

ISSN: 1130-2887

USOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA PARA EL
REENFOQUE DE LAS REFORMAS JUDICIALES:
LECCIONES DESDE CINCO PAÍSES

*Uses of empirical research in refocusing judicial reforms:
lessons from five countries*

Linn HAMMERGREN

Banco Mundial

✉ lhammergren@worldbank.org

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 15-45]

Fecha de recepción: noviembre del 2004

Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

RESUMEN: El artículo plantea un estudio sobre la ineficiencia del Poder Judicial en América Latina y como, a pesar de los esfuerzos por realizar una reforma eficaz, los problemas actuales son similares a los de hace dos décadas. Estos problemas han originado que los ciudadanos desconfíen de la institución judicial. Se trata de un trabajo que pretende analizar las reformas producidas en la Administración de justicia latinoamericana y establecer propuestas para así mejorar la actual situación.

Palabras clave: Poder Judicial, sentencia, tribunal, juicio, reforma judicial.

ABSTRACT: The article is a study of the inefficiency of the Judiciary in Latin America, and how, despite reform efforts, the problems of two decades ago persist. These problems have caused high levels of citizens' distrust towards the Judiciary. The article aims to assess judicial reforms in Latin America, and propose new directions for future reform efforts.

Key words: Judiciary, sentence, courts, trials, judicial reform.

I. INTRODUCCIÓN¹

Después de la apertura democrática de la década de 1980, los latinoamericanos mostraron interés en sus sistemas de justicia e iniciaron dos décadas de esfuerzos concentrados en mejorar su desempeño. Aunque los tribunales latinoamericanos han estado en constante reforma prácticamente desde su origen, este reciente movimiento se ha distinguido por varias características:

1. Surgió después de un período de largas décadas durante las cuales los poderes judiciales de la región sufrieron una inusual falta de atención, que les condujo a ser considerados «el brazo huérfano del gobierno»².
2. Aunque los cambios legales constituyen un elemento central de las reformas, también se incorporaron elementos novedosos, como la creación de nuevas organizaciones sectoriales, inversiones en equipos y edificios, una nueva atención hacia la administración y la gestión, así como un énfasis en valores como el mayor acceso a la justicia, su independencia y eficiencia.
3. Las reformas han sido financiadas, y en muchos casos iniciadas, por donaciones de agencias internacionales y por un grupo muy diverso de patrocinadores locales³.
4. El proceso se ha beneficiado de un inusual nivel de contacto e intercambio entre los países participantes. Esto ha ayudado a vencer las resistencias locales al cambio y ha acelerado la adopción de nuevas tendencias a través de los países.
5. La reforma judicial se encuentra cada vez más vinculada a amplios objetivos sociales, incluyendo el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la democratización.

Tal y como ha sido documentado por numerosos observadores⁴, las reformas han producido considerables cambios en la organización, operación, recursos y visibilidad de las organizaciones sectoriales de la región. Los sistemas judiciales se han extendido en tamaño y cobertura. Han aparecido nuevas instituciones, como ministerios públicos, organismos de defensa pública, cámaras y tribunales constitucionales, concejos de judicatura y escuelas judiciales. La organización interna de estas entidades, y del Poder Judicial en sí mismo, ha venido a ser más compleja; los sistemas y plazos de los nombramientos se han reformado para disminuir la intervención política en la selección y decisiones de los jueces; muchas cortes disfrutaban de mayor presupuesto y mejores

1. Las opiniones aquí expresadas son propias de la autora y no representan las posiciones del Banco Mundial ni las de los equipos de investigadores locales, salvo cuando se citen datos, análisis o reportes. Ver el anexo para más información sobre los equipos de investigadores locales.

2. J. CORREA (1999) proporciona una excelente síntesis sobre la histórica desatención al Poder Judicial.

3. Para una revisión de los programas del BID, del Banco Mundial y de USAID en América Latina, ver los artículos contenidos en P. DOMINGO y R. SIEDER (2001).

4. Aún las voces críticas se muestran reticentes a admitirlo (ver J. CORREA, 1999; M. POPKIN, 2000; L. HAMMERGREN, 1998 y 2003; W. PRILLAMAN, 2000; M. UNGAR, 2002 y A. BAYTELMAN, 2002).

salarios para sus empleados; se han realizado grandes inversiones en equipo e infraestructura; los códigos procesales y de derecho sustantivo han sido reescritos y puestos en práctica; han surgido innovaciones como la conciliación, el arbitraje y ciertos servicios especializados para la población marginada. Muchas Cortes ahora tienen oficinas de divulgación y relaciones públicas para dar a conocer los cambios y ayudar a los ciudadanos a acceder a los servicios. Como poco, después de veinte años de programas de reforma, el sector judicial luce y opera de manera muy diferente a como lo hacía antes de que se iniciara este proceso.

Desafortunadamente, a pesar del dinamismo y la cantidad de recursos invertidos, los cambios no han reducido los problemas tradicionales del desempeño judicial, y en algunos casos han agregado otros nuevos. Si acaso ha existido algún avance en las metas más amplias a nivel extrasectorial –crecimiento económico, reducción de la pobreza, estabilidad política–, todavía nadie ha documentado tal contribución del sistema judicial⁵. Tal y como lo indican los sondeos de opinión a través de la región⁶, en opinión de los observadores nacionales e internacionales y de un creciente número de literatura académica, los latinoamericanos aún no confían en sus sistemas de justicia, creen que generan costosas demoras, emiten fallos irrelevantes, aparecen jueces politizados o corruptos y cada vez se encuentran más alejados de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos ordinarios. Los defensores de las reformas suelen contestar de dos maneras: esos cambios institucionales básicos requieren tiempo para perfeccionarse y todavía más tiempo para hacerse evidentes ante la opinión pública.

El cambio es lento porque requiere una complicada secuencia de pasos: alterar las reglas y prácticas internas, para, con ello, modificar comportamientos y rendimientos, y así, eventualmente, mejorar los resultados e impactos. Cada etapa requiere tiempo y puede suponer numerosos ajustes. El cambio institucional no ocurre con sólo dictar una ley o crear una nueva institución jurídica. Además es posible que se necesite algún tiempo para que se comiencen a sentir los cambios. La mayoría de los ciudadanos no mantienen un contacto regular con sus tribunales y pueden pasar por alto inclusive mejoras masivas⁷, pues basan sus puntos de vista en la cobertura de los

5. Debido a las dudas sobre el progreso real en esas otras áreas y a los recientes retrocesos en algunas de ellas, se podría hablar de una contribución negativa. De todas maneras lo que sí parece seguro es que el aporte del sector judicial ha sido marginal en cualquier sentido.

6. En el 2003, el *Latinobarómetro* mostraba que un escaso 25% de entrevistados afirmaban tener mucha confianza en los tribunales. Las calificaciones varían por país, pero únicamente exceden el 40% en Costa Rica y en Uruguay. Perú estuvo entre los más bajos con un 16,5% (P. GALINDO, 2003). Como indica J. J. TOHARIA (2002), los resultados en Europa no son mucho mejores, aunque normalmente hay una diferencia entre la aprobación del sistema y la confianza en la integridad de los jueces, donde la valoración de la primera suele ser inferior que la segunda. Se podría concluir que los europeos prefieren a sus jueces que a la manera en que funciona el sistema de justicia. Nadie ha realizado esa distinción en América Latina, pero es posible que allí los jueces no resulten tan bien valorados.

7. Por esta razón, encuestas de opinión recientes han comenzado a distinguir entre las perspectivas de los ciudadanos ordinarios y las de los ciudadanos que han tenido contacto con los tribunales (u otras instituciones de interés). Ver H. KRITZER (2000) para una discusión sobre el uso de encuestas de opinión para evaluar el desempeño judicial en los Estados Unidos.

medios de comunicación sobre unos pocos casos de relevancia (usualmente aquellos que de peor manera evalúan el desempeño judicial, aun en países desarrollados) o sobre experiencias de muchos años atrás. El hecho de que en la mayoría de países el número de casos siga creciendo, en ocasiones a niveles asombrosos, podría sugerir que no todo está tan mal, sin embargo, hay motivos suficientes para preocuparse. Los datos confirman que la duración de los procedimientos no ha disminuido en la mayoría de países, los niveles de demora judicial siguen creciendo, muchos ciudadanos encuentran difícil el acceso a los tribunales, y el litigio abusivo, que se utiliza para evadir la justicia, no parece haber declinado. En muchos países la politización de la judicatura y la profunda corrupción no han cedido en lo más mínimo.

También hay sectores donde imponer mejoras puede producir imprevisibles efectos negativos. La conciliación prejudicial obligatoria puede convertirse en un obstáculo más para la población de bajos ingresos económicos. Las tasas judiciales, como las adoptadas en Perú y en Ecuador, son asociables con la caída en el uso de los tribunales por varios sectores de la población (no precisamente los litigantes abusivos). El acceso a la justicia sin una efectiva ejecución de las sentencias (un serio problema en muchos países) únicamente puede incrementar el cinismo popular; habiendo ganado su caso, el litigante se encuentra con que no puede hacer efectiva su pretensión. El creciente recurso a la normativa constitucional y de interés público (la «amparización»⁸ de la justicia) puede conducir a decepciones similares además de empujar a espacios ajenos al litigio normal. La jurisprudencia constitucional, el fortalecimiento de la independencia de los jueces y los mecanismos de control judicial sobre los actos administrativos también producen frecuentes choques entre poderes del Estado, mientras que la incursión judicial en la generación de políticas conduce a terribles predicciones respecto al gobierno de los jueces y al estrangulamiento de la capacidad del Poder Ejecutivo para promover nuevas políticas⁹.

Todos estos fenómenos han producido preocupación sobre la validez de los modelos y premisas que sustentan a los programas de reforma. Muchos de ellos, tal y como hoy se admite, fueron diseñados sabiendo muy poco acerca del funcionamiento real del sector judicial. Como brazo huérfano del gobierno, la judicatura, como el resto del sector judicial, fue también el menos estudiado y menos entendido entre las instituciones de la región. Después de dos décadas de reformas ha aumentado nuestra comprensión y se han añadido nuevas herramientas (como por ejemplo las bases estadísticas) que prometen seguir avanzando aún más. Sin embargo, los modelos de reforma no han

8. Este concepto ha tomado actualidad en Perú, debido al extendido uso de los recursos de amparo (recursos para la protección frente a actos contrarios a los derechos humanos) para litigar sobre asuntos que anteriormente eran tratados por los tribunales civiles o administrativos. Otros autores hablan sobre la judicialización de la política y la constitucionalización de la justicia. Ver N. TATE y T. VALLINDER (1995).

9. Estas quejas son más frecuentes en los países con organismos constitucionales más activos, como en Colombia, Costa Rica y, más recientemente, Argentina y Brasil. Sucesos recientes indican que Perú puede estar sumándose a este grupo.

experimentado ajustes acordes con esa acumulación de conocimientos. La definición de problemas, causas y soluciones permanecen idénticas a como fueron formuladas dos décadas atrás; ni la creciente información sobre el sector judicial, ni los decepcionantes resultados obtenidos han generado un serio esfuerzo por revisar los programas. Otras interrogantes surgen a partir de recientes eventos en las naciones desarrolladas, pues la revisión del desempeño judicial hace ver con cautela la eficacia de estos mismos modelos en el contexto de naciones industrializadas¹⁰.

