance of a sense of responsibility on the part of every actor. Each of the individual actors—citizens, the government, the media, NGOs, etc.—must demonstrate accountability as well as work to enforce the accountability of others. Democracies are organic entities and thus require constant vigilance. Complacency is a threat to any democracy, regardless of whether it is emerging or established.

JUDICIAL ACCOUNTABILITY

Almost all Latin American and Caribbean countries are today committed to the rule of law. In many cases, however, this commitment is undermined by the absence of a strong, independent judicial branch of government able and willing to enforce the law. Judicial independence is a premise of every functioning democratic system. Without it, consistent application of the law and due process for citizens cannot be guaranteed. Judicial independence, in turn, depends on a broad-based system of accountability and transparency under which the judiciary both restrains abuses of power by other branches of government and polices itself.

Ultimately, an effective and fair system of justice cannot depend on the good will or the high character of individual judges. It hinges, rather, on the integrity of the judicial system itself and on its ability to meet society’s ever-changing needs. Political and financial independence are two institutional prerequisites for a healthy judiciary. Most judges in Latin America and the Caribbean still face constraints in both areas.

Todos los países de América, con la excepción de Cuba, cuentan hoy día con sistemas políticos democráticos. Los gobiernos y sociedades trabajan arduamente, después de un extenso período de transición, para consolidar las instituciones democráticas. Pero los problemas estructurales, como la falta de igualdad económica, la extensa pobreza, los gobiernos inestables, instituciones políticas débiles y fuerzas antidemocráticas como los paramilitares y la guerrilla en Colombia, presentan un reto para la democracia en América Central y del Sur.

Ante estas circunstancias los actores de la sociedad civil gozan a menudo de mayor poder, ya que los sindicatos y partidos – las instituciones políticas intermedias tradicionales de la sociedad latinoamericana – han perdido su influencia en el ámbito público. Como consecuencia de esta debilidad, las ONGs y otros actores de la sociedad civil han pasado a ser, frecuentemente, partidos políticos, cambiando de esta forma su razón de ser. En México, al depender de fondos gubernamentales, algunas ONGs han perdido su característica más importante que es su autonomía. La sociedad civil depende de que el gobierno le dê el espacio y los mecanismos que le permitan participar. En países como Brasil, las audiencias públicas y los presupuestos de participación, por ejemplo, han mejorado la transparencia del sistema, y ya se les está implementando en Chile y Colombia. La sociedad civil debe asimismo ser autónoma, respetando sus bases, y tener independencia económica.

Las democracias de América Latina enfrentan un crecimiento económico pobre y altamente desigual, instituciones democráticas débiles, y actores públicos de dudosa legitimidad. La pobreza y la desigualdad continúan siendo una amenaza para su consolidación. En la sociedad civil, tal como existe entre los distintos poderes del gobierno, debe haber también un sistema de control y equilibrio. La libertad puede alcanzarse y conservarse únicamente si cada uno de los actores posee una absoluta conciencia de responsabilidad. Cada uno de estos actores (los ciudadanos, el gobierno, los medios de comunicación, las ONGs, etc.) deben rendir cuentas y a la vez exigir que los otros lo hagan. Las democracias son entes orgánicos y por consiguiente requieren una constante vigilancia. El conformismo es una amenaza para cualquier democracia, independientemente de que sea incipiente o ya solidificada.

Even judicial systems that are considered reasonably independent still lack strong mechanisms to ensure accountability. Such is the case in Costa Rica, where, ironically, the traditional independence of judges tends to make greater accountability more difficult.

Justice is a public service, and as such, it is as subject to standards of transparency and accountability as is any other branch of government in any democracy. Civil society can play an important role in promoting an efficient, fair, and well-funded judiciary, but it also must ensure that the judiciary's budget is spent wisely.

It is easy to lose sight of the fact that the citizen, not the judge, should be the central focus of an effective legal system. For this reason, independence and accountability should be promoted simultaneously. A judge should be independent in his legal decisions, for instance, but also must be accountable for the quantity and quality of his work and personal conduct.

A healthy judiciary depends on strong, accountable, and truly independent institutions. Unfortunately, corruption and lack of resources have hampered the development of such institutions throughout Central and South America.

