Resumen

Existe una extendida percepción de que el Poder Judicial tradicionalmente ha recibido una atención menor que los otros poderes públicos, lo que se manifiesta principalmente en los exiguos presupuestos con que ha contado para realizar su labor. Sin embargo, la información con que se cuenta sobre el tema es limitada y parcial, no existiendo tampoco estudios que liguen productividad con gasto en justicia. El presente informe persigue entregar datos y algunos análisis sobre este tema, que creemos pueden favorecer una discusión más profunda y productiva del mismo.

RECURSOS DESTINADOS A LA JUSTICIA EN CHILE: ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Juan Enrique Vargas

COLECCIÓN INFORMES DE INVESTIGACIÓN
Número 3 / Año 1 / Julio de 1999
20 págs.

Registro de Propiedad Intelectual Nº 137.412

Recursos destinados a la justicia en Chile: Análisis de su evolución y productividad*

Juan Enrique Vargas Viancos**

INTRODUCCIÓN

Para entender cabalmente el funcionamiento de cualquier institución y poder intervenir en su mejora, el monto y destino de los recursos con que cuenta para su funcionamiento es un factor clave. Constantemente, sin embargo, es un tema que se soslaya al momento de analizar al Poder Judicial y proponer cambios a su funcionamiento. La discusión sobre los recursos de este sistema generalmente queda circunscrita al nivel de remuneraciones de sus integrantes. Quizás sea precisamente por ello que tales propuestas de reformas en el sector generalmente se vean postergadas frente a otras demandas que parecieran ser –para quienes deben decidir sobre ellas– de mayor prioridad.

* El presente trabajo corresponde a una versión resumida de la sección del mismo nombre correspondiente al informe final de proyecto de investigación "Poder Judicial, Acción de los Privados y de las Agencias Públicas", realizado por el Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, gracias al apoyo del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas que administra el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, el cual fue dirigido por el autor de este trabajo. En la elaboración de este texto se contó especialmente con la colaboración de Patricio Ayala. Agradezco igualmente los comentarios de Jorge Correa, Rodolfo Figueroa, Gastón Gómez y Carlos Peña.

** Abogado, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, profesor y director de Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. E-mail: juan.vargas@jur.udp.cl.

Varias razones permiten explicar tal situación. Por lo pronto aquella concepción que hace de la justicia un bien trascendente, desligado de la solución concreta de problemas contingentes que aquejan a las personas. En esa perspectiva, la justicia es solo un asunto de principios que impide efectuar cálculos de aquellos que caracterizan a las políticas públicas. Así, entonces, la justicia debe brindarse independientemente de su mayor o menor coste y de los beneficios que provea. Obviamente, tal concepción choca con una restricción presupuestaria siempre presente que nos impide satisfacer nuestras necesidades, por más importantes que ellas sean, y con la existencia de múltiples otros bienes que se perciben tanto o más valiosos que la justicia, como la salud o la educación, con los cuales ella también compite por esos recursos limitados. Desconoce también esta visión que es posible obtener un mismo nivel de justicia con el empleo de una menor o de una mayor cantidad de recursos, es decir, que en su producción se puede ser más o menos eficiente.

Paralelamente, esta idea de la justicia como bien trascendente restringe fuertemente el espacio al control público sobre su actuación, limitando así la necesidad de dar cuenta pública de la forma como emplea sus recursos.

Otro elemento a considerar –y nada menor a decir verdad–, es la especial hegemonía que en las cuestiones vinculadas al sistema judicial han tenido tradicionalmente los abogados. La formación de los abogados resta importancia a los temas económicos y de gestión. Solo en el último tiempo, y aún tímidamente, comienzan a cobrar importancia las perspectivas y trabajos multidisciplinarios en este sector, incorporándose en ellos economistas e ingenieros.

Como corolario de lo anterior –y creando un círculo vicioso difícil de romper– se encuentra nuestro gran desconocimiento sobre qué es realmente la eficiencia judicial y cómo medirla. No hemos elaborado para el sector un verdadero sistema de control de gestión, y los indicadores con que contamos aún son fragmentarios y no dan cuenta cabalmente de la complejidad de la función judicial. Si unimos a ello que los datos que poseemos para medir tales indicadores –las estadísticas judiciales– son generalmente incompletos, tardíos y poco fiables[1], nos damos cuenta que nuestras posibilidades de tener una visión precisa del funcionamiento del sistema judicial son verdaderamente limitadas.

Sin embargo, la única forma de desarrollar tal visión, así como de crear la necesidad de ella, es a través de la realización de estudios como el que presentamos. Creemos que esta, aun cuando pueda resultar una aproximación solo parcial e incompleta al tema, devela antecedentes de suma relevancia para el diseño de las políticas públicas sobre el sector.

EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO JUDICIAL

Para los efectos de nuestro análisis entenderemos por gasto judicial exclusivamente los recursos públicos (estatales) destinados al funcionamiento de los tribunales de justicia que integran el Poder Judicial. Excluimos entonces los gastos de la justicia de Policía Local, los tribunales militares y otros órganos de la administración que ejercen jurisdicción, como asimismo los correspondientes al Ministerio de Justicia y a la asistencia judicial gratuita. Se incluyen los de la Academia Judicial y los servicios administra-

[1] La principal fuente de estadísticas judiciales a la que puede accederse son los Anuarios de Estadísticas Judiciales que publica el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el último de los cuales corresponde al año 1995. No todos los años han sido publicados. Una fuente alternativa son las estadísticas que elabora la Corporación Administrativa del Poder Judicial, corrigiendo las del INE. Sin bien ellas son más precisas y actuales, no cubren una serie tan extensa como la objeto de nuestro estudio, por lo que hemos debido contentarnos con las primeras.

tivos dependientes de la Corte Suprema. Nuestros estudios se concentrarán fundamentalmente en el gasto judicial efectivamente ejecutado (GJE), tal cual como consta en los informes financieros del sector público, publicado, para los respectivos años, por la Contraloría General de la República[2].

En el período que corre entre los años 1977 y 1997, los recursos ejecutados por el Poder Judicial, expresados en moneda de igual valor adquisitivo[3], han experimentado un extraordinario crecimiento. Tomando el año 1977 como base 100, el GJE en el año 1997 corresponde a 465. En el cuadro siguiente se contiene un desglose del mismo.

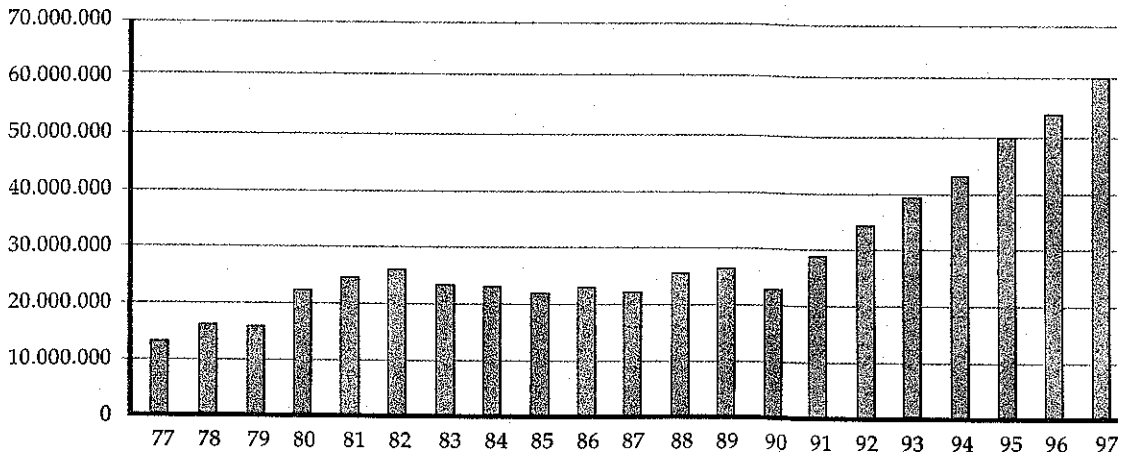
Las fuertes oscilaciones habidas en el período se observan de mejor manera en el siguiente gráfico.

Como puede apreciarse, el GJE sube sostenidamente hasta el año 1982 donde, a consecuencia de la crisis económica que experimenta el país, comienza a sufrir dismi-

Cuadro N° 1
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de $ de 1997)

Año	Gasto Judicial Ejecutado	Base 100 (1977)
1977	12.691.753	100
1978	15.404.035	121
1979	15.824.577	125
1980	21.866.189	172
1981	24.097.555	190
1982	25.875.846	204
1983	22.677.654	179
1984	22.237.072	175
1985	21.155.981	167
1986	21.826.545	172
1987	21.296.018	168
1988	24.556.982	193
1989	25.260.274	199
1990	21.769.894	172
1991	28.056.131	221
1992	33.390.869	263
1993	38,118.731	300
1994	42.179.105	332
1995	49.408.900	389
1996	52.955.200	417
1997	59.003.100	465

Gráfico N° 1
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de $ de 1997)



[2] Los datos sobre el Producto Interno Bruto (PIB) se han obtenido de los Boletines Mensuales del Banco Central, y los del Presupuesto Público Neto (PPN) de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada por el Ministerio de Hacienda.