Muchas de estas inquietudes escapan al objetivo de este trabajo. Sin embargo, es necesario mencionar que actualmente se cuestionan nuestras más profundas convicciones sobre el papel de los tribunales en la resolución de conflictos, la conexión de la resolución de conflictos con la ejecución obligatoria y el lugar de la independencia judicial y sus funciones de contrapeso del poder. Los observadores sugieren que una excesiva dependencia en la capacidad de los tribunales para resolver los conflictos podría debilitar, en lugar de fortalecer, la seguridad jurídica; que los objetivos usuales como la independencia, el acceso y la eficiencia, no pueden encontrar soluciones simultáneas, y que el control judicial, tal y como se practica, puede que no sea el mecanismo apropiado para resolver conflictos políticos propiamente dichos (la definición de política referida a: quién toma qué, cuándo y cómo). Lo anterior es especialmente cierto en el área de los derechos de segunda y tercera generación, donde la intervención de los tribunales puede tener importantes efectos sobre cómo han de utilizarse los recursos públicos. Una sociedad podría tener el deseo de proveer techo a todos los mendigos o subsidiar los servicios de salud a todos los ciudadanos, pero se presume que esas decisiones se deberían tomar a partir de la más amplia participación y considerando todos los costos e inconvenientes, y no según el criterio exclusivo de los jueces.

II. MEJORAS EN LA INFORMACIÓN BÁSICA PARA LAS REFORMAS

Respecto a los esfuerzos por producir un nuevo modelo de la función judicial, y su misión en cuanto al desarrollo nacional, se podría lograr mucho a partir de una sincera evaluación sobre las percepciones de los tradicionales defectos de la Administración de justicia. La mayoría de reformas y críticas a la judicatura parten de un determinado conjunto de valoraciones y presupuestos que de alguna manera se reflejan en las creencias populares o en «lo que toda persona opina acerca de cómo funcionan los tribunales». De manera universal, sin distinguir entre distintos países, aparecen las siguientes ideas:

1. Normalmente los casos tardan años en ser resueltos. No existe un proceso expedito.
2. Las demoras son causadas por litigantes y jueces.
3. Normalmente, la demora judicial obedece al excesivo trabajo de los jueces.
4. A menudo los litigantes propician las demoras por su tendencia a hacer uso de todas las excepciones y apelaciones posibles.

10. Para una discusión sobre las tendencias europeas, ver A. ZUCKERMAN (1999).

5. En los procesos de cobro de deudas (juicios ejecutivos), los jueces están pre-dispuestos en contra de los acreedores.
6. Los más significativos retrasos se dan al momento de dictar sentencia o en el tiempo añadido por las numerosas apelaciones.
7. Los tribunales tienen un enorme impacto económico, debido a la lentitud en la tramitación de casos que involucran intereses de grandes empresarios (normalmente se asume que son la mayoría de los casos). De ahí el frecuente argumento sobre la necesidad de tribunales especiales para tratar esos asuntos.
8. Los mayores obstáculos para los pobres son la ubicación de los tribunales, los costes, las tasas y los honorarios profesionales y, en general, el trato que reciben. Se plantea como solución ampliar el número de jueces y mejorar los subsidios para los servicios legales.
9. Los jueces de paz y otros juzgados pequeños sirven a los pobres.
10. El sistema inquisitorial de justicia penal es fuente de demoras, impunidad y otras injusticias.

También existen opiniones específicas en cada país. En Perú se cree que los tribunales del juez de paz tramitan fundamentalmente asuntos de derecho de familia. En México, se piensa que los juicios ejecutivos (procesos sumarios para la liquidación de deudas) son predominantemente utilizados por los bancos. Los países que mantienen tasas para acceder a los tribunales suelen aducir que ello ayuda a reducir los litigios abusivos. En países donde, como en México, no existe imposición de tasas, se argumenta que la gratuidad de la justicia permite el acceso equitativo para todos.

El problema con todas estas creencias comunes es que se fundamentan en meras percepciones. Muchas de estas percepciones proceden del criterio de supuestos expertos, como jueces o litigantes, sin embargo, como la experiencia en otros países ha demostrado, aun los expertos pueden percibir las cosas de manera imprecisa¹¹. La gente tiende a basar sus generalizaciones en algunos eventos memorables o en la simple repetición de lo que otros les han contado. De esa manera podría ser que se construya todo un esquema sobre el funcionamiento del sistema judicial (o sobre cualquier otro fenómeno) basándose en unas pocas opiniones distorsionadas. Debido a que en América Latina nadie había investigado de manera sistemática los hechos detrás de la apariencia, el Banco Mundial decidió encargar una serie de estudios para evaluar esas creencias generalizadas frente a datos duros provenientes de los expedientes judiciales.

La idea era bastante sencilla: usar la información en una muestra aleatoria de expedientes judiciales para determinar los datos reales sobre quién hace uso de los tribunales, con qué propósito y con cuáles resultados. Por lo anterior, al estudio se le puso

11. H. KRITZER (1983), investigador estadounidense que ha realizado estudios similares entre usuarios de las Cortes, fue uno de los primeros en llamar la atención sobre este hecho. La *AUSTRALIAN COMMISSION* (2000) se encargó de revisar el desempeño de las Cortes en ese país, al enterarse de la impresionante cantidad de reformas introducidas sin haber realizado ningún estudio sobre el verdadero estado de los asuntos.

como título «Usos y usuarios de la justicia». Este trabajo resume los hallazgos de los cinco equipos locales de investigación y agrega un posterior análisis comparativo¹².

La metodología no es nueva; ha sido utilizada durante años por investigadores en los Estados Unidos y, más recientemente, en otros países del *common law*¹³. Las naciones de tradición en derecho civil la han adoptado más lentamente. En muchos países del tercer mundo la falta de atención a las estadísticas judiciales (necesarias como base para encontrar ejemplos e identificar datos relevantes), el costo de la investigación y la creencia dominante de que este tipo de información es innecesaria –bajo el supuesto de que la situación es adecuadamente comprendida– han dificultado su aceptación.

Esta idea, relativamente simple, ha resultado mucho más complicada y onerosa que lo previsto. El financiamiento inicial únicamente pudo cubrir un país (Argentina) y fue necesario incrementarlo para abarcar un segundo estudio en México. A partir de ello, distribuimos recursos para extender el trabajo a Perú, Ecuador y Brasil, sin embargo, con un financiamiento que oscilaba entre US\$25.000 y US\$55.000, los cinco estudios apenas proporcionaron una fotografía parcial de cada situación nacional. Los ejemplos tuvieron que limitarse a los asuntos tramitados durante un solo año, y a lo sumo se pudieron cubrir dos distritos judiciales¹⁴. Dada la gran variedad de circunstancias presentadas aun en los dos países más pequeños (Perú y Ecuador) y las enormes diferencias internas encontradas en México, Argentina y, especialmente, Brasil (con su organización federal de tribunales), la investigación no podía pretender ser representativa de las realidades nacionales. El objetivo inmediato fue valorar las interpretaciones comunes frente a la muestra limitada, señalar las discrepancias encontradas y sugerir cómo esas lagunas afectan a nuestras nociones respecto a los problemas, remedios e impactos esperados sobre las condiciones económicas y sociales. Esperamos que este ejercicio pueda despertar el interés en realizar trabajos similares para otros tipos de casos y distritos judiciales, y que desestime la tendencia a realizar reformas sobre la base de los que los brasileños denominan *achismo* (opinión).

Aunque los tribunales colaboraron mucho con los equipos de investigadores, hubo muchos problemas logísticos. Fue difícil localizar los casos tramitados debido a la deficiencia de los controles de seguimiento de las Cortes y de los archivos judiciales. Las carencias de los sistemas estadísticos hicieron difícil la selección de ejemplos. En Perú, el equipo de trabajo tuvo que hacer un inventario de todos los asuntos tramitados en los despachos de los jueces de paz, debido a que no existía un listado de casos. Las huelgas y paros judiciales, las extensas vacaciones y la ocasional resistencia a abrir

12. Ver G. GARAVANO *et al.* (2000); G. GONZÁLEZ *et al.* (2002); A. L. MAGALONI *et al.* (2001) y F. SIMON *et al.* (1996). Estos estudios se encuentran archivados por la autora. Las versiones publicadas para México, Argentina y Brasil pueden encontrarse en el *WORLD BANK* (2002, 2003a y b).

13. Para un pequeño ejemplo, ver *AUSTRALIAN COMMISSION* (2000); H. KRITZER (1983); *ONTARIO REFORM COMMISSION* (1998) y J. TWOHIG *et al.* (1998, parte del estudio anterior).

14. Un estudio previo, llevado a cabo en República Dominicana (D. VARELA y V. MAYANI, 2000; S. PASTOR y C. VARGAS, 2000a y b) trabajó con casos cerrados por sentencia firme. Éste no es el acercamiento adecuado porque, como se demuestra en nuestra investigación, los casos con sentencia constituyen una muy pequeña parte de todos los expedientes tramitados.

expedientes se sumaron a los inconvenientes. En uno de los países, los investigadores locales tuvieron que reconstruir la mitad de los datos pues el equipo contratado para hacerlo había incurrido en demasiados errores. El financiamiento pronto resultó insuficiente y en muchos casos los equipos locales terminaron asumiendo parte de los costos. La Tabla I ofrece un panorama general de los cinco estudios. Aunque la investigación comenzó con los archivos de los despachos, el objetivo era seguir la trayectoria de los casos a través de las distintas etapas procesales hasta la ejecución. El número de años fue determinado tomando en cuenta períodos en que razonablemente los casos debían haber llegado a su final. Como se señala más adelante, razonable no siempre equivale a suficiente, y en Ecuador, en particular, la mayoría de casos se mantenían en trámite aún después de transcurridos tres años.

TABLA I
 BOSQUEJO DE LA MUESTRA EN LOS CINCO PAÍSES

PAÍS	TAMAÑO DE LA MUESTRA Y NÚMERO DE TRIBUNALES INCLUIDOS	ÁREAS CUBIERTAS	DISTRITOS	FECHA DE TRAMITACIÓN (Y DE ESTUDIO)
ARGENTINA	1.050, dos despachos, ambos tribunales de primera instancia	Civil, Laboral, Penal	Capital Federal (Buenos Aires), Provincia de Santa Fe	1996 (2000)
MÉXICO	464, cuatro tribunales, civiles y juzgados de paz, expedientes archivados y con sentencias	Juicios ejecutivos	Distrito Federal	1997-98, 1997 expedientes archivados y con sentencias (2000)
PERÚ	1.250, dos tribunales, primera instancia y juzgados de paz	Civil, Familia, Laboral	Lima	1998 (2002)
ECUADOR	630, un tribunal	Civil (incluye familia)	Quito	1998 (2002)
BRASIL	845, tres tribunales, civil y fiscal	<i>Ações de Execução, ações monitorias, Mandados de segurança</i> ¹⁵	Estado de Sao Paulo, cortes centrales	1996 (2002)

Fuente: Elaboración propia.

15. Como los amparos, son recursos para la protección frente a actos lesivos de derechos fundamentales.

III. HALLAZGOS DE LA SABIDURÍA POPULAR: LOS EXPERTOS A MENUDO SE EQUIVOCAN

Los hallazgos de los cinco estudios sugieren que las creencias populares sobre el funcionamiento de los tribunales a menudo son erradas, de manera parcial o total. Estos errores son importantes porque influyen en las premisas sobre las cuales se plantean muchos programas de reforma. Como el estudio fue patrocinado por el Banco Mundial, hubo especial interés en examinar las presunciones ligadas al hipotético impacto de los tribunales sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza¹⁶. En consecuencia los casos revisados, en su mayoría, no incluyen la materia penal. Hay otra gama de presunciones acerca de los problemas de la justicia penal que merecen ser reexaminadas. De todas maneras, únicamente la investigación en Argentina incluyó casos penales; la experiencia allí, aunque interesante, sugiere que un tratamiento más detenido requeriría hacer un estudio separado con una muestra más significativa.