Political Independence

Political independence means protecting judges from influences that might predispose them to dispense justice unequally or unprofessionally. Latin American countries have a number of internal and external mechanisms in place to assess the performance of judges. Internally, performance is evaluated by a judge's peers within the judicial branch. External mechanisms come into play when bodies outside the judiciary assess judges. Depending on the country, these bodies might be the legislature, the executive branch, or an independent office.

The process of selecting judges also is an important factor in ensuring judicial independence. Selection may be by direct appointment from the executive, the legislature, or the judicial branch itself or by persons or bodies that are themselves independent. The particular form of appointment is less important than an objective and transparent process by which political and personal considerations can be minimized. The same is true of evaluating sitting judges. The guarantee of independence does not lie in the formal nature of the evaluation, whether internal or external, but on

RENDICIÓN DE CUENTAS JUDICIAL

Casi todas los países de América Latina y el Caribe han asumido hoy el compromiso con el estado de derecho. Sin embargo, en muchos casos, este compromiso se ve menoscabado por la ausencia de un poder judicial fuerte e independiente, capaz de aplicar la ley y dispuesto a hacerlo. La independencia judicial es un prerrequisito para el funcionamiento de todo sistema democrático, y su falta impide que se pueda garantizar la aplicación consecuente de la ley y el proceso debido a los ciudadanos. Esta independencia judicial depende a su vez de un sistema generalizado de rendición de cuentas y transparencia, dentro del cual el poder judicial limita los abusos de los otros poderes, y a su vez se vigila a sí mismo.

Un sistema de justicia eficaz y justo no puede, a fin de cuentas, depender de la buena voluntad o el carácter intachable individual de los jueces. Debe, por el contrario, depender de la integridad del mismo sistema judicial y su capacidad para enfrentar las necesidades siempre cambiantes de la sociedad. La independencia política y la económica son dos prerrequisitos institucionales para un sistema judicial saludable. La mayoría de los jueces en América Latina aún enfrentan limitaciones en ambas áreas, y hasta los sistemas judiciales considerados razonablemente independientes carecen todavía de mecanismos sólidos que aseguren la rendición de cuentas. Este es el caso de Costa Rica donde, paradójicamente, la tradicional independencia de los jueces hace que una mejor rendición de cuentas sea más difícil.

La justicia, tal como las otras ramas del gobierno en una democracia, es un servicio público, y como tal está sujeta a normas de transparencia y rendición de cuentas. La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en el fomento de un poder judicial, eficiente, justo, y bien solventado, y a la vez, verificar que el presupuesto judicial se utilice de manera sensata.

Es fácil perder de vista el hecho de que el ciudadano, y no el juez, debe ser el foco de atención en un sistema legal eficaz, y este es el motivo por el cual la independencia y la rendición de cuentas deben ser fomentadas de manera simultánea. El juez debe tener independencia en sus decisiones legales, por ejemplo, pero debe también rendir cuentas de la cantidad y calidad de su trabajo y de su conducta personal.

Un sistema judicial saludable depende de instituciones fuertes, sujetas a rendir cuentas, y verdaderamente

the open and unbiased quality of the assessment process itself.

Financial Independence

Financial independence also is critical to creating and sustaining an accountable judicial system. Judiciaries need to be fully funded and judges adequately compensated. Political factors should play a minimal role in budgeting for the judiciary. But the judiciary itself must become more accountable, subjecting its institutions and members to the highest possible standards of financial prudence.

Proposals

1. Countries should consider a constitutional provision mandating a minimum percentage of the national budget to finance the expenses of the judiciary.
2. A greater effort is needed to ensure judicial independence in countries' budgetary processes, either by clearly demarcating judicial expenditures within a general proposal or by considering them separately. This would help the judicial budget reflect the real needs of the judiciary rather than political or other nonjudicial considerations.
3. There should be reasonable compensation for judges. Extremely low salaries increase the risk of bribery. Raising judges' compensation to adequate levels is an investment in a high-quality, independent judiciary.
4. Disciplinary boards and customer service offices should be accessible to all individuals who deal with the court system.
5. All judicial decisions should be published. Several countries—notably the United States, Costa Rica, and Peru—already publish all significant cases.
6. Judges should be appointed using objective standards such as exams and other certifications. The personal records of potential nominees should be available to the public in order to have citizens' input before the appointment is made.
7. Professional and psychological exams should be implemented widely in the appointment systems. The law can be very complex, and it is important to have judges technically and emotionally capable of interpreting it accurately and dispassionately.
8. Protecting the personal safety of judges should be a top national priority. This is an absolutely

independientes. Desafortunadamente, la corrupción y la falta de recursos han obstaculizado el desarrollo de estas instituciones en América Central y Sudamérica.

