
CAPÍTULO II. LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA EN LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA RECIENTE

En este apartado se hará una reseña muy breve de investigaciones empíricas recientes que se refieren a algunos de los aspectos que hemos tratado en apartados anteriores. Dichas investigaciones tienen sólo un valor de ejemplo, ya que sus resultados no siempre pueden generalizarse. Además, la reseña está muy lejos de ser exhaustiva, como para identificar problemas y tendencias incontestables. Lo que se busca es obtener indicios teóricos y metodológicos, lo mismo que puntos de comparación para la evaluación de un sistema de justicia específico.

La reseña se ha dividido en dos partes, que se refieren a las investigaciones realizadas en Europa y Estados Unidos, por un lado, y a las llevadas a cabo en América Latina, por el otro. Esto se debe no sólo a las diferencias de problemática y circunstancias, sino a las divergencias en supuestos, preocupaciones e incluso medios de la investigación sociojurídica en los distintos países, así como a la accesibilidad de los materiales.

1. EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

A. Antecedentes

La discusión sobre la administración de justicia durante los años setenta y parte de los ochenta se centró alrededor de la supuesta "explosión de los litigios" y de los "medios alternativos" o "informales" para la solución de conflictos.

La discusión encontraba su origen en un profundo estado de insatisfacción con la justicia, a la que se veía incapaz de hacer frente eficazmente al creciente número de asuntos, entre otras razones por la expansión de sus tareas y su influencia, al mismo tiempo que se consideraba que la judicialización de los conflictos sociales podría tener serios inconvenientes. Así, por ejemplo, se hacía resaltar la situación de desventaja "estructural" de ciertos grupos e individuos; por el otro, había motivos para pensar que la justicia era incapaz de "solucionar" realmente algunos conflictos, que requerían un tratamiento menos antagónico, más próximo al conflicto mismo y más favorable, en lo posible, al acuerdo y la negociación. El remedio se veía en un conjunto de medidas que aliviaran de su carga de trabajo a la justicia y en la creación de "alternativas", menos lentas y costosas, dentro y fuera del ámbito judicial.

Sobre el estado de insatisfacción con el derecho y la justicia y sobre las distintas respuestas: Galanter (1980) y Röhl (1982). Hay también apasionadas defensas

de las soluciones "privadas" del mercado frente a las ineficiencias de los mecanismos públicos. Véase, entre otros muchos, Benson (1990).

Sin embargo, poco tiempo después comenzaron a manifestarse dudas tanto sobre el diagnóstico como sobre las soluciones. La supuesta "explosión de los litigios" no parecía tal, a falta de pruebas realmente concluyentes de su existencia,

Sobre los Estados Unidos, véanse las observaciones de Trubek (1982) y Friedman (1985); sobre Alemania, Röhl (1987) y sobre otros países europeos, los trabajos reunidos en Blankenburg (1989).

lo que hacía pensar en otro tipo de motivaciones.

Así, por ejemplo, una variante "moralista" de la teoría de los efectos dañinos de la judicialización de los conflictos, a la que acusa de destruir la parte más sensible y profunda de las relaciones humanas, para no hablar de los perjuicios que causa a la salud de la economía. Véase, por ejemplo, Olson (1991) quien, a falta de prueba estadísticas, ofrece al menos ejemplos suficientemente dramáticos.

En cuanto a la "justicia informal", pronto se pusieron en entredicho sus supuestas bondades: para algunos, no se trataba necesariamente de un justicia mejor (incluso podría considerarse de "segunda clase") ni más barata. En cuanto a su carácter "alternativo" (en el sentido de opuesto al Estado y a las jerarquías), en realidad debía considerarse como un perverso mecanismo para extender el control estatal a los grupos marginales y explotados de la sociedad capitalista.

Así, al menos, Abel (1982).

Frente a este trasfondo, las investigaciones más recientes podrían caracterizarse como menos ideológicas, en la medida que prefieren ocuparse del funcionamiento real de la justicia, como servicio público, y de sus deficiencias cotidianas.

B. *La economía de la justicia*

El economista español Santos Pastor Prieto ha publicado recientemente un interesante estudio que aplica las herramientas del análisis económico a los tribunales españoles.