El argumento usual sobre el impacto de los tribunales en la actividad económica se centra en los presuntos defectos de los juicios comerciales y civiles y, especialmente, en los altísimos costos que supone el litigar para los actores económicos. Esto se puede resumir brevemente de la siguiente manera: los tribunales lentos, ineficaces y frecuentemente parcializados en los casos de actores económicos importantes (bancos y grandes empresas nacionales y extranjeras), desincentivan la inversión, entorpecen las posibilidades de créditos y logran que los agentes económicos se muestren reacios a hacer negocios con desconocidos. Los bancos han sido especialmente categóricos, pues argumentan que las posibilidades de crédito en la región pueden ser severamente dañadas por los tribunales. En muchos países, el sector bancario ha recomendado la creación de jurisdicciones especiales o fueros¹⁷ que atiendan sus asuntos. Existen dos problemas con esta pretensión: primero, la mayoría de los usuarios de los tribunales, inclusive los bancos, litigan por sumas más bien modestas. Segundo, muchas de las supuestas debilidades en realidad son mucho menos frecuentes y extendidas que lo que se suele decir, además de que a menudo responden a los errores de la propia parte actora (demandante) y no del juez ni del demandado. Si los bancos tienen problemas en la liquidación de cuentas, deberían poner más atención en cómo hacen los negocios y en las subsiguientes actividades de sus propios abogados.

16. Mientras estudios macroestadísticos han establecido una relación entre la calidad de las Cortes y el crecimiento económico, y los argumentos teóricos sugieren la naturaleza de esa relación, se han realizado muy pocos análisis sobre los resultados del modelo sobre casos reales. Como ejemplo de los macroestudios ver A. CASTELAR (1998); D. KAUFMAN *et al.* (1999); R. LA PORTA *et al.* (1998); R. SHERWOOD *et al.* (1994). Los críticos sugieren que las relaciones pueden ser inversas (que el crecimiento económico mejora el desempeño judicial) o que el alcance de la referida causalidad requiere ser comprobado no a partir de materias evidentemente económicas (casos civiles y mercantiles) sino en otras áreas de desempeño judicial o en aspectos no judiciales del imperio de la ley.

17. Un fuero corresponde, esencialmente, a un tribunal especializado, con competencia para conocer asuntos de determinada materia. Así, los 12 fueros cubiertos en Argentina incluían 11 tipos de tribunales especializados en varios aspectos de la ley civil, penal y laboral (fuero simple).

En las siguientes secciones se revisan estos y otros hallazgos relacionados con las creencias comunes sobre el desempeño de los tribunales. Aunque los estudios comprenden otros procedimientos (algunos de los cuales también serán comentados), las comparaciones se centran en los juicios ejecutivos o *ações de execução* (procedimientos sumarios de cobro de deudas), escogidos por razón de su obvio impacto económico, su relativa simplicidad y su notable similitud, en cuanto al fondo, entre los distintos países.

1. Grandes usuarios y grandes reclamos: el uso de los tribunales por parte de los importantes actores económicos se ha ido reduciendo notablemente en estos (y otros) países de la región. En cierto modo, ello resulta sorprendente sólo desde el punto de vista de las percepciones populares de estos países, pues en perspectiva mundial, las grandes compañías tienden a preferir opciones alternativas a llevar sus conflictos ante los tribunales, tales como acudir a arbi rajes u otros mecanismos menos formales. Esto no debe interpretarse como falta de confianza en los sistemas judiciales. Simplemente, las compañías internacionales encuentran más conveniente litigar en un número reducido de jurisdicciones (centros de arbitraje en alguno de los muchos países tercermundistas) pues aumenta la posibilidad de prever los resultados debido a la sujeción a un determinado conjunto de normas. Las empresas nacionales también tienden a usar estos mecanismos alternativos de resolución de conflictos, lo cual se refleja en el creciente número de centros nacionales de mediación y de otros arreglos extrajudiciales de escasos formalismos¹⁸. Incluso para las empresas nacionales las Cortes resultan demasiado formales, poco especializadas en materia comercial y demasiado lentas aun en las mejores circunstancias. Además, el litigio formal es público, lo cual las compañías prefieren evitar, pues no desean ventilar sus disputas de manera tan abierta. La publicidad puede dañar la reputación de cualquier empresa, revela información interna que no conviene divulgar y ayuda a mejorar las tácticas de potenciales oponentes legales.

Nuestras muestras nacionales sobre cobros de deudas en vía judicial muestran distintos resultados, tanto en la incidencia como en la tipología del gran usuario. Normalmente se litiga por pequeños montos adeudados, fundamentalmente por individuos, y sólo excepcionalmente por organizaciones. Los bancos a menudo se encuentran en esa situación; en Perú, son los mayores usuarios tanto de los tribunales civiles como de los juzgados de paz, mientras que en México, aunque no se molestan por sumas reclamables ante juzgados de paz, entre las organizaciones (que siguen siendo minoría) constituyen el mayor usuario de la primera instancia ordinaria en los juzgados civiles. En el caso brasileño de las *ações de execução* y *monitórias*¹⁹, los bancos son importantes usuarios (38% y 20%, respectivamente), pero la mayoría de demandados son individuos y la cuantía media asciende a la modesta suma de Rs. 6.590,20 (Rs. 4.959

18. Para una discusión sobre el uso de los mecanismos informales en Brasil y sobre su utilidad en oposición a los más formales procesos en Chile, ver A. STONE *et al.* (1998).

19. La *ação monitória*, o «juicio monitorio», es un proceso donde existe un documento que establece una deuda líquida a la cual se le reconoce el carácter de *título executivo*. Por tal razón puede ser preliminar a la *ação de execução* (juicio ejecutivo).

cuando el demandado es un individuo y 8.232 cuando es una compañía). Los bancos también juegan un papel prominente en los juzgados civiles de Quito, con un 67,2% de demandas a compañías y un 39,5% entre todos los usuarios. De todos modos, las cuantías de los casos siguen siendo modestas, con una media de \$1.057. En Argentina, el Estado es el usuario más frecuente de los tribunales civiles. Este llamativo hecho resulta lógica consecuencia del ordenamiento jurídico argentino que obliga a cobrar por vía judicial los impuestos y cualquier otra suma debida al Estado²⁰. La Tabla II resume algunos de los datos de los procesos sumarios de cobro judicial.

TABLA II
 DATOS COMPARADOS SOBRE LAS PARTES EN PROCESOS SUMARIOS DE COBRO JUDICIAL

PAÍS/TRIBUNAL	PORCENTAJE DE ORGANIZACIONES DEMANDANTES	PORCENTAJE DE ORGANIZACIONES DEMANDADAS	PORCENTAJE DE BANCOS ENTRE ORGANIZACIONES DEMANDANTES	CUANTÍA MEDIA
ARGENTINA	81 (de los cuales el 57% corresponde al Estado)	39	23 (19)	\$7.000
MÉXICO-CIVIL	71	24	25 (18)	\$11.392
MÉXICO-JUZGADO DE PAZ	47	18	4 (2)	\$1.013
PERÚ-CIVIL	77,8 ²¹	35	73 (56,9)	\$12.321
PERÚ-JUZGADO DE PAZ	77,2	31,7	30 (23,2)	\$807
ECUADOR-CIVIL	58,8	2,4	67,2 (39,5)	\$1.057
BRASIL-CIVIL	70	30	55 (39)	\$6.590

20. Posteriores investigaciones en Brasil sugieren que en efecto el Estado es el mayor litigante, aunque en muchos casos aparezca como parte demandada para el pago de pensiones o contratos.

21. Nota: éstos son sólo juicios ejecutivos. Un procedimiento relacionado (ejecución de garantía, que pretende asegurar el pago de la deuda) muestra ligeras diferencias: el 81% de las demandas son interpuestas por personas jurídicas, de las cuales un 65% (53% de todas las demandas) corresponde a bancos. Para los juzgados de paz, los resultados arrojan un 33% de demandas por parte de personas jurídicas que no son bancos. Se trata fundamentalmente de hipotecas y de compras de automóviles y equipos bajo financiamiento bancario.

Aparte de la identidad de los usuarios y del predominio de reclamaciones de pequeña y media cuantía, muchas de las quejas tradicionales sobre la forma en que los tribunales tramitan sus casos no se sostienen en la práctica. Tomados en conjunto, los hallazgos sugieren que el impacto económico del desempeño judicial no es el esperado según la creencia popular. Ello pone en entredicho el modelo convencional de reforma y las recomendaciones que de él se derivan.

2. Retrasos excesivos: no cabe duda de que las demoras forman parte de los procesos judiciales en los cinco países. De todas maneras, los niveles de retraso, que varían por país y por tipo de caso, usualmente son menos significativos que lo supuesto por los expertos locales. La única obvia excepción la constituye Ecuador, donde es difícil hablar acerca de la disposición de tiempos cuando sólo el 39% de todas las controversias han sido resueltas (por sentencia u otra resolución judicial) en un período de tres a cuatro años, mientras que un 69% de los procesos ejecutivos permanecen en trámite (activos). Adicionalmente, la mayoría de casos en trámite se encuentran apenas en las etapas iniciales de calificación de la demanda, citación y contestación. Dado que, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países, los abogados ecuatorianos no reportan utilizar el tiempo posterior a la interposición de la demanda para negociar con la contraparte, estos prematuros retrasos parecen ser culpa de los tribunales. En este caso, el 23,6% de abogados entrevistados que señalan la demora como el mayor problema judicial parecen estar en lo correcto. Sin embargo, en los otros países tal percepción no resulta tan certera.

La reclamación de los bancos en México, según los cuales la tramitación de un juicio ejecutivo lleva de 3 a 4 años, simplemente no se corresponde con los datos. El período medio de tramitación es de 223 días, con un mínimo de 29 y un máximo de 977 días. Mientras un 80% de los casos no llegan a sentencia, la mayoría se detienen en las etapas iniciales del proceso hasta ser considerados inactivos. Aunque los jueces han recibido la instrucción de cerrar los casos, declarando su caducidad cuando transcurran seis meses de inactividad procesal, se mantienen reticentes a hacerlo temiendo las quejas de los litigantes.

En otros países las demoras son aún mayores, aunque no tanto como comúnmente se describen. En Buenos Aires, el tiempo medio de resolución para los juicios ejecutivos fue de 300 días. Ese mismo plazo constituye la media de los juicios civiles, mientras que los laborales duran 200 y los penales 100. El promedio de casos cerrados en Argentina también es mejor que los de Ecuador y México: 71% de los juicios ejecutivos y 50%, 67% y 86% para los casos penales, civiles y laborales, respectivamente, durante el período de cuatro años. Entre aquellos no cerrados, todavía permanecen en trámite 19%, 17% y 10%, respectivamente. El resto fueron temporalmente archivados.