Independencia política

Independencia política significa la protección de los jueces contra presiones que pudieran predisponerlos a ejercer su labor de manera no equitativa o no profesional. Los países de Latinoamérica cuentan con diversos mecanismos, internos y externos, para evaluar el desempeño de sus jueces. Internamente, la evaluación la realizan los otros jueces dentro de la rama judicial, mientras que los mecanismos externos entran en juego cuando organismos fuera del poder judicial se encargan de evaluar a los jueces. Estos organismos pueden ser, dependiendo del país, el poder legislativo, el ejecutivo, o una entidad independiente.

El proceso de selección de los jueces constituye también un elemento importante en el logro de la independencia judicial. Esta selección puede constituir en la designación directa por parte del ejecutivo, la legislatura, el poder judicial mismo, o personas u organismos que son a su vez independientes. Un proceso objetivo y transparente, en el cual la influencia de consideraciones políticas y personales sea mínima, reviste mayor importancia que el modo específico de nombramiento. El mismo concepto se aplica a la evaluación de los jueces en funciones, ya que la garantía de independencia está dada por las cualidades de apertura e imparcialidad del proceso mismo, y no por la naturaleza formal, ya sea interna o externa, de la evaluación.

Independencia económica

La independencia económica es también un elemento crucial para la creación y sustentación de un sistema judicial responsable. Los tribunales deben contar con total apoyo financiero y los jueces deben ser remunerados adecuadamente. Los factores políticos deben jugar un papel mínimo en la elaboración de los presupuestos judiciales. El poder judicial debe a su vez asumir la responsabilidad de rendir cuentas, haciendo que sus instituciones y miembros se ajusten a los criterios más estrictos de prudencia fiscal.

Propuestas

1. Cada país debe considerar una disposición constitucional que fije un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para solventar el sistema judicial.

critical precondition to an independent judiciary. In Colombia, for example, judges have been killed for legal decisions against powerful players in both government and society.

ECONOMIC ACCOUNTABILITY

Transparency in governmental finances has a demonstrably positive impact on investment, growth, and economic performance in general. Improving the efficiency and accountability of government expenditure promotes business confidence, which is, in turn, a prerequisite for robust economic growth. Achieving such transparency and accountability faces daunting economic, political, and social challenges in developing countries, including those of Latin America. Identifying and analyzing these constraints are important first steps in developing an action plan for enhancing financial accountability.

One such constraint is the necessity of striking a balance between economic objectives and other goals in fiscal decision-making. Political considerations in such areas as overall government spending, allocation of resources within the budget, and financing (taxation, debt) often are an important—and decisive—force driving policy.

Another series of constraints is related to the budget itself. The inefficiency of tax collection and administration is a widespread problem throughout the region. Mistrust in the government's management of public resources has led to endemic noncompliance, a narrow tax base, and inadequate domestic revenue collection.

Governments in Latin America also face tremendous difficulty in allocating public resources efficiently. Budgets are frequently compromised even before they are presented, limiting flexibility in meeting genuine citizens' need. Once approved, subsidies to specific sectors, such as agriculture, become almost impossible to remove, and wage increases for civil servants, such as teachers, become automatic. This problem is shared by democracies throughout the world but is particularly severe in a number of Latin American countries.