El estudio es notable por el hecho de que se propone elaborar un diagnóstico general sobre un sistema específico de administración de justicia, con el propósito de dar fundamento y apoyo la política judicial, cuando una buena parte de los análisis económicos del derecho se ocupan preferentemente de problemas teóricos. Véase Pastor Prieto (1993: 22 y ss.).

Pastor parte de la consideración de que "las relaciones sociales comprendidas en el sistema judicial pueden ser consideradas como relaciones de intercambio entre oferentes y demandantes de un servicio: la tutela judicial de los derechos".

(1993:35). En todo caso, en relación con la justicia la economía adopta una perspectiva amplia en cuanto se define como "estudio de las decisiones que toman los individuos que intervienen en el sistema judicial bajo condicionantes diversos provenientes de las normas procesales y sustantivas o de la conducta de otros agentes intervinientes, con el objeto de determinar los resultados que inducen esos condicionantes y la bondad social relativa de aquellos resultados"(p. 34).

Desde este punto de partida, las áreas de estudio son las siguientes:

-las variables explicativas de la litigiosidad judicial; -las características, composición y estructura de dicha litigiosidad (demanda judicial); -el análisis de las políticas judiciales relevantes que podrían afectar la demanda; -la descripción de los rasgos de la oferta judicial; -la explicación de la dilación en los procedimientos como brecha entre la demanda y la oferta; -las dificultades en el acceso a la justicia.

Pastor Prieto (1993:24-25).

La discusión específica de los aspectos de la eficiencia se lleva a cabo en el marco de los problemas que plantea la oferta de tutela judicial.

Pastor Prieto (1993:197 y s.) aclara las diferentes dimensiones del concepto de eficiencia, pues cada una tiene diversas consecuencias para la medición y la política judiciales. Así, distingue entre la maximización de un producto (eficiencia técnica), la minimización de costos de producción (eficiencia de asignación o económica) y la maximización del bienestar de los consumidores mediante un conjunto de recursos disponibles.

Puesto que se trata de organizaciones públicas, no sometidas a la competencia, es necesaria la creación de sistemas de información y gestión. En particular, Pastor Prieto ofrece una propuesta de indicadores de actuación como los siguientes: relación costos/producto; relación producto/inputs; características del producto; características del proceso; duración de los procesos; ejecuciones.

(1993:199 y ss.). Véanse, por ejemplo, los indicadores de actuación elaborados para evaluar la productividad de los juzgados de Cataluña de Gutiérrez del Río (1986).

El libro que se analiza no descubre nada que sea especialmente novedoso para la sociología de la administración de justicia, y no ofrece, ni pretende hacerlo, criterios exhaustivos para evaluar la eficiencia de esta institución. Pero independientemente de su pertinencia para la política judicial española, tiene el mérito de haber formalizado y sistematizado un diagnóstico económico global.

Pastor hace la evaluación de los distintos aspectos de la justicia española (demanda, oferta, etcétera) por ramas del enjuiciamiento (civil, penal, contencioso-administrativo y laboral), y dentro de éstas, por tipos y niveles de órganos judiciales. Su estudio llega, entre otros, a los siguientes resultados:

-si se examina el número total de asuntos ingresados en los tribunales españoles y su evolución en el tiempo, entre 1983 y 1990 se presenta un incremento anual promedio del 5%, que es de 9% para los órganos de apelación;

-el crecimiento es desigual entre las distintas ramas judiciales, con disminución en la laboral y un fuerte incremento en la contencioso-administrativa;

-en comparación con otros países, no hay indicios claros de que España sea globalmente un país más litigioso que los de su entorno;

-desde 1977, la administración de justicia ha visto aumentar, en términos reales, sus recursos financieros (incluso como proporción del PIB) y personales, pero esto no ha podido todavía compensar sus rezagos respecto de otros países;

-una estimación sobre el grado de eficiencia de la justicia española señala que la productividad ha descendido desde 1986 y han aumentado los costos por sentencia (suponiendo una composición constante del producto judicial entre sentencias y otras formas de resolución);

-el "exceso de demanda" de tutela judicial (relación entre asuntos pendientes y resueltos), que se traduce en dilación y rezago de los procesos, aunque en conjunto ha disminuido ligeramente desde 1986 afecta desigualmente a los distintos órganos judiciales, pero se encuentra presente en casi todos ellos; en lo particular, se aprecia un aumento de la duración media de los juicios en materia civil, penal y contencioso-administrativa.