En Brasil, la duración media de un cobro judicial (excluyendo aquellos no concluidos o cerrados en etapas previas del proceso) es de 478 días. Estos casos representan sólo el 7% de la muestra, pero otro 22% concluyó en pago o en un acuerdo satisfactorio entre las partes, logrado antes de llegar a sentencia. Es verosímil pensar que hay muchos más pagos espontáneos y acuerdos extrajudiciales que los registrados por los tribunales. En general, la experiencia brasileña con los procesos sumarios de cobro judicial se asemeja

mucho a la de México, excepto por la mayor lentitud para llegar a sentencia como por las posibilidades de lograr un pago temprano judicialmente reconocido en alguna etapa del proceso.

En Perú, los tribunales de primera instancia y los juzgados de paz presentan dos apariencias muy distintas, dependiendo de si se consideran todos los casos o sólo los cobros judiciales. Entre los primeros, un 22% fueron rechazados como inadmisibles (un récord para los cinco países) y un 39% de los casos no llegaron a su término antes de vencer el período de 3-4 años. La duración media de los casos al terminar la primera instancia fue de 566 días. En los juzgados de paz, por su parte, los niveles de admisibilidad son más altos y los tiempos de conclusión más cortos; el 55% de los casos llegan a sentencia en menos de 3 meses y sólo un 5,4% (todos casos civiles) tardan más de un año. Sin embargo, entre estas resoluciones dictadas, más de la mitad habían sido provisionalmente archivadas a la espera de la ejecución. Todo parecería positivo excepto por este último detalle y por el hecho de que la mayoría de los sumarios de cobro judicial son presentados por bancos y fondos de pensiones contra demandados sin representación legal, muchos de ellos individuos. El contraste también es impresionante si se toma en cuenta que sólo los tribunales de primera instancia se beneficiaron del programa de reforma peruano destinado a aumentar la eficiencia, mientras los juzgados de paz han sido virtualmente desatendidos a pesar de que anualmente tramitan el doble de asuntos que aquéllos.

En términos de la eficiencia de los juicios ejecutivos, entendida como el nivel y la rapidez de las sentencias, los juzgados de paz y tribunales peruanos obtienen el mejor resultado. Ecuador y Brasil se ubican al final de la escala, mientras que Argentina y México oscilan en el medio. Argentina obtiene mejor calificación que Brasil tanto en nivel como en rapidez de los trámites, aunque, como se dijo, hay un gran margen de variación entre los distintos fueros, oculto a los datos. En Brasil, el muy bajo porcentaje de casos que llegan a sentencia se debe a la existencia de un procedimiento que filtra y separa tanto a los deudores insolventes como a los demandados que no objetan la pretensión. De hecho, en el procedimiento brasileño no se requiere sentencia para hacer efectivo el pago; solamente es necesaria cuando el deudor presenta objeciones legales. La Tabla III compara las experiencias por país, utilizando los procedimientos de cobro judicial como hilo conductor:

TABLA III

DATOS COMPARADOS SOBRE LOS RESULTADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COBRO JUDICIAL

PAÍS/TRIBUNALES	PORCENTAJE DE CASOS CERRADOS (C) Y SENTENCIAS (S) ENTRE EL TOTAL DE EXPEDIENTES	DURACIÓN MEDIA PARA ARRIBAR A SENTENCIA O TERMINACIÓN	PORCENTAJE DE CASOS RESUELTOS A FAVOR DEL DEMANDANTE	PORCENTAJE DE APELACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS
ARGENTINA	71 (C), 60 (S)	300 días (C)	63	13 (todos civiles)
MÉXICO: JUZGADOS DE PAZ Y TRIBUNALES CIVILES	20 (S)	223 días (S)	90	30 (apelación) 12 (amparo) ²²
PERÚ - TRIBUNALES CIVILES	99,3 (C); 67,7 (S)	55 días (C), 65 (S)	96,1 ²³	17,1
PERÚ - JUZGADOS DE PAZ	98,9 (C); 71,8 (S)	81 días (C), 82 (S)	94,7 ²⁴	6
ECUADOR	30 (S)	442 días (S, demandado persona física) 369 días (S, demandado persona jurídica)	94	0
BRASIL	7 (S), 29 cualquier forma de resolución (acuerdos, pagos y embargos) ²⁵	478 días (S), 64, 114 y 343, respectivamente, para cada una de las tres formas de resolución mencionadas	56 (84) ²⁶	88

Fuente: Elaboración propia.

22. En México, las sentencias pueden ser apeladas a nivel estatal y luego ante las cortes federales, como un recurso constitucional (referente a la violación de los derechos fundamentales al debido proceso), por la vía del amparo. Aunque la posibilidad de la doble apelación existe en otros países, la mayoría no lo tienen diseñado como cuestión de constitucionalidad. Por ejemplo, en Brasil, la segunda apelación normalmente iría al *Superior Tribunal da Justiça Federal*. Dado el alto porcentaje de apelaciones ordinarias, es posible que algunos casos tengan doble apelación, pero la investigación recolectó ese dato únicamente en México.

23. 98% incluyen sentencias que acogen parte de las pretensiones de la demanda.

24. 96,2% incluyen sentencias que acogen parte de las pretensiones de la demanda.

25. La *penhora*, llamada embargo en español, es el aseguramiento de bienes para la liquidación de la deuda.

26. Incluyen sentencias que acogen parte de las pretensiones de la demanda. La satisfacción del acreedor (el pago de una u otra manera) es lograda en 27% de los casos presentados. De nuevo, este es un alto estimador si, por ejemplo, se asumen los pagos de casos donde el demandado no presenta oposición. Se carece de registros completos sobre los resultados de las apelaciones.

3. Frecuencia de las tácticas dilatorias: no todas las demoras pueden ser atribuidas a tácticas dilatorias de los demandados. Muchos retrasos parecen atribuibles a la escasa iniciativa procesal de la parte demandada o de su abogado. Al menos eso muestra el alto índice de demandados en rebeldía, es decir, aquellos que nunca contestan a la demanda y para quienes el proceso puede continuar sin su participación activa. Por supuesto, algunos sistemas, como el ecuatoriano, no responden a esta aparente ventaja y siguen operando a paso de tortuga a pesar de la ausencia de oposición. Es difícil determinar si el problema reside en la escasa iniciativa de los abogados o, como dicen los litigantes, en el intrínseco letargo e incompetencia de los tribunales.

En México, los demandados no retrasan el proceso considerablemente, aunque interpongan excepciones e incidentes. En cualquier caso, éstas no son muy frecuentes. Los dos distritos argentinos evidencian otro contraste muy interesante. En Buenos Aires, los mayores retrasos ocurren durante la admisión y notificación, lo cual es frecuentemente atribuido a que los abogados aprovechan esas etapas para negociar fuera de los tribunales. En Santa Fe, por su parte, los retrasos se dan sobre todo en la etapa probatoria, lo cual seguramente se puede atribuir a los abogados del demandado. Las tácticas judiciales también tienen que ver, pues los asuntos laborales en Santa Fe duran mucho más tiempo que en Buenos Aires (450 días frente a 150). El equipo investigador atribuye esto a la notable inclinación de los jueces a utilizar la conciliación para lograr acuerdos entre las partes²⁷.

La escasa resistencia de los demandados también se observa en Brasil y Perú. En Brasil, la mayor parte de las demoras pueden ser atribuidas a la resistencia pasiva. Dado que el acreedor debe identificar los bienes sujetos a embargo, los defensores pueden retardar el proceso con tácticas evasivas o con escasa cooperación. Sólo en una cuarta parte de los 243 casos admitidos, la defensa del demandado presentó alguna excepción (objeción a la demanda). En otros 99 casos la actividad procesal se detuvo al no haberse identificado bienes embargables, mientras que en buena parte del 48% que no pudo ser notificado, se puede suponer que el acreedor desistió (o renunció a seguir con el proceso), anticipando ese problema. En Perú, el tema de la escasa respuesta activa es recurrente, excepto en los casos laborales tramitados ante los juzgados de primera instancia, donde el 50% de los abogados defensores opusieron excepciones en contra de la demanda, el 42% respondió aunque no ejerciera una defensa activa y sólo un 8% no respondió. Además de retardar el proceso, esto también incide en los resultados pues, contrario a la abrumadora mayoría de sentencias a favor del demandante en los casos civiles y de familia, los datos en materia laboral arrojan sólo un 26% de reconocimiento total y un 53% de reconocimiento parcial a las pretensiones del demandante.

Los porcentajes de apelación también son más bajos que lo supuesto. El nivel más alto fue para los *mandados de segurança* brasileños, porque el Estado siempre apela cuando los pierde (una práctica reportada pero no capturada en otros países, debido a las características de las muestras). En los cobros judiciales brasileños el número de

27. Esto también es aparente en los casos cerrados por sentencia en Buenos Aires, tomando en consideración lo que demoren en llegar a término.

apelaciones asciende a un altísimo 88%. Por lo demás, los más elevados porcentajes se presentan en los juzgados de primera instancia de Perú (17% por juicios ejecutivos y 32%, 64% y 79% por los civiles, de familia y laborales) y en México (30% en todos los juicios, con un 12% que llegan hasta casación). Las apelaciones en México sólo añaden un poco más de retraso. Son mucho más lentas en Perú, pero de todas maneras toman sólo la mitad del tiempo de los juicios iniciales. A excepción de los casos laborales en Argentina (41%), las apelaciones no son comunes en ningún otro sitio. A pesar de todas las quejas, los más frecuentes apelantes son el Estado, los deudores brasileños y los patronos en los casos laborales.

En síntesis, las prácticas dilatorias son menos comunes de lo que se creía. Es raro encontrar una defensa activa cuando hay posibilidad de llevar el trámite a ritmo lento. Además, la resistencia pasiva puede retrasar o paralizar los casos cuando el demandante debe identificar bienes sujetos a embargo, y ello puede afectar las probabilidades de indemnización. La mejor práctica dilatoria parece ser el no presentarse del todo, especialmente en los casos de deudas. Solamente en los juzgados de paz peruanos los jueces y demandantes utilizan la figura de la rebeldía para acelerar los procedimientos, lo cual funciona aún en el caso extremo de que el demandado no tenga bienes para responder a la deuda.

4. Predisposición en contra de los demandantes, especialmente en cobros de deudas: la frecuente reclamación de que los jueces tienden a favorecer a ciertas partes, especialmente a los deudores, pues se sienten más identificados con ellos, llana y simplemente no encuentra sustento en la realidad. En México, Ecuador y Perú, los casos de cobros de deudas casi inevitablemente se resuelven a favor de la parte actora. En Argentina, el porcentaje de éxito de los demandantes es sólo del 63%, pero es mayor que en otros tipos de conflicto. En Brasil, las demandas obtienen el porcentaje más bajo de éxito, con un 56%, más otro 28% de procedencia parcial. Se podría argumentar que los demandantes (acreedores) deberían vencer más frecuentemente, pero la mayoría de las veces no existe mucho espacio para mejorar. En realidad, el alto porcentaje de fallos a favor de la parte actora no constituye una señal positiva; las moratorias persisten, pero los tribunales parecen estar gastando su tiempo y el de los demandantes en deudas que resultan muy claras.

Por supuesto, la predisposición puede existir en el retraso y no en el resultado final, pero frecuentemente el retraso es originado por el abogado del demandante o en un proceso que continúa, a paso lento, a pesar de no existir oposición (Ecuador). De todas maneras, hay algunas frustraciones adicionales para el demandante, que se discutirán a continuación.