Managing public debt is a critical budgetary issue. Unsustainable debt service both limits the ability of government to increase expenditure on pressing social needs and dampens overall growth. Governments, of course, should do their best to honor their debts, but they also need to develop appropriate debt

2. Se debe dedicar un esfuerzo mayor para alcanzar la independencia judicial en el contexto de los procesos presupuestarios del país, ya sea delimitando claramente los gastos judiciales dentro de la propuesta general, o considerándolos separadamente. Esto permitiría que el presupuesto judicial refleje las necesidades reales del sistema, en lugar de consideraciones políticas o ajenas al mismo
3. Los jueces deben ser remunerados de manera razonable, ya que el riesgo de soborno se incrementa al existir salarios extremadamente bajos. El aumento de la compensación de los jueces hasta un nivel adecuado representa una inversión en un sistema de jurisprudencia independiente y de alta calidad.
4. Toda persona que trata con el sistema judicial debe tener acceso a comités disciplinarios y departamentos de atención al consumidor.
5. Toda decisión judicial debe ser publicada. Varios países entre los que se incluyen los EE.UU., Costa Rica y Perú ya publican todos los casos significantes.
6. Los jueces deben ser designados por medio de la aplicación de estándares objetivos, tales como exámenes u otro tipo de certificaciones. El público debe tener acceso a los expedientes personales de los candidatos para poder dar su opinión antes de que la designación se haga efectiva.
7. El sistema de nombramiento debería comprender el uso generalizado de pruebas profesionales y psicológicas. La complejidad de la ley exige que los jueces sean técnica y emocionalmente capaces de interpretarla con precisión y objetividad.
8. La protección de la seguridad personal de los jueces debe ser una prioridad nacional, teniendo en cuenta que es un prerequisite crítico para la independencia de la justicia. En Colombia, por ejemplo, han habido jueces asesinados por tomar decisiones que afectan a personajes poderosos tanto del gobierno como de la sociedad.

RENDICIÓN DE CUENTAS ECONÓMICA

Es posible demostrar que la transparencia en las finanzas gubernamentales tiene un efecto positivo en la inversión, el crecimiento, y el desempeño económico en general. Al mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en el gasto gubernamental se favorece un clima de confianza en los negocios que es, a su vez, un prerequisite para un crecimiento económico robusto. El logro de esa transparencia y rendición de cuentas

management strategies that increase transparency and efficiency in the use of scarce financial resources.

A last constraint to economic accountability is balancing the need for higher government revenues with the imperative of fostering a dynamic private sector. Business cannot be looked on simply as a source of funding for government programs. On the contrary, the private sector must play a lead role in generating growth and creating jobs. Striking this balance will never be easy, but macroeconomic policies aimed at achieving stable economic growth—and therefore higher tax revenues in the longer term—will make the trade-offs less painful.

Proposals

1. Governments should develop objective indicators of fiscal performance that help citizens better evaluate the budget.
2. Expenditures should be more goal-oriented, especially in social spending. For example, a program targeted at education should be evaluated in terms of average student performance or dropout rates. Follow-up studies also are important. In the case of education, for instance, it is important to know the impact of government spending on the longer-term personal income of those involved. Such measures not only allow legislators and citizens to judge the effectiveness of individual programs but also permit them to make more informed decisions on allocating resources among competing programs.
3. There needs to be improved technical support for legislatures, finance ministries, budget offices, and other institutions. Such expertise is critical to analyzing and controlling public expenditures. Professionalizing the budgetary process would restrain corruption, minimize mismanagement, and bolster public confidence in the tax system. Latin American legislatures should follow the example of the U.S. Congress by creating institutions like the Congressional Budget Office (CBO). The CBO, with a professional staff of more than 200 members, provides Congress with the nonpartisan estimates and analyses required for budgetary decisions.
4. The countries of Central and South America, like many developing economies, require support from the developed world in reducing onerous debt burdens, not only by means of traditional debt relief

enfrenta abrumadores retos económicos, políticos y sociales en los países en desarrollo, incluyendo los de Latinoamérica. Un primer paso importante para el desarrollo de un plan de acción que aumente la rendición de cuentas a nivel financiero, consiste en la identificación y el análisis de estos factores limitantes.

Uno de estos factores es la necesidad de lograr un equilibrio entre los objetivos económicos y otras metas en la toma de decisiones fiscales. Las consideraciones políticas constituyen a menudo un factor importante, y también decisivo, en las áreas de gastos generales del gobierno, distribución de recursos dentro del presupuesto, y financiación (tributación, deuda).

Otro conjunto de limitaciones se relaciona con el presupuesto mismo. La ineficiencia en la recaudación y administración impositiva es un problema altamente difundido en la región. La desconfianza en el manejo que realiza el gobierno de los recursos públicos ha llevado a una evasión endémica, una base impositiva insuficiente, y una recaudación doméstica inadecuada.