C. Los estudios organizacionales: gestión, innovación y "cultura"

a) El "análisis estructural de la administración de justicia"

El Ministerio federal alemán de Justicia ha encargado en los últimos años la realización de un conjunto de investigaciones bajo el rubro "análisis estructural de la administración de justicia". Los antecedentes se remontan a las primeras reflexiones realizadas en el Ministerio en los años ochenta respecto de los temas "carga de trabajo de la justicia" y "el derecho como recurso escaso". Las investigaciones persiguen dos objetivos:

-mostrar las posibilidades de una urgente descarga cuantitativa de los tribunales, distinta de las medidas usuales hasta entonces consistentes en cambios de las normas procesales y de personal;

-mostrar vías para el mejoramiento de la administración de justicia en sentido cualitativo, sobre todo con el propósito de hacerla más comprensible y convincente para el ciudadano.

El proyecto abarca tres complejos temáticos:

-la interacción entre los mecanismos judiciales y extrajudiciales de solución de conflictos;

-la configuración jurídica del procedimiento judicial;

-la organización de los tribunales y el despacho judicial.

van Raden/Strempel, en Wibera (1991: 7-10).

Sobre el aspecto organizacional se han publicado ya varios estudios, entre los cuales nos referimos a tres que examinan el funcionamiento interno de los tribunales civiles ordinarios (de menor cuantía y de primera instancia)

Koetz et al. (1992 y 1993).

y de la jurisdicción administrativa y fiscal.

Se trata de estudios llevados a cabo por dos empresas de consultoría privada que aportan, como ventaja, un punto de vista externo. Los estudios contienen un dictamen de la situación actual y una serie de propuestas de mejoramiento para el futuro.

El dictamen pone al descubierto una serie extendida de deficiencias en los tribunales, entre las que pueden mencionarse:

-la atomización excesiva de las tareas (división del trabajo) y la pérdida de tiempo en las comunicaciones entre las distintas unidades internas de los tribunales;

-la falta de integración y aprovechamiento sistemático de las herramientas informáticas;

Sobre las potencialidades del uso de las herramientas informáticas en la administración de justicia: Fiedler/Haft (1992), dentro de la misma serie de estudios.

-la ineficiencia y falta de armonización de los horarios de trabajo entre el personal judicial y el personal de apoyo;

-la falta de motivación y calificación del personal de apoyo;

-la ausencia de personal especializado en la administración;

-una infraestructura material deficiente.

Los estudios contienen propuestas específicas sobre cada uno de estos problemas, a partir de modelos de organización interna desarrollados bajo el supuesto de que, con independencia de la naturaleza específica del trabajo jurídico, los tribunales pueden considerarse como una "empresa" de servicios capaz de orientarse hacia las necesidades y la satisfacción de los usuarios y de incrementar el rendimiento y la calidad de su trabajo.

Aunque en la realidad, apuntan Koetz et al. (1992:36), predomina la visión contraria.

b) La innovación judicial

El estudio de los sociólogos Werner Ackermann y Benoit Bastard sobre ocho tribunales de primera instancia franceses (tribunaux de grande instance)

(1993). Este estudio cuenta con algunos estudios organizacionales anteriores, que se realizaron con motivo de una evaluación de varios tribunales de gran instancia que se crearon en la región de París en los años sesenta. Véanse Ballé et al. (1981), Emsellem (1982).

también toma como punto de partida el supuesto de que la eficacia y la modernización son las condiciones que enmarcan actualmente el cambio en la institución judicial, y de que, por lo tanto, es necesario prestar mayor atención a las condiciones de la gestión y la organización internas.