IV. DETALLES PASADOS POR ALTO: HACIA UNA COMPRENSIÓN MÁS COMPLETA SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL

La atención a detalles normalmente ignorados por los críticos y defensores de los tribunales resulta potencialmente más importante que los cuestionamientos a las creencias populares. Muchos de ellos fueron descubiertos por accidente durante la primera investigación y fueron tratados más sistemáticamente en las siguientes investigaciones.

1. La falacia del caso promedio: muchas de las discusiones sobre los errores judiciales en la región aluden al «caso promedio»: se dice que el caso promedio demora tantos años en llegar a sentencia o que el caso promedio siempre es apelado dos veces. Dado que la mayoría de los informes sobre las estimaciones de los expertos coincidían en ese tipo de apreciaciones, los investigadores documentaron la trayectoria de algunos casos suponiendo encontrar la ratificación a esos comentarios. Nuestro primer estudio, llevado a cabo en Argentina, que incluyó una muestra aleatoria de 1.050 expedientes de dos distritos judiciales, rápidamente desmintió la utilidad del concepto de «caso promedio». Los asuntos revisados en 3 áreas y 12 fueros (jurisdicciones especializadas dentro de las áreas) mostraban cómo los valores promedio para la totalidad rápidamente se alteraban al examinar los subgrupos. Por ejemplo, los casos civiles en Buenos Aires requieren un promedio de 300 días para su conclusión (por sentencia u orden judicial) y 400 días en Santa Fe. Además, en Buenos Aires el promedio de trámite varía entre los rangos de 100 días para asuntos de derecho de familia y cerca de 500 días para casos civiles y comerciales. Los niveles de variación en Santa Fe son similares.

La dispersión entre los fueros (que presentan el más bajo nivel de desagregación) también fue sustancial, e incluso aparecieron grupos de muestras en las cuales algunos casos eran resueltos relativamente rápido mientras que otros se atrasaban eternamente. Sacar una medida de distribución de resultados (sea la media o la mediana) tiende a ocultar esas variaciones y otorga una apariencia de consistencia en las trayectorias que simplemente no existe.

La segunda investigación, en México, nos permitió profundizar en este hallazgo, tal y como se presenta en los procedimientos de cobro mediante el juicio ejecutivo mercantil en el Distrito Federal. Como en Brasil, sólo una parte mínima de los casos llega a sentencia, pero un análisis detenido revela un marco más complejo de vías de resolución a lo largo del camino. También encontramos diferencias al observar a los usuarios y los resultados en los dos tipos de tribunales; el abandono del proceso es mucho más frecuente en los juzgados de paz, quizás porque las bajas cuantías que se discuten no estimulan a las partes a continuar sumidos en los complejos procedimientos. En los tribunales civiles, mientras encontramos que existe poca diferencia entre casos resueltos y archivados según el criterio de la cuantía, los bancos prefieren perseguir las deudas de personas jurídicas (organizaciones) que las contraídas por individuos, posiblemente porque en las primeras es más probable encontrar bienes que respondan por el adeudo.

Aunque el tamaño de la muestra reduce los niveles de significancia que permitan mayores análisis, todos los estudios sugieren potenciales diferencias en la trayectoria de los casos según el tipo de conflicto y la identidad de las partes. Por ejemplo, en

Ecuador los juicios ejecutivos iniciados por individuos tienen una duración promedio de 442 días, mientras que los promovidos por organizaciones duran sólo 369. Los juicios fiscales (sobre recolección de impuestos y tasas) en Argentina muestran diferencias en su duración dependiendo del fuero en el que se hayan tramitado.

2. El alto porcentaje de deserción: algo que llama mucho la atención en el caso mexicano es la alta proporción de casos (80%) que nunca llegan a sentencia y que, en su mayoría, resultan abandonados por las partes. La mayor parte de las deserciones (60%) se presentan justo después de la admisión, o sea, el demandante presenta su escrito inicial, espera a que sea admitido, y luego se desentiende del mismo. Incluso después de la sentencia, la deserción sigue siendo la causa más frecuente de conclusión del proceso. Es muy extraño que se llegue a la ejecución judicial, y si es que las pretensiones son satisfechas espontáneamente por el demandado inmediatamente o al margen del proceso de ejecución, no queda registro alguno en los tribunales que así lo acredite.

La deserción o abandono (tal como se denomina en el uso judicial mexicano) no debe ser asumido como un fracaso respecto a la posibilidad de resolver el conflicto extrajudicialmente. De hecho los observadores sugieren que en muchos de los aparentes casos de abandono, los demandados pueden haber pagado espontáneamente²⁸. Ellos explican que los demandantes no siempre esperan a que se realice la notificación formal, sino que informan al demandado acerca de la acción judicial por su propia cuenta, esperando que esa presión adicional sea suficiente para forzar el pago de la deuda total o parcial, o propicie una renegociación de la misma. También puede ser que los acreedores hayan demandado tan sólo para asegurarse la posibilidad futura de perseguir al deudor judicialmente, que luego de presentar la acción legal hayan concluido que la deuda resulta incobrable, o bien, puede ser que hayan demandado tan sólo para justificar una pérdida económica ante las oficinas de tributación.

Aunque el caso mexicano es el más dramático, encontramos prácticas comparables en otros países. En Brasil, el 48% de las *ações de execução* y el 51% de las *ações monitórias* se detienen después de la admisión. Entre las primeras, el (20%) fueron abandonadas en la etapa de embargo. En Perú, los bancos persiguen las deudas ante los juzgados de paz pues éstos garantizan celeridad procesal, sin embargo, no insisten en el cobro. En Ecuador, un alto número de casos permanecen en trámite, probablemente abandonados, pero sin declaratoria oficial de cierre. Además, entre los casos con sentencia, casi la mitad se encuentran temporalmente suspendidos a la espera de resolución. Solamente en Argentina encontramos niveles de deserción relativamente bajos; únicamente en los casos penales una mayoría queda sin resolver, y la conclusión por sentencia alcanza un 76%, 56% (más otro 32% por acuerdos) y 29% en materia civil, laboral y penal, respectivamente.

28. Un estudio reciente llevado a cabo en Argentina, Perú y México por una ONG estadounidense (K. HENDERSON *et al.*, 2004), que complementa algunos de los datos aquí presentados con entrevistas a abogados, sugiere que la negociación extrajudicial, tanto antes como después del juicio, constituye un mecanismo exitosamente utilizado por los acreedores mexicanos para recuperar lo debido.

Fijarnos en los casos de abandono también modificó nuestra interpretación sobre varias otras quejas comunes, especialmente sobre los autos y sobre los atrasos.

3. Sobre el verdadero significado de los atrasos: con la intención de incrementar su eficiencia, los tribunales suelen ordenar el archivo de un expediente mediante un auto (resoluciones que no dirimen el asunto en conflicto). El problema de los muchos autos radica en que éstos ponen fin a los procesos sin haber llegado a la sentencia (salvo en los llamados «autos con carácter de sentencia»). Cuando estas terminaciones anticipadas de los procesos se deben a acuerdos judiciales o extrajudiciales, se podrían considerar positivas, ya que el conflicto encontró solución. Pero no es así cuando las acciones judiciales se frustran por motivos de inadmisibilidad de la demanda²⁹, o por la mera inactividad procesal de las partes. Obsesionarse con los niveles de terminación anticipada (o incluso con los porcentajes de sentencias) puede producir algunas reacciones perversas. Los jueces podrían admitir casos tan sólo para luego desestimarlos por falta de mérito, declararlos inadmisibles para disminuir su nivel de trabajo, o centrar sus esfuerzos en resolver aquellos que resultan más fáciles. El número de resoluciones (en particular de autos) también puede inflarse artificialmente mediante la denominada «purga de casos», como se verá adelante. Cuando de repente un tribunal comienza a resolver un número excesivo de casos en comparación con sus porcentajes anuales, es probable que exista un motivo particular.

Los amplios atrasos también son manipulados por los tribunales de la región para demostrar sus imposibles niveles de trabajo y la consecuente necesidad de más tribunales, jueces y recursos. Este argumento puede esconder una falacia dado que en la mayoría de nuestros estudios los atrasos corresponden a casos que en un alto porcentaje no tienen mayor futuro, debido a que las partes resolvieron sus diferencias fuera de las Cortes, los diferendos carecen de interés, o por alguna otra razón operó un desistimiento. Tal vez las cortes solamente necesiten una mejor regulación en cuanto al retiro de casos y mejores sistemas de archivo, para separar los asuntos temporalmente inactivos y los definitivamente cerrados. También es útil la purga periódica de asuntos; su uso frecuentemente reduce el total de casos atrasados de manera significativa, de ahí su valor, pero no implican una mejora en el nivel de atraso del despacho. Al menos eliminan la frecuente excusa de que no se efectúan purgas.

4. Demandados sin representación: en la mayoría de países de América Latina, y en todos los comprendidos por nuestro estudio (a excepción de ciertas reclamaciones menores en el ordenamiento jurídico brasileño no cubiertos por nuestra muestra), en los procesos civiles las partes necesariamente deben contar con representación legal (patrocinio letrado). En algunas ocasiones, el Estado provee subsidios para servicios legales en materia civil y penal, mientras que ONGs, universidades y algunos abogados privados ayudan a llenar el vacío, pero la potencial demanda excede las alternativas. Muchos de los acusados penalmente no cuentan con abogado hasta su primera

29. Los investigadores reportan que esto es un fenómeno común en muchos casos civiles de Perú, aunque no tan frecuente como en los cobros judiciales.

comparecencia ante los tribunales. Las críticas acerca de la calidad y cantidad de la defensa pública gratuita es muy frecuente en la región, aunque no se haya explorado en nuestro estudio. De todas maneras, la peor situación se presenta en la representación civil, que ha sido ignorada y permanece como una de las barreras infranqueables para que la población más pobre acuda a las Cortes. Los esfuerzos por realizar campañas de educación pública sobre los derechos consagrados por la ley y sobre las garantías que les protegen han demostrado una enorme ineficacia, pues las barreras permanecen inalteradas.

Una consecuencia obvia es que muchos potenciales demandantes no pueden acceder a los servicios de justicia. Quienes acuden a los tribunales usualmente pagan sus propios abogados. Aunque en algunos países se han eliminado las tasas para el litigio, el mínimo uso de los tribunales ratifica que éstas constituyen tan sólo un obstáculo secundario; muchos de los entrevistados incican que las partes normalmente necesitan un abogado para enterarse de la inexistencia de tasas. El otro efecto, muy visible en nuestro estudio, es el alto porcentaje de demandados en rebeldía, o sea, que no responden a las citaciones y que, por ende, no ejercen su propia defensa. En muchos casos puede tratarse de deudores insolventes que se han dado cuenta de que no tienen más defensa que su imposibilidad de pago, por lo cual no encuentran razón para contratar un abogado. Sin embargo, para otros la imposibilidad económica de pagar el patrocinio letrado les priva de una defensa adecuada. Los países que exigen representación legal sin proveer un adecuado subsidio deben revisar sus nociones sobre cuál es el verdadero significado del acceso a la justicia. En este sentido, las pretensiones de baja cuantía o «pequeñas reclamaciones tramitables» ante los jueces de paz, tanto en México como en Perú, constituyen una particular ironía, pues presuntamente creados para dar la posibilidad de presentar reclamaciones a los ciudadanos con escasos recursos, resultan en esencia inaccesibles para la mayoría de esa población por la carga de la representación legal. En Perú, la ironía se agrava por el hecho de que son los bancos, y otras instituciones financieras, quienes utilizan esa vía contra individuos que no están en posibilidad de costear su defensa.