Los gobiernos de Latinoamérica enfrentan también tremendas dificultades en la distribución eficiente de los recursos públicos. A menudo los presupuestos ya están comprometidos antes de ser presentados, limitando la flexibilidad necesaria para enfrentar las necesidades genuinas de la ciudadanía. Una vez aprobados, los subsidios a sectores específicos (como la agricultura) resultan casi imposibles de eliminar y los aumentos de sueldo para el personal civil (como los maestros) se hacen automáticos. Este es un problema que padecen las democracias en todo el mundo, pero que es más severo en algunos países latinoamericanos.

Una cuestión presupuestaria crítica es el manejo de la deuda pública. Una deuda cuya amortización es imposible de sustentar limita al gobierno en su capacidad de aumentar el gasto para responder a necesidades sociales, a la vez que afecta al crecimiento en general. Todo gobierno está obligado, naturalmente, a hacer lo posible por repagar sus deudas. Al mismo tiempo, necesita adoptar estrategias de gestión de la deuda que aumenten adecuadamente la transparencia y eficiencia en el uso de escasos recursos financieros.

Un último obstáculo para la rendición de cuentas es la necesidad de balancear una mayor recaudación con el imperativo de fomentar un sector privado dinámico. No se puede considerar a la industria únicamente como una fuente de ingresos para ejecutar programas gubernamentales; por el contrario, el sector privado debe

but also by innovative measures such as swapping debt for strategic investment in a country's key development areas.

5. While multilateral support is critical, countries in Latin America, working with international institutions, need to do a better job of ensuring that funds are spent on areas of economic and social priority and that all expenditures meet the highest standards of transparency and accountability.
6. Countries should consider using legal frameworks to buttress responsible macroeconomic policy. For example, countries with a long history of debt mismanagement might add a national debt ceiling to their constitutions.
7. Governments should undertake sustained efforts to reduce administrative costs, including strict controls on the size of their bureaucracies, in order to free resources for more productive social and investment needs.
8. Governments should allow more private investment in select sectors now dominated by the state. Such structural reform would permit reallocation of government resources toward areas of high social need, such as education, health, and the environment. In the case of Mexico, reform of the energy sector could free billions of dollars for such purposes. The same is true, although on a much smaller scale, for Suriname's banana and rice sectors.

The Fellows of the Americas Project 2003 were Virginia Lencina (Argentina), Allison Gabriella Fraser (Bahamas), Ana Carolina Yoshida Hirano (Brazil), Manuel Suárez (Bolivia), Pamela Eugenia Figueroa Rubio (Chile), Jaime Arteaga de Brigard (Colombia), Nancy Hernández (Costa Rica), Eduardo Sanz Lovatón (Dominican Republic), Jean-Pierre Leroy (Haiti), Oliver Hilaire Sobers (Jamaica), Bernardo de la Garza Herrera (Mexico), Roxana Jimenez Vargas-Machuca (Peru), Saskia Simone Nahar (Suriname), Shawn A. Gross (United States), Leonardo Costa Franco (Uruguay), and Leonardo Garrido (Venezuela).

The keynote speaker was Ambassador Luigi Einaudi, assistant secretary general of the Organization of American States since July 2000. Moderators and panelists of working sessions with the fellows were Linn Hammergren, public sector specialist in the World

desempeñar el principal papel en el desarrollo y la creación de empleos. Alcanzar este equilibrio será siempre una tarea difícil, pero los sacrificios serán menores si se implementan políticas macroeconómicas destinadas a lograr un crecimiento estable, con el resultante aumento de recaudación impositiva en el largo plazo.