Sin embargo, más que dictaminar las deficiencias internas, a Ackermann y Bastard les interesan las formas "locales" en que se inician, se implementan y se difunden los cambios en los tribunales, así como las condiciones que gobiernan su permanencia o desaparición. Desde esta óptica, los temas relevantes son los siguientes:

-la difusión de las innovaciones en la institución judicial (por ejemplo, a través de la movilidad de los magistrados); -la gestión del cambio en la estructura de relaciones internas en los tribunales, distinguiendo aquí entre distintos modelos de gestión: "voluntarista", de oportunidades y alianzas, "reactiva";

-la comparación de los niveles de eficacia de dos tribunales similares en estructura; en lo particular, se describe cómo uno de ellos presenta menores niveles de productividad, pero que a cambio manifiesta mayor capacidad de adaptación para gestionar las "crisis" recurrentes en el medio judicial;

La implicación es que resulta preferible la menor eficiencia a cambio de mayor flexibilidad.

-las fases de cooperación o conflicto (y la transición entre ambas) en la relación entre los tribunales y las barras de abogados.

c) La "cultura organizacional" en los tribunales

Este último punto nos lleva al concepto de "cultura organizacional". Mientras Ackermann y Bastard destacan el ciclo de cooperación y conflicto en las relaciones entre abogados y jueces, pues finalmente existe una oposición concreta de intereses en determinadas cuestiones, un estudio realizado en Inglaterra

Raine/Wilson (1993).

busca identificar el modelo más efectivo de relación entre los tribunales de asuntos penales menores (magistrates courts) y los abogados para la calendarización de las comparecencias, como modo de evitar el rezago y el colapso de los juicios. A partir de la distinción entre las dimensiones de "control" y de "estrategia", los autores llegan a la conclusión de que el modelo más efectivo es el que combina, por parte del tribunal, una mayor inversión en "negociación estratégica" con los abogados, con un alto nivel de "control", para hacer a éstos responsables ante el tribunal y la comunidad.

Los estudios como los mencionados en los dos incisos anteriores son el complemento de los análisis económicos globales, pues es necesario tomar en cuenta las variables organizacionales internas, incluso las de tipo puramente local ("cultura organizacional" o "cultura jurídica local"), para explicar las diferencias en rendimiento y productividad, sobre todo si se pretende incidir de algún modo en ellas.

Por otro lado, tales estudios muestran las posibilidades de mejoramiento y racionalización, pero también sus límites, en las dinámicas e interacciones locales. Aun así, siempre es posible reforzar la selección y difusión de las innovaciones a partir de las diferencias entre los impulsos centrales y los locales.

Esta podría ser la conclusión última que se deriva del estudio de Ackermann/Bastard (1993:103-113).

D. Aceleración del procedimiento judicial y medios alternativos dentro y fuera del proceso

Las leyes que los órganos legislativos aprueban cíclicamente para acelerar los procedimientos judiciales y descargar a la administración de justicia, demuestran también la complejidad del mecanismo que se pretende reformar, al mismo tiempo que ponen en evidencia las dificultades técnicas y metodológicas para evaluar el impacto real de dichas medidas.

Desde los años setenta, las legislaturas de casi todos los estados de la Unión Americana han aprobado las llamadas "leyes de juicios rápidos" en materia penal. Se trata, en lo fundamental, de disposiciones que establecen un plazo perentorio, de entre 4 y 6 meses, para la realización del juicio (generalmente si el acusado así lo pide o lo consiente); de no ser así, pasado el plazo se desecha la acusación.

Un estudio sobre el impacto de este tipo de leyes en los estados de Connecticut y Carolina del Norte

Marvell/Luskin (1991).

muestra diferencias en dicho impacto: en el primer caso, no hay pruebas de que la ley haya reducido la duración, lo que aparentemente sí sucede en el segundo. Dadas las dificultades metodológicas de este tipo de estudios, los autores hacen un repaso de las investigaciones anteriores que sostienen una u otra visión sobre el impacto de tales leyes, para concluir que, "como sucede frecuentemente al evaluar las reformas judiciales, el estado actual del conocimiento no nos permite determinar por qué ciertas reformas son o no efectivas".