5. El papel de la ejecución de las sentencias: este tema suele ser pasado por alto aun en los países desarrollados, aunque poco a poco se va reconociendo su importancia. Ganar un caso en nada beneficia a un acreedor si no cuenta con los mecanismos para hacer efectiva la sentencia. Nuestro estudio demuestra que éste es uno de los mayores problemas de la región. En todos los países observados la ejecución de la sentencia siempre resulta problemática. La investigación en México, que se centró en este tema de manera específica mediante el análisis de sus juicios ejecutivos, muestra niveles muy bajos de pago en las 226 sentencias dictadas. En Argentina, donde el pago suele ser registrado por las cortes, dos tercios de los casos no indican que se haya dado. En Perú y Ecuador, los registros de los tribunales indican que en los casos de cobro, en particular, no se realizaron pagos, lo cual condujo a los investigadores peruanos a sugerir un título alternativo a su reporte: «ganan pero no cobran». Aunque el estudio brasileño no incluye las ejecuciones, existe un dicho similar en ese país: «ganhei mas não levei».

Las razones y las implicaciones de este fenómeno probablemente difieren entre los tipos de clientes. Los bancos con un gran número de cuentas expiradas (así como los abogados que compran los casos por cobrar para litigar por su propia cuenta) trabajan bajo la ley de los grandes números. Se interesan poco por ganar un determinado asunto, en particular, dentro de un cierto plazo, pues tan sólo buscan un estable flujo de ingresos. En algunas instancias, incluso, hay elementos que indican un total desinterés en los honorarios profesionales, pues simplemente desean una sentencia o un registro del trámite para reducir impuestos o para mejorar sus atestados personales. Como sea, para una empresa pequeña que intenta cobrar deudas, para un trabajador despedido que pretende el pago de sus indemnizaciones, o para una mujer que solicita la subvención por maternidad, la no ejecución constituye un tremendo problema. La noción de acceso a la justicia debería extenderse a las normas de la ejecución, pues sin ellas todo resulta inútil para el ciudadano que confía en que los tribunales atiendan su reclamación.

V. CONCLUSIONES

Del presente estudio se derivan dos grupos de conclusiones: el primero involucra nuestras presunciones y nociones acerca de cómo alcanzar las metas de las reformas judiciales en marcha y, el otro, se refiere al uso de la investigación empírica para mejorar su base intelectual. El primer grupo aparece en varias partes, aunque el mensaje común es lo inadecuado e impreciso de muchos de los presupuestos que definen los actuales programas.

1. Revisando nuestra receta de reformas: la imagen que emerge de los cinco estudios realizados en cinco países es muy diferente de lo sugerido por las creencias populares y además tiene distintas implicaciones para las recomendaciones de reforma. Tomando en cuenta los hallazgos de los investigadores, no es sorprendente que muchas reformas hayan tenido resultados decepcionantes. Los remedios suelen enfocarse en los problemas menos relevantes, subestiman cuestiones clave y malinterpretan causas y relaciones.

2. La fascinación por la demora: la demora judicial es un problema, pero los retrasos para llegar a la sentencia frecuentemente son menos significativos que lo comúnmente supuesto. En muchos casos los atrasos resultan imputables a la parte demandante o a su abogado. En un sistema dispositivo, donde el retraso es causado por el débil impulso procesal de las partes, es el demandante el que falla en proveerlo. Las demoras atribuibles al demandado o al juez suelen ser mucho menos frecuentes. Así, si se pretende combatir la lentitud de los juicios, los verdaderos cambios requieren trabajar con las partes, no tanto con el juez. No obstante, este comentario necesita tres matizaciones.

Primero, en ocasiones el retraso causado o propiciado por los jueces constituye un tema por sí mismo. En Ecuador, la posibilidad de que los jueces no respondan lo suficientemente rápido requiere ser estudiada. Los retrasos sí son tan grandes allí

que o los abogados realmente no están haciendo su trabajo, o el sistema propicia el estancamiento. Dado que tanto Ecuador, como Perú, han adoptado el «juzgado corporativo»³⁰ en un intento de incrementar la eficiencia, los resultados también generan dudas sobre su impacto. El modelo se basa en la idea de una línea de ensamble en la cual el juez se encuentra al final. Es evidente el riesgo de quitar a los jueces el control sobre sus propios casos y diluir todo sentido de responsabilidad respecto a la manera en que son conducidos. De hecho, es posible que se genere una mayor ineficiencia por la burocratización y la tendencia a que los abogados, el administrador y el personal del despacho, en lugar de los jueces, decidan los pasos que deben ser tomados. Al menos en los casos de cobro judicial en Perú, esta modalidad no parece haber impedido los esfuerzos por reducir los atrasos, pero ello puede deberse al alto número de inadmisibilidades de los asuntos civiles. Entrevistas con el personal de los juzgados de ese país revelan que se ha utilizado esa táctica como forma de reducir los niveles de trabajo y elevar sus porcentajes de resolución.

Segundo, en tanto los retrasos a veces resultan razonables cuando se comparan con los procedimientos requeridos, algunas partes de nuestros estudios sugieren que el formalismo procedimental opera en contra de la celeridad. El juicio ejecutivo y la *ação de execução* demuestran ese punto, especialmente cuando el demandado actúa en rebeldía. Dada la eventual tendencia a favorecer a la parte actora, el retraso no beneficia la protección de los derechos del demandado, sino que simplemente alarga lo inevitable. Presentada la demanda es necesario esperar al menos 223 días para obtener la declaratoria del derecho al cobro y luego sigue un interminable período para hacerla efectiva. Permitir sentencias en rebeldía (resoluciones regladas cuando el demandado no se presenta) no resolvería el problema de la ejecución, pero reduciría los innecesarios y aparentemente poco productivos formalismos. Los temores acerca de los acreedores abusivos podrían evitarse permitiendo a los demandados protestar frente al acto, como aparentemente se hace en Brasil. El sistema brasileño todavía presenta muchas debilidades, pero al menos concentra los esfuerzos de las cortes en controversias reales, no en un papeleo sin sentido.

Tercero, en esas instancias donde los demandados incurren en prácticas dilatorias (incluyendo apelaciones innecesarias), la única solución son juzgados proactivos, lo que significa tanto apoyar a los jueces que deniegan prórrogas, recursos sin sentido o evidencia superflua, como proporcionarles herramientas (por ejemplo, la posibilidad de imponer multas) para dar marcha atrás a esas acciones. Hasta que las cortes latinoamericanas puedan asumir un papel más dinámico en el control de las exigencias a sus servicios, esos servicios seguirán a merced de una minoría de clientes y de sus abogados, quienes los utilizan para evitar, y no para obtener, la justicia.

30. El juzgado corporativo funciona a partir de recursos compartidos entre varios jueces (archivos, personal, equipo), a los cuales se agrega un administrador del despacho que controla el flujo de trabajo de cada uno. Los casos son asignados a jueces individuales, pero el procesamiento inicial (que constituye el mayor volumen) es llevado a cabo por asistentes paralegales, quienes además preparan el caso para la resolución final por parte de los jueces.

3. Ejecución de las sentencias: un segundo hallazgo sugiere que los anteriores remedios resultan insuficientes, debido a los enormes problemas para ejecutar las sentencias. El sistema de ejecución judicial en América Latina es innecesariamente complicado y costoso, y socava el impacto de muchas de las reformas tendentes a facilitar el acceso a los tribunales y a reducir la duración de los procesos. La ejecución frecuentemente se convierte en un conflicto adicional, y aun cuando no ocurre así, las etapas siempre son múltiples, onerosas y costosas. En México, de los 226 casos juzgados que conforman la muestra, ninguno logró concluir todo el proceso de ejecución y solamente el 4% alcanzó la primer subasta judicial. A pesar de que los peruanos introdujeron cortes especializadas en ejecución, los porcentajes siguen siendo bajos. Aparte de los casos de cobro judicial, otros asuntos civiles, de familia y laborales también presentan bajísimos niveles de ejecución en todos nuestros estudios. Aunque no hayan sido cubiertos aquí, es necesario mencionar que en muchos países el Estado es un mal perdedor, no sólo porque presenta múltiples apelaciones en los juicios tramitados en su contra, sino también porque frecuentemente es reacio al pago de lo dispuesto.

Como otros temas no cubiertos en los estudios, las razones detrás de los paupérrimos niveles de ejecución son múltiples y escapan a remedios simples. La insolvencia de los demandados es un problema frecuente; en los casos de cobro puede propiciar la práctica de préstamos malos o abusivos. Como sea, la culpa también recae sobre los propios procedimientos de ejecución y sobre la tendencia a judicializarlos. En la próxima sección se presentan varias propuestas para mejorar el cobro de deudas. Muchas de ellas son de naturaleza extrajudicial y son aplicables aunque se mantengan los procedimientos de cobro judicial.

4. Consecuencias de la frecuente recomendación de separar los fueros comerciales y financieros. Tanto los bancos como algunos donantes han estado realizando campaña a favor de la creación de juzgados comerciales especializados (donde no existen) y de juzgados financieros separados (donde existen). Ninguno de nuestros hallazgos o de la experiencia con estos tribunales especializados en otros países ofrecen mucho sustento a estas propuestas. Las razones de los bancos para promover esta idea varían por país y a menudo parecen tener menos que ver con su actual uso o experiencia en los tribunales, que con los otros dos motivos. Por una parte, en países como México, donde los bancos han estado bajo constante ataque debido a que no ofrecen suficiente crédito, al menos parece una táctica distractora echar culpas a las Cortes para luego, cuando éstas se encuentran presionadas, presentar un nuevo proyecto. Por otro lado, en México y en todos los demás países, los bancos se inclinan a pensar que los jueces especializados tenderán a ser más condescendientes con sus demandas. De todas maneras, los problemas actuales se encuentran ligados a la ejecución y no tanto a la tramitación de los casos por lo que un fuero especial no es capaz de darles solución. Los bancos peruanos y los fondos de pensiones actualmente gozan de sus propias jurisdicciones o fueros: los juzgados de paz, de los cuales son los mayores usuarios³¹. Ellos, como los

31. Aunque todavía se presentan más demandas de cobro judicial en las Cortes civiles, este tipo de pretensión es mayoritaria en los juzgados de paz, donde los bancos y los fondos de pensiones son los demandantes más frecuentes.

bancos de otros países, parecen tener menos problemas que otros usuarios para obtener sentencias favorables, sin embargo no logran recuperar su dinero, en parte debido al enrevesado sistema de ejecución y a la insolvencia de los deudores.

Considerando la elevada proporción de juicios ejecutivos entre el total de casos y los problemas señalados por los demandantes, que no sólo son bancos, se presentan una serie de propuestas adicionales que podrían resultar útiles:

— Crear una jurisdicción especial para estos casos, no limitada a los bancos, sino accesible a cualquier otro acreedor. Esto permitiría enfocar los problemas inherentes al cobro de deudas, propiciaría la simplificación de procedimientos (aunque normalmente son más rápidos que otros, todavía son muy extensos en consideración del tipo de conflicto) y prestaría mayor atención a los potenciales abusos de los propios acreedores.

— Modificar los procesos ejecutivos para hacerlos más automáticos y restarles formalismo judicial. Permitir la autoejecución en más casos (apropiación de bienes ante la moratoria en el pago), en lugar de la subasta judicial.