Propuestas

1. Los gobiernos deben elaborar indicadores objetivos de su desenvolvimiento fiscal que le permitan a la ciudadanía evaluar el presupuesto.
2. Los gastos, especialmente en el campo social, deben tener metas establecidas. Un programa en el área educativa, por ejemplo, debe poder ser evaluado por los promedios de desempeño estudiantil, o por las tasas de deserción escolar. Los estudios de control también son importantes. Es importante por ejemplo, en el caso de la educación, conocer el efecto a largo plazo del gasto gubernamental sobre el ingreso personal de los beneficiarios de este gasto. Estas medidas permitirían a los legisladores no sólo evaluar la eficacia de programas específicos, sino también tomar mejores decisiones en el momento de distribuir recursos entre programas similares.
3. Es necesario mejorar el apoyo técnico prestado a las legislaturas, los ministerios de finanzas, departamentos de presupuesto y otras entidades. Este tipo de asesoría es crucial para el análisis y control del gasto público. La profesionalización del proceso presupuestario limitaría la corrupción y la mala gestión, aumentando la confianza pública en el sistema fiscal. Las legislaturas latinoamericanas deberían seguir el ejemplo del congreso estadounidense, creando instituciones tales como la Congressional Budget Office (Departamento de presupuesto del Congreso - CBO). El personal profesional del CBO está compuesto por 200 profesionales que suministran al congreso los cálculos y análisis no partidarios que necesitan para tomar decisiones presupuestarias.
4. Tal como muchas economías en desarrollo, las de los países de centro y sudamérica necesitan el apoyo del mundo industrializado para reducir su onerosa deuda no solo a través de las formas tradicionales, sino también por medio de medidas innovadoras, como puede ser el intercambio de deuda por inversiones estratégicas en áreas claves de desarrollo del país.

Bank's Latin America Regional Department; Rudolf Hommes, private advisor to Alvaro Uribe, president of Colombia; Jorge Santisteva, the first national Human Rights Ombudsman of Peru, from 1996 to 2000; Andres Schedler, professor of political science at the Center for Economic Research and Teaching; and Kurt Weyland, associate professor of government at the University of Texas at Austin.

This report was prepared by Erika de la Garza with the editorial assistance of Joe Barnes.

NOTES

¹ "The Stubborn Survival of Frustrated Democrats," *The Economist*, November 1, 2003.

² Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press: Norman, Oklahoma, 1991.

³ The "Grandmothers of the Plaza de Mayo," named after the public square in Buenos Aires where for many years its members have staged daily protests demanding information on Argentina's "disappeared."

5. Aún cuando el apoyo multilateral es crítico, también es necesario que los países de América Latina, trabajando conjuntamente con las instituciones internacionales, se cercioren de que los fondos se destinan a cuestiones económicas y sociales prioritarias, y que todo gasto se realice de acuerdo con las normas más estrictas de transparencia y rendición de cuentas.
6. Debería contemplarse a nivel nacional la implementación de marcos jurídicos para delinear una política macroeconómica responsable. Los países con una larga historia de gestión inadecuada de la deuda, por ejemplo, podrían definir un tope constitucional para la deuda nacional.
7. Debe realizarse, por parte de los gobiernos, un esfuerzo sostenido por reducir los gastos de administración, incluyendo controles estrictos sobre el tamaño de la burocracia, con el fin de liberar recursos para necesidades sociales y de inversión.
8. La inversión privada, en ciertos sectores actualmente controlados por el estado, debe ser fomentada por los gobiernos. Por medio de esta reforma estructural podrían redistribuirse los recursos del estado hacia áreas de alta necesidad social, como la educación, la salud, y el medio ambiente. En el caso de México, la reforma del sector energético podría liberar miles de millones para estos fines, y lo mismo se aplica, aunque en menor medida, a los sectores bananero y arrocero de Suriname.

Los fellows del Proyecto de las Américas 2003 fueron Virginia Lencina (Argentina), Allison Gabriella Fraser (Bahamas), Ana Carolina Yoshida Hirano (Brasil), Manuel Suárez (Bolivia), Pamela Eugenia Figueroa Rubio (Chile), Jaime Arteaga de Brigard (Colombia), Nancy Hernández (Costa Rica), Eduardo Sanz Lovaton (República Dominicana), Jean-Pierre Leroy (Haiti), Oliver Hilaire Sobers (Jamaica), Bernardo de la Garza Herrera (México), Roxana Jimenez Vargas-Machuca (Perú), Saskia Simone Nahar (Suriname), Shawn A. Gross (Estados Unidos), Leonardo Costa Franco (Uruguay), y Leonardo Garrido (Venezuela).

El principal orador fue el Embajador Luigi Einaudi, Subsecretario General de la Organización de Estados Americanos desde el 2000. Los moderadores y panelistas de las sesiones de trabajo fueron Linn Hammergren, especialista del sector público en el Departamento Regional de América Latina del Banco Mundial;