Marvell/Luskin (1991:343). Como ejemplos de evaluaciones podemos citar los trabajos de Bridges (1982) y de Feeley (1983), que más bien hacen un diagnóstico negativo. Este último autor, en particular, destaca las debilidades de las soluciones simplistas y las resistencias internas en los tribunales a los intentos de reforma provenientes del exterior.

En Alemania se realizó un amplio estudio sobre la Ley para la Simplificación y la Aceleración del Procedimiento Judicial (civil), que entró en vigor en 1977.

Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter (1990).

El resultado se puede resumir de manera sencilla: se observó que la tasa de terminaciones prácticamente permaneció igual, mientras que la duración promedio del procedimiento se redujo ligeramente.

Böhm (1992) llega sustancialmente a las mismas conclusiones.

Otro estudio sobre las posibles ganancias en eficiencia de la introducción de un procedimiento simplificado o informal en los tribunales civiles de menor cuantía llega a la conclusión de que éstas serían mínimas, ya que dicho procedimiento no comprende suficientes elementos de trabajo susceptibles de racionalización, debido precisamente a la baja cuantía de los conflictos y a la ausencia de formas.

Wollschläger (1991:95). Por esta razón, otros estudios en el mismo volumen se ocupan de las posibles ventajas de los procedimientos precautorios, como el *référé* francés, que otorgan una protección provisional que puede convertirse en definitiva.

Un amplio estudio sobre las ventajas o inconvenientes de la resolución de juicios civiles por jueces individuales en los tribunales (colegiados) de primera instancia de Alemania

Rottleuthner et al. (1992). Dichos tribunales (Landgerichte) están compuestos por salas con un número variable de jueces, pero los asuntos se resuelven de manera colegiada por tres de ellos. Sin embargo, la Ordenanza Procesal Civil

autoriza que la sala transfiera discrecionalmente juicios a sus miembros en lo individual, para que éstos los resuelvan.

concluye, en relación con la eficiencia de este procedimiento:

-las salas que transferían de 20-30% de los asuntos presentaban, en general, el mayor número de asuntos concluidos, tanto en términos absolutos como relativos (frente al número de asuntos pendientes);

-las salas resuelven los asuntos restantes con mayor rapidez que el juez individual los suyos; esto se debe, entre otras razones, a que se transfieren al juez los asuntos que demandan más trabajo para su resolución y a que los asuntos ante la sala generalmente no requieren comparecencias ni audiencias;

-el porcentaje de asuntos que van a apelación es más o menos similar en ambos procedimientos, lo mismo que el porcentaje de las apelaciones que tienen éxito.

Por último, queremos hacer referencia a un estudio realizado en Inglaterra sobre los costos de los medios alternativos de solución de controversias, específicamente de la conciliación en materia de familia.

Ogus et al. (1990). Este estudio forma parte de un proyecto más amplio.

El estudio concluye que los mecanismos de conciliación estudiados no generan un ahorro neto de costos sociales, sino que, por el contrario, tanto la conciliación en el marco de un tribunal como la realizada por instituciones independientes agregan, en mayor o menor medida, costos adicionales a la solución de los conflictos. La pregunta es si la conciliación produce beneficios de otro tipo que justifiquen el costo económico adicional, para efectos de establecer un servicio nacional de conciliación. Según se desprende de la misma investigación, en general la conciliación produce menos desavenencias entre las partes y los acuerdos que se logran son considerados más satisfactorios.

De entre los tipos de conciliación, la realizada por instituciones independientes resultó ser a la vez la más costosa y la más satisfactoria. Pero los autores concluyen que la decisión de soportar mayores costos es una cuestión de carácter político y no científico.

E. "Justicia procedimental" y satisfacción del "cliente"

Ya se ha hecho referencia al concepto de justicia procedimental (procedural justice) y a su importancia en el contexto de la eficiencia y la legitimación de la justicia. Aquí se señalarán simplemente las investigaciones en las que se ha tratado de operacionalizar empíricamente el concepto.