— Desarrollar instituciones auxiliares (oficinas de crédito, mejores registros de la propiedad y colaterales) para crear incentivos al pago y facilitar la identificación de los bienes. En muchas sociedades anónimas actuales una mejor información constituye la clave para la efectiva ejecución (y para el préstamo prudente). Los sistemas de información no se han mantenido al lado de las condiciones sociales, por lo cual la ejecución suele convertirse en un *vía crucis* adicional para el litigante vencedor.

— Desarrollar mecanismos adicionales para el arreglo o repago de los deudores sin liquidez o temporalmente insolventes, para evitar de esa manera el síndrome del todo o nada.

5. Problemas de representación: la parcialidad judicial pasa por alto la más importante barrera al acceso a la justicia (de igual manera lo hacen los reformadores internacionales), cual es la usual exigencia de que las partes tengan representación legal en los juicios. Este requerimiento obviamente tiene su trasfondo; el interés gremial de los abogados, así como de los jueces, que prefieren lidiar con abogados antes que con legos. De todas maneras, debido a la insuficiencia de los subsidios para el patrocinio letrado, ese requisito impide que muchos potenciales demandantes acudan a la justicia y que otros tantos demandados se coloquen en rebeldía. Hay tres soluciones obvias a este problema:

— Que el Estado, las ONGs y los colegios de abogados, de manera conjunta, aumenten las oportunidades de servicios gratuitos. El problema vendría a ser el reparto de costes del proceso. Los proveedores privados pueden ser motivados por el mayor uso de honorarios por *cuota litis* (el abogado acepta cobrar un porcentaje del dinero que efectivamente se recupere y sólo si ello se logra), aunque esto también tiene la desventaja de incentivar el litigio abusivo.

— Aunque los mecanismos alternativos gratuitos o subsidiados se ofrezcan en mucha mayor cantidad, eso resolvería sólo parte del problema, pues no todos los casos pueden ser atendidos de esta manera y al final alguien tendrá que pagar por los servicios.

— Si fuera removida la exigencia de representación legal en cierto tipo de casos o ante determinados tribunales, el problema sería que para ciertos asuntos complejos se requeriría asesoría técnica, ya que cuando contienda una parte con representación legal frente a otra sin ella el campo de juego estará desnivelado, y que cuando alguna o ninguna de las partes cuente con representación legal, el juez requerirá cierto entrenamiento para trabajar con ellos.

No existe una solución ideal. Quizás la mejor opción sea utilizar un poco de cada una de ellas. La que probablemente genere más resistencias es la de la autorrepresentación. Ella ha sido probada en Brasil con algún éxito, pero es necesario simplificar los procedimientos y capacitar a los jueces. Desafortunadamente, el éxito brasileño también ha generado nuevos inconvenientes; la proliferación de tribunales de pequeñas reclamaciones no ha seguido el ritmo de la demanda de servicios. Todavía es enorme la barrera al acceso para quienes no pueden contratar un abogado y requieren urgente atención.

6. Abandono de casos y posibilidad de acuerdos extrajudiciales: como la ejecución de la sentencia, la proporción de asuntos que nunca llegan a su resolución final constituye un fenómeno que los países prefieren ignorar. El abandono es un concepto que incluye una gran cantidad de posibles situaciones, que van desde sentencias que ordenan el archivo del expediente sin ninguna posibilidad de seguir adelante, hasta aquellos que deciden retirarse del procedimiento por carecer de medios para seguir costearlo los honorarios profesionales o por no encontrar sentido a continuar el juicio, pasando por aquellos que logran un acuerdo extrajudicial sin comunicárselo al juez. Existen diferencias entre las implicaciones públicas y privadas de cada una de estas situaciones. El abandono, por sí mismo, no necesariamente es un mal resultado, pues puede suponer que a través de la presión judicial las partes pudieron llegar a un acuerdo extrajudicial, lo cual parece un muy eficiente uso de la vía jurisdiccional. Obligar al registro o comunicación de esos acuerdos puede ser útil por varias razones: permitiría medir su frecuencia, iniciar un trámite sin la intención de continuarlo (con fines tributarios o para enviar una señal a terceros) sería públicamente menos beneficioso y constituiría una alternativa menos costosa para el Estado (incluso, cuando se cobran tasas por litigio habría un ingreso neto). Los casos abandonados cuando el proceso ya ha avanzado, sea por falta de fondos o de esperanza de triunfo, resultan los menos satisfactorios tanto desde el punto de vista privado como público, y constituyen una clara señal de que algo no está funcionando como debiera. De todas maneras, probablemente tengan menos culpa los tribunales que los abogados (quienes promueven trámites para ver qué sacan, sin valorar su viabilidad jurídica) y los acreedores (quienes realizan préstamos sin asegurarse mediante las garantías adecuadas). Es claro que se requiere más información sobre lo que se encuentra detrás del fenómeno del abandono y sobre sus consecuencias para el servicio judicial y sus productos. Sin esa información es difícil señalar cuál es el problema y cómo solucionarlo. Lo mismo puede decirse del abandono después de la sentencia, que podría coincidir en muchas de las causas y problemas.

El asunto más relevante es que la aparente expectativa de muchas reformas judiciales —el incremento en el número e incidencia de sentencias— puede no resultar práctica

deseable como objetivo llevado a sus extremos. Aunque apenas sea reconocido por los reformadores, los acuerdos extrajudiciales pueden constituir un resultado más deseable y la disposición de los tribunales a favorecer esa modalidad de resolución de conflictos debería considerarse parte de sus servicios. Si surge preocupación por los abusos, la solución sería dar seguimiento a los acuerdos, asegurando su registro. En la era actual, la expectativa de que las cortes resuelvan todos los conflictos no es realista. Su papel fundamental, que es el de dirimir los conflictos de conformidad con la ley, resulta mucho más importante. Eso se puede lograr mediante resoluciones rápidas y predecibles sobre los conflictos que deban resolver directamente, evitando abusos como el de quienes se aprovechan de la mora judicial. En este contexto, resultados como el de México (90% de resoluciones a favor de los acreedores) son síntoma de un mal uso y de un sistema que no funciona bien. Los tribunales deberían dedicarse a resolver controversias reales (como indicaría un resultado cercano al 50-50), y no simplemente validando derechos evidentes.

7. Sobrecarga de trabajo judicial: los jueces alrededor del mundo dicen estar saturados de trabajo. Nuestros cinco estudios ratifican esa tendencia. Normalmente, el índice de carga de trabajo se basa en el número de expedientes tramitados anualmente y el pendiente acumulado. Sin embargo, los estudios demuestran que ésta no es una medida precisa sobre los verdaderos niveles de trabajo. Primero, todos los estudios revelan que una proporción sustancial de casos nunca llegan muy lejos en su tramitación debido, fundamentalmente, a la ausencia de impulso procesal externo³². De esa manera, en realidad hay menos trabajo para los jueces y sus equipos de apoyo. México, con su 60% de expedientes que nunca avanzan más allá de la admisión, constituye un caso extremo, pero todos los estudios sugieren que muchos trámites simplemente se estancan en los despachos judiciales a la espera de que por algún motivo se cierren. También tenemos evidencia de doble conteo de casos (la tendencia peruana a no admitir los asuntos en su primera presentación) y de otras tácticas para inflar el aparente nivel de trabajo³³. Como resultado, podemos concluir que la verdadera cantidad de trabajo normalmente es inferior, a veces de manera sustancial, a lo que el número de expedientes hace suponer. Lo mismo se puede decir sobre el número de resoluciones, que bien pueden poner fin a un proceso judicial completo, pero que, en muchos otros casos, son escritos muy cortos y sencillos, como el que declara a un demandado en estado de rebeldía o el que dispone el cierre o la inactividad de un proceso. Cuánto trabajo hacen los jueces realmente, y qué constituye un nivel razonable, tomando en cuenta los distintos tipos

32. Esto puede ser tan cierto para casos penales y civiles, aunque el impulso procesal en los primeros es provisto por la fiscalía y la policía. En sistemas más inquisitoriales, el juez lleva el caso adelante, pero sigue dependiendo de la presentación de una denuncia por parte de los investigadores policiales o del fiscal.

33. La práctica de las Cortes federales mexicanas de admitir y luego sumariamente rechazar los amparos por razones de forma, no fue cubierta por nuestro estudio, pero es reportada en otras fuentes (A. L. MAGALONI y L. NEGRETE, *s/f.*). Estos rechazos cuentan como sentencias y, por ello, según los autores, ayudan a los jueces a alcanzar sus cuotas.

de asuntos, son cuestiones que requieren ser contestadas, pero las estadísticas agregadas no aportan suficiente información al respecto.

En términos similares nos podemos referir al pendiente acumulado. En muchos casos aparece compuesto por casos durmientes que no han sido retirados. Algunos tribunales tienen mejores políticas de retiro de asuntos; en otros, y a pesar de las disposiciones legales, los jueces permiten que los expedientes se acumulen hasta hallarse forzados a hacer algo al respecto. En tribunales donde han purgado expedientes, el remanente activo de casos, normalmente, se reduce a una pequeña fracción de lo que había inicialmente. Así, la constantemente repetida reclamación de que tanto el flujo de asuntos como el pendiente acumulado son tan grandes que se requeriría cerrar las puertas de los juzgados durante cinco años para ponerlos al día, es sólo una falacia. Ciertamente hay tribunales y jueces saturados de trabajo, pero nuestros estudios sugieren que ello se da en mucho menor grado que lo que comúnmente se piensa. Por ello, un primer paso para mejorar la eficiencia judicial es tener una idea más precisa sobre cuánto trabajo efectivo representa el número de asuntos en trámite.

8. La utilización de datos empíricos para mejorar el contenido y reenfocar los objetivos de los programas de reforma: sobre todo deseamos que nuestro estudio convenza a los reformadores sobre la necesidad de evaluar sus enfoques sobre los problemas judiciales y depositar menos confianza en las creencias populares. Las estadísticas judiciales, bien diseñadas y adecuadamente utilizadas, pueden ayudar muchísimo a ese cometido, pero hay muchos fenómenos que tan sólo los más sofisticados sistemas pueden advertir. Mientras tanto, la investigación académica tiene mucho que ofrecer si se le provee el adecuado acceso a la información de los tribunales y si se decide examinarlos mediante herramientas empíricas rigurosas. Uno de los más importantes pasos sería el de adoptar metodologías similares a la del presente estudio, con el fin de retratar de manera certera la realidad concreta de cada país. Si los juzgados de paz de Lima atienden fundamentalmente a los bancos, puede que ése no sea el caso en el resto del país, y sería arriesgado asumirlo. Si la gran mayoría de los juicios ejecutivos en México D.F. suelen ser abandonados, puede ser que eso no ocurra en otras partes. La tremenda lentitud y número de procedimientos civiles inconclusos en Quito podrían ser más bien una excepción que la regla. Lo ocurrido en procedimientos similares de São Paulo también puede ser el resultado de especiales circunstancias del contexto. Dado que nuestro propósito fue el de evaluar el sustento real de las creencias comunes, no deseamos sustituir postulados sin fundamento por otras asunciones similares. Quizás las creencias comunes encuentren mayor sustento en otras regiones de los países estudiados. Solamente lo sabremos si se examinan los expedientes judiciales y se añade otra información, utilizando distintas metodologías, para explorar aspectos como las razones del abandono o de las carencias en la ejecución, sobre las cuales los registros judiciales no nos proporcionan ideas claras.