(1988).

resumen y discuten los resultados de unas 50 investigaciones empíricas sobre justicia procedimental en diversos ámbitos sociales, incluido el derecho. Tyler (1990).

se basa en la evaluación de entrevistas a 1,575 ciudadanos de la ciudad de Chicago sobre sus experiencias, actitudes y comportamientos frente a las autoridades del derecho, para determinar si la legitimidad y la obediencia a sus decisiones es independiente, y hasta qué punto lo es, de los resultados y del control que se crea tener sobre ellos (visión normativa del procedimiento, por oposición a una visión instrumental). La conclusión en ambos casos es que la evaluación del procedimiento se hace con base en factores hasta cierto punto independientes del resultado, incluyendo las consideraciones de duración y costos del procedimiento.

Véase también Lind et al. (1990). Casper/Tyler/Fisher (1988), ante la crítica de que la justicia procedimental es importante cuando los resultados del procedimiento no lo son, tratan de apoyar su tesis respecto de los acusados de delitos graves.

Otros estudios tratan de medir la satisfacción de las diversas categorías de "clientes" de la justicia, en el marco de distintos tipos de procedimientos. Así, por ejemplo, un estudio sobre dos programas de apoyo a víctimas y sobre su grado de satisfacción con el procedimiento de reparación del daño.

Davis et al. (1992).

Aparte de la importancia central que tiene el cumplimiento efectivo de la sentencia de reparación, el grado de satisfacción de las víctimas dependía también de que se tomara en cuenta su punto de vista en el procedimiento y de que se les mantuviera informadas al respecto.

Por último, otro estudio trata de evaluar la satisfacción de los litigantes (clientes y abogados) respecto de un programa piloto en los tribunales del estado de Carolina del Norte para enviar a arbitraje asuntos civiles de características determinadas.

Clarke et al. (1991).

El estudio no sólo constató un mayor nivel de satisfacción de los litigantes, sino que el arbitraje redujo el tiempo de terminación de casos contenciosos en un tercio y disminuyó el porcentaje de asuntos que iban a juicio.

2. AMÉRICA LATINA

A. *Observaciones preliminares*

En términos generales, puede decirse que la sociología jurídica en América Latina se caracteriza por preocupaciones y condiciones de investigación distintas a las que se presentan en Europa y los Estados Unidos.

Véanse, por ejemplo, Correas (1991) y de Lemos Capeller (1991).

En ella ocupan un lugar central cuestiones como la función del derecho en el contexto político general de los países del continente, los derechos humanos, la democracia, el pluralismo jurídico, las instituciones alternativas, los grupos marginados, etcétera. Dada la gravedad de la problemática social, las deficiencias de la justicia estatal asumen una importancia distinta, aparte de las dificultades metodológicas, técnicas y económicas que implica la investigación empírica sobre ellas.

Sin embargo, lo anterior tampoco significa una ausencia total de investigación empírica en relación con la justicia y sus problemas, sólo que dicha investigación presente grandes diferencias entre los países

Así, por poner dos ejemplos extremos, dicha investigación es muy abundante en Colombia y prácticamente inexistente en México.

y sus condiciones de producción y difusión son también diferentes.

La investigación empírica sobre los problemas de la justicia es, en general, insuficiente y fragmentaria. Cuando la hay, el diagnóstico es casi siempre el mismo: procesos excesivamente lentos, sobre todo en el área penal, <P

y costosos; graves deficiencias en infraestructura, organización y administración de los tribunales; burocratismo y formalismo, etcétera.

Es interesante hacer notar, igualmente en términos generales, que la investigación sobre la justicia ha tenido propósitos "operativos" más que científicos (y por ello no siempre se publica), como resultado de proyectos políticos específicos, ligados con frecuencia a cambios de gobierno, y por eso han sido promovidas por el Estado y han recibido apoyo de instituciones externas. Algunos de dichos proyectos han tenido por objetivo de ir más allá de la tradicional reforma de los procedimientos, para introducir técnicas modernas de información y gestión.

B. La eficiencia en la literatura reciente

a) Eficiencia y políticas judiciales

Una importante publicación reciente reúne siete informes sobre la situación y las políticas judiciales en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela. Correa Sutil (ed.) (1993). Los autores de los distintos informes son: Carlos Manuel Garrido (Argentina); Jaime Giraldo Ángel (Colombia); Tirza Rivera-Cira (Costa Rica); Carlos Peña González (Chile); José Luis Soberanes

(México); Lorenzo Zolezzi Ibárcena (Perú); Rogelio Pérez Perdomo (Venezuela).> Dichos trabajos nos pueden servir como indicadores de la importancia del tema de la eficiencia en algunos de dichos países, de las investigaciones que existen al respecto y de las políticas judiciales que se han emprendido en los últimos tiempos.

Del examen de los trabajos se pueden derivar las siguientes observaciones:

-con una notable excepción (México), existen en dichos países estudios sobre la duración de los procesos (de tipo estadístico o de opinión), en los que se confirma el diagnóstico general de lentitud y congestión de los tribunales;

Sin embargo, cabe aclarar que dichos estudios no son siempre exhaustivos o sistemáticos, ante la ausencia de estadísticas judiciales completas y confiables.

-existe una extendida preocupación por los aspectos administrativos y organizacionales, que se ha traducido en la creación de organismos especializados de gobierno y administración de los tribunales, en la racionalización de los despachos judiciales (especialmente en Colombia) y en la introducción de las tecnologías de la información;

-se sigue concediendo especial importancia a la reforma procesal, habida cuenta del carácter anticuado de muchos de los códigos y de los procedimientos formalistas que reglamentan;

-se advierten intentos por introducir mecanismos alternativos o informales, que van desde la justicia de paz hasta el arbitraje, pasando por la mediación y la conciliación, como mecanismos para aliviar la carga de los tribunales, ya que la creación de nuevos órganos judiciales no ha producido los resultados esperados.

b) La aceleración de los procedimientos

Muchas de las reformas realizadas en América Latina van encaminadas a modernizar los procedimientos civil y penal, buscando su aceleración, sobre todo a través de la oralidad. Informes sobre experiencias recientes

Véanse los correspondientes trabajos reunidos en Varios (1993).

muestran, por ejemplo, el siguiente panorama:

En Uruguay se aprobó un nuevo Código General del Proceso, que se aplica plenamente desde enero de 1992. Según datos parciales de los dos primeros años de su aplicación, se ha producido una reducción notable de la duración de los procedimientos civiles. Si antes el promedio de duración de la primera instancia de un juicio civil no bajaba de tres años, ahora el promedio, desde la presentación de la demanda, es de unos 12 meses, incluida la segunda instancia. Sin embargo, hay que añadir que Uruguay cuenta actualmente con un número muy alto de jueces en relación con su población, lo que lo coloca en tercer lugar mundial después de Alemania y Bélgica.

En Costa Rica, entró en vigor en 1990 un nuevo Código Procesal Civil. De acuerdo con datos tomados de cuatro oficinas judiciales de la capital en marzo de 1991, en general, hay mayor celeridad en la tramitación de los asuntos. Otra investigación, basada en entrevistas a jueces y abogados, señala que éstos consideran, en porcentajes variables, que el nuevo procedimiento es más rápido que el anterior. En Chile hubo también una reforma del procedimiento, con la consecuencia de que en la ciudad de Santiago la duración media de un proceso ordinario, incluyendo ambas instancias, se redujo de 973 a 500 días.

c) La distribución territorial de los tribunales

Un aspecto importante de la eficiencia de la administración de justicia reside en la planeación necesaria para ubicar espacialmente los tribunales, de modo que la carga de trabajo de los distintos órganos se distribuya proporcionalmente y sean equitativos para la población los costos de acceso a ellos.

En Chile, como parte de un programa muy amplio de cambios

Véase Peña González (1993).

y estudios

Véase la recapitulación de Haeussler, en Corporación de Promoción Universitaria (ed.) (1991).

relativos a la administración de justicia, se realizó una investigación que propuso una metodología específica para determinar la distribución espacial de los tribunales, ya que entre 1975 y 1989 creció sustancialmente el número de tribunales sin que existiera, aparentemente, un criterio orientador o una política explícita.

Véase el trabajo de Vrsalovic Mihoevic (1991), especialmente las pp. 175 y ss.