Una observación adicional proveniente de los estudios trasciende el ámbito de las reformas convencionales y se inserta en un asunto mayor del que aquéllas intentan abarcar. Muchas reformas comparten el objetivo de incrementar el acceso y la eficiencia de la justicia mediante la mejora en el manejo administrativo de los asuntos que llegan a los

juzgados. Sin embargo, al revisar la composición de las cargas de trabajo surge la duda de cuánto valor añadido se provee de esa manera. La cuestión aquí no reside en si las Cortes deben ser más eficientes haciendo lo que hacen o en si deben facilitar un mayor acceso a los mismos servicios que vienen prestando, sino más bien hay que preguntar si lo que actualmente están haciendo corresponde con su más amplia función relativa a la resolución de conflictos y al efectivo cumplimiento de la ley.

El cobro de deudas es importante, como modalidad más elemental de ejecución contractual, pero tomando en cuenta la tendencia jurisdiccional predominante a favorecer a los acreedores, la alta incidencia de demandados en rebeldía y los subsecuentes problemas para hacer efectivo el pago de los débitos, el aporte de los tribunales no parece dar respuesta adecuada a ninguno de esos temas. También se puede cuestionar el papel de los tribunales, revisado sólo en Ecuador, en los llamados «procedimientos voluntarios», aquellos donde el juez aparece únicamente para homologar o dar validez a una manifestación unilateral o a un acuerdo mutuo; en estos casos, que constituyen el 25% de los tramitados, los tiempos de resolución varían desde 4 días hasta 1.309 días, con un promedio de duración de 179. Cuatro días puede resultar un plazo satisfactorio, pero la cuestión es por qué se requiere la participación de un juez en un primer momento y cómo eso afecta su capacidad de atender el resto de su carga de trabajo. En nuestros estudios aparece como constante que la parte más persistente es la que normalmente prevalece, aunque sea por el simple agotamiento del contrario. La justicia no debería ser una carrera de obstáculos o una prueba de resistencia, pero esas imágenes parecen ser las que mejor reflejan la manera en que ella funciona en la región.

Los problemas señalados, que se originan en un marco legal arcaico, un subempleo y ansioso gremio de abogados, y varias inequidades sociales y vicios que generan una tendencia a rechazar el total apego a la ley, no pueden ser atribuidos a los tribunales. En todo caso, las cortes latinoamericanas deben asumir su parte de culpa por sus pobres resultados e interesarse por analizar cuidadosamente la manera en que realizan su trabajo, los intereses a los cuales sirven y las consecuencias que se derivan de sus acciones. Los tribunales no pueden solucionar los problemas de la sociedad pero sí pueden ocuparse en garantizar que su trabajo constituya una contribución positiva. Es verosímil suponer que mucho de su actual trabajo no debería ser prioridad y que podrían elevar el aprecio general a su gestión ocupándose de asuntos que hagan diferencias reales para los individuos y la sociedad, por ejemplo, tomando una posición más fuerte frente al litigio frívolo o abusivo, impulsando la simplificación y desjudicialización de procedimientos rutinarios y ocupándose de las barreras de representación que afectan a tantos potenciales usuarios. Como un crítico señalaba acerca de los sistemas continentales; sí, en efecto deseamos mayor eficiencia, pero la cuestión es «eficiencia en qué»³⁴. También se podría cuestionar «para qué» y requerir a las cortes y a sus reformadores el tratamiento de estas preguntas antes de avanzar mucho más en la promoción de sus agendas de reforma.

34. J. A. JOLOWICZ (2000).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AUSTRALIAN LAW REFORM COMMISSION. *Managing Justice: Continuity And Change in the Federal Justice System*. Australia: JS McMillan Printing Group, 2000.
- BAYTELMAN, Andrés. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de la Justicia, Universidad de Chile y Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Universidad Diego Portales, 2002.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando. *The Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil*. Rio de Janeiro: Federal University of Rio de Janeiro, 1988. Reporte sin publicar.
- CORREA, Jorge. Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged? En MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sergio (eds.). *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1999, pp. 255-277.
- DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rachel. *Rule of Law In Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- GALINDO, Pedro. Indicadores subjetivos: Estudios, calificaciones de riesgo y encuestas de percepción pública sobre los sistemas de justicia. Resultados recientes para las Américas. En GALINDO, Pedro. *Sistemas Judiciales*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003, pp. 4-35.
- GARAVANO, Germán; CHAYER, Héctor M.; RICCI, Milena y CABELLOTTI, Carlos Alejandro. *Los usuarios del sistema de justicia en Argentina*. Buenos Aires: FORÉS, informe preparado por el Banco Mundial, 2000. (En Archivo del Banco).
- GONZÁLEZ MANTILLA, Gorka; SERVÁN, Jean Carlo; LÓPEZ, Luciano y BURGOS, Hernando. *El sistema judicial en el Perú: Un enfoque analítico a partir de sus usos y de sus usuarios*. Lima, Perú: informe preparado por el Banco Mundial, 2002. (En Archivo del Banco).
- HAMMERGREN, Linn. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: Peru in Comparative Perspective*. San Francisco: Westview, 1988.
- International Assistance to Latin American Justice Programs: Toward an Agenda for Reforming the Reformers. En JENSEN, Erik y HELLER, Thomas. *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- HENDERSON, Keith; SHAH ANGANA, Sandra Elena y AUTHEMAN, Violaine. *Regional Best Practices: Enforcement of Judgments: Lessons from Latin America*. Washington D.C.: IFES, Rule of Law Paper Series, April, 2004.
- JOLOWICZ, J. Anthony. *On Civil Procedure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart y ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1999, n.º 2196, p. 42.
- KRITZER, Herbert. The Civil Litigation Research Project: Lessons for Studying the Civil Justice System. En *Proceedings of the Second Workshop on Law and Justice Statistics*. USA: Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 1983, pp. 30-36.
- Using Public Opinion to Evaluate Institutional Performance: The Experience with American Courts. *The World Bank*, 2000, n.º 45.
- LA PORTA, Rafael y LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio. Capital Markets and Legal Institutions. En BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998, pp. 67-86.
- MAGALONI, Ana Laura y NEGRETE, Layda. *El Poder Judicial Federal y su política de decidir sin resolver*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, s/f. Texto sin publicar.

- MAGALONI, Ana Laura; NEGRETE, Layda; RAMÍREZ, Alfredo y TÉLLEZ, Rosario. *El juicio ejecutivo mercantil en el Distrito Federal de México*. México: informe preparado por el Banco Mundial, 2001. (En Archivo del Banco).
- ONTARIO LAW REFORM COMMISSION. *Rethinking Civil Justice: Research Studies for the Civil Justice Review*. Ontario, Canada, 1988.
- PASTOR PRIETO, Santos y VARGAS, Carmen. *La justicia civil en la República Dominicana*. World Bank, 2000a. Reporte sin publicar.
- *Un análisis empírico de la justicia en República Dominicana: La jurisdicción laboral*. World Bank, 2000b. Reporte sin publicar.
- POPKIN, Margaret. *Peace Without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*. The Pennsylvania State: University Press, 2000.
- PRILLAMAN, William C. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*. Westport, Connecticut: Praeger, 2000.
- SHERWOOD, Robert M.; SHEPHERD, Geoffrey y MARCOS DE SOUZA, Celso. Judicial Systems and Economic Performance. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Summer 1994, vol. 34, Special Issue, pp. 101-116.
- SIMON, Farito; VÁSQUEZ, Jacqueline; ARROBA, Jorge; MUÑOZ, Fabián; ANDRADE, Javier y CASCANTE, Lorena. *Informe final de la investigación sobre el uso de la justicia civil en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel, borrador de reporte preparado por World Bank, 2002. (En Archivo del Banco).
- STONE, Andrew; LEVY, Brian y PAREDES, Ricardo. Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile. En ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thrainn y NORTH, Douglass (eds.). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- TATE, Neal y TORBJORN, Vallinder. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- TOHARIA, José Juan. Assessing a Judiciary's Performance Through Public Opinion. En JENSEN, Erik y HELLER, Thomas. *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- TWOHIG, John; BAAR, Carl; MYERS, Anna y PREDKO, Anne Marie. Empirical Analyses of Civil Cases Commenced and Cases Tried in Toronto 1973-1994. En ONTARIO LAW REFORM COMMISSION. *Rethinking Civil Justice: Research Studies for the Civil Justice Review*. Ontario, Canada, 1998, pp. 77-181.
- UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2002.
- VARELA, David y MAYANI, Veena. *The Dominican Republic: A First Statistical Analysis of the Justice Sector*. World Bank Working Paper, 2000.
- WORLD BANK. *El Juicio Ejecutivo Mercantil en los Tribunales Federales de México: A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*. Poverty Reduction and Management Unit, Latin America and the Caribbean, n.º 22635-ME, 2002.
- *An Analysis of Court Users and Uses in Two Latin American Countries*. Washington D.C., octubre, 2003a, n.º 26966.
- *Brazil: Judicial Performance and Private Sector Impacts*. Washington D.C., 2003b, n.º 26261-BR.
- ZUCKERMAN, Adrian. *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives on Civil Procedure*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ANEXO: LOS EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN LOCALES

La idea del presente estudio se originó en unas discusiones en el Banco Mundial posteriormente desarrolladas por la autora. La investigación propiamente dicha fue llevada a cabo por cinco equipos locales, quienes también analizaron los datos y elaboraron sus informes de resultados. El primer equipo merece mucho del crédito, pues bajo la dirección de Germán Garavano y sus asociados, desarrollaron los instrumentos iniciales de investigación, con la colaboración de los representantes del Banco y de Herbert Kritzer de la Universidad de Wisconsin. Su metodología y su experiencia proporcionaron las guías para los otros cuatro equipos, aunque cada uno de ellos realizó los ajustes necesarios en atención a las condiciones locales y a los intereses de su propia investigación. Con base en las primeras experiencias en Argentina y México, se decidió eliminar los casos penales e incluir los juicios ejecutivos en todas las subsecuentes investigaciones. Dado que estos últimos representan un alto porcentaje de los casos civiles, son relativamente similares en sus detalles, y, al menos en teoría, no son muy complicados, proveyeron una excelente base para la comparación entre países. Una vez aprobados por el Banco y, donde sea necesario, por las autoridades locales, tanto los reportes como las bases de datos serán puestas a disposición de otros investigadores interesados en el tema. Los acuerdos contractuales (tanto con el investigador principal como con las instituciones afiliadas) otorgan la propiedad intelectual de los productos, de manera conjunta, a los investigadores locales del Banco Mundial. La siguiente tabla incluye información adicional de los grupos locales. Los reportes provisionales (excepto el de Brasil que aún no está completo) son citados en las referencias.

EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN

PAÍS	INVESTIGADORES	INSTITUCIONES
ARGENTINA	Germán Garavano (IP), Héctor Chávez, Milena Ricci, Carlos Alejandro Cambellotti	FORES (Foro de Estudios Judiciales), Buenos Aires
MÉXICO	Ana Laura Magaloni (IP), Layda Negrete, Alfredo Ramírez, Rosario Téllez	CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México
PERÚ	Gorki González Mantilla (IP), Jean Carlo Serván, Luciano López, Hernando Burgos	Pontificia Universidad Católica (Lima)
ECUADOR	Farith Simón (IP), Jacqueline Vásquez, Jorge Arroba, Fabián Muñoz, Javier Andrade, Lorena Cascante	Fundación Esquel, Quito
BRASIL	Kazuo Watanabe (IP), Caetano Lagastra, Mario Vargas, Maria Tereza Sadek	CEBEPEJ (<i>Centro Brasileiro de Pesquisas Judiciais, Sao Paulo</i>)