Dicha metodología tiene carácter objetivo, ya que opera sólo con antecedentes cuantitativos, y pretende determinar la medida en que se cumplen los principios de equidad y eficiencia en la localización de los tribunales. En el resultado final se indica el grado en que se utiliza la capacidad de atención del tribunal respectivo, así como la distancia a la que queda el habitante menos favorecido por la solución propuesta. La principal limitación del modelo es que excluye los factores de tipo cualitativo, que frecuentemente son los decisivos.

Vrsalovic Mihoevic (1991:202 y ss.). Que existen otras razones que determinan la distribución territorial de los tribunales puede verse en Commaille (1990).

d) Las alternativas dentro y fuera de la justicia civil

Un reciente estudio jurídico-sociológico realizado en Brasil

Henckel (1991).

muestra la gran variedad de mecanismos y alternativas que pueden existir, desde la perspectiva de un demandante, para la solución de conflictos de determinada especie, en este caso, para el cobro de deudas civiles en dinero, derivadas de contratos de compraventa, de prestación de servicios y de crédito.

Por lo demás, el profesor alemán Volkmar Gessner realizó una investigación similar en México en los años setenta, aunque desde la perspectiva de la sociología del conflicto. Sin embargo, dentro de este marco explora todas las alternativas, formales e informales, que existían en aquél entonces para la solución de conflictos de derecho privado (que incluyen ahí los laborales). Véase Gessner (1984).

Dentro de la justicia civil brasileña, hay varias alternativas más baratas, breves y simples y menos riesgosas para el cobro simplificado,

Henckel (1991:285 y ss.).

mediante títulos-valor y mediante garantías mobiliarias e inmobiliarias (prenda, reserva de dominio, arrendamiento financiero, responsabilidad del deudor como "depositario", hipoteca). Aparte de estas posibilidades, existe una justicia de menor cuantía en cuyo marco pueden llevarse a cabo procedimientos conciliatorios, arbitrales o propiamente judiciales, si bien su ámbito de competencia excluye en ocasiones importantes tipos de conflictos.

Sin embargo, la gama de alternativas fuera de la justicia civil es más amplia:

Henckel (1991:195 y ss.).

van desde la intervención de la policía y otras oficinas administrativas, pasando por la asesoría jurídica de iglesias y abogados, hasta llegar a las diversas formas, legales e ilegales, de "justicia por mano propia". Especial interés presentan los diversos sistemas de información crediticia que mantienen los bancos y las asociaciones de comerciantes, sobre todo por su función "preventiva" y su efecto como medio de presión para los deudores morosos.

Henckel (1991:231 y ss.).

De esta gama de alternativas, llama la atención, en primer lugar, su variedad y, en segundo término, el uso para el cobro de deudas de instituciones y mecanismos que tienen otra finalidad expresa.

3. DISCUSIÓN

A partir de la revisión anterior se pueden formular diversas observaciones.

En primer lugar, se puede constatar la existencia de numerosas investigaciones sobre aspectos específicos de la eficiencia como los que hemos desarrollado anteriormente. Algunas de las investigaciones muestran correlaciones entre varios de ellos, pero dicha correlación no es necesaria (por ejemplo, entre

satisfacción de los clientes y costos o duración menores de los procedimientos) y, por ello, los resultados no pueden generalizarse.

Se observa, además, un interés particular por los aspectos de la gestión y la organización, ya que los cambios en esta dimensión parecen prometer mayores ganancias en efectividad que muchas de las mejoras marginales en las reglas del procedimiento (como es el caso de Alemania), aunque, por otro lado, donde éste es anticuado y notoriamente ineficiente, todavía es posible lograr cambios efectivos (como ocurre en algunos países de América Latina).

Puede apreciarse, toda proporción guardada y aunque el origen sea diverso, una coincidencia de condiciones y preocupaciones en Europa, Estados Unidos y América Latina, que pueden renovar o continuar alimentando el interés por los aspectos operativos de la justicia y, entre ellos, de manera destacada, por la eficiencia.

Sin embargo, según pudo apreciarse, en muchos sentidos la investigación está iniciándose y en otros apenas existe. Se advierte carencia de investigación sobre la relación entre los diversos mecanismos de solución de conflictos y esto incluye especialmente la consideración de la interrelación entre los mecanismos nacionales y los supranacionales, en términos de complementación o competencia.