[3] Todas las cifras que se entregan en el presente trabajo han sido llevadas a pesos del año 1997.

nuciones, que solo logran revertirse en forma constante a partir del año 1991 cuando el Poder Judicial inicia un período de intenso crecimiento que hasta la fecha no ha concluido. De hecho, solo entre los años 1990 y 1997 el GJE sube un 171%.

RELACIÓN ENTRE EL GJE, EL PIB Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO NETO (PPN)

A continuación analizaremos el comportamiento del GJE en relación con el PIB, cuyas cifras se leen en el siguiente cuadro.

Para luego proceder a comparar las oscilaciones experimentadas por el PIB y el GJE. El gráfico en página siguiente muestra cómo ambas variables, en general, siguen un comportamiento bastante similar, es decir, cuando sube el PIB el GJE crece y viceversa.

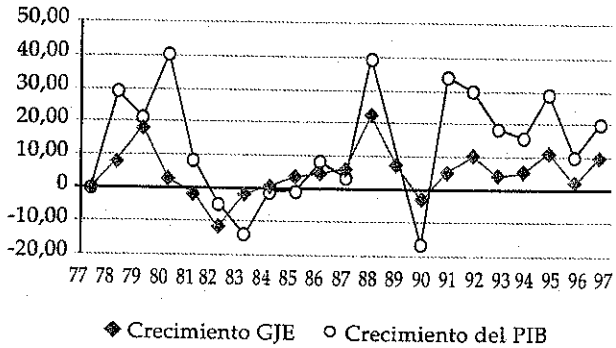
Aun cuando estas oscilaciones son más pronunciadas en el caso del GJE, el que tiende a subir y a bajar más que el PIB, con lo que pareciera jugar como un factor de ajuste. Eso es, al menos, lo que sucede en la crisis de comienzos de los años 80, donde de un año a otro el GJE bajó en un 12,36%.

CUADRO Nº 2
Relación entre el GJE y el Producto Interno Bruto (PIB)
(Miles de $ de 1997)

Año	PIB	GJE	Porcentaje
1977	11.226.049.808	12.691.753	0,113%
1978	12.163.199.305	15.404.035	0,127%
1979	14.443.648.418	15.824.577	0,110%
1980	14.882.888.277	21.866.189	0,147%
1981	14.722.694.659	24.097.555	0,164%
1982	13.034.245.801	25.875.846	0,199%
1983	12.877.625.777	22.677.654	0,176%
1984	13.058.902.982	22.237.072	0,170%
1985	13.596.307.751	21.155.981	0,156%
1986	14.336.968.167	21.826.545	0,152%
1987	15.323.903.248	21.296.018	0,139%
1988	19.010.001.659	24.556.982	0,129%
1989	20.667.397.294	25.260.274	0,122%
1990	20.187.746.754	21.769.894	0,108%
1991	21.490.475.766	28.056.131	0,131%
1992	24.013.774.975	33.390.869	0,139%
1993	25.361.880.731	38.118.731	0,150%
1994	27.030.050.733	42.179.105	0,156%
1995	30.425.647.278	49.408.900	0,162%
1996	31.462.475.753	52.955.200	0,168%
1997[4]	34.528.024.833	59.003.100	0,171%

[4] Provisional al momento de hacer este estudio.

Gráfico N° 2
Relación entre el crecimiento del GJE y del PIB



Con relación al presupuesto público neto (PPN), se denota un alza relativa en el período aún más significativa del gasto en justicia, pasando este a ocupar un porcentaje 2,3 veces mayor al final del período del que tenía en el comienzo.

Es decir, de los recursos que el Estado destina a su funcionamiento, el Poder Judicial obtiene una parte cada vez mayor. Ello, eso sí, en un contexto en que el Estado participa en una proporción cada vez menor en el mayor crecimiento que experimenta el PIB, tal como se ve en el cuadro de la página siguiente.

Considerando al año 1977 como índice 100, podemos observar las variaciones que ha tenido el GJE frente al PPN y al PIB en el período. Mientras el primero alcanza en 1997 un índice 465, el segundo de 199 y el tercero

Cuadro N° 3
Relación entre el GJE y el Presupuesto Público Neto (PNN)
(Miles de $ de 1997)

Año	PPN	GJE	Porcentaje
1977	3.578.667.760	12.691.753	0,36%
1978	4.428.181.685	15.404.035	0,35%
1979	4.713.429.587	15.824.577	0,34%
1980	5.504.028.157	21.866.189	0,40%
1981	6.167.110.519	24.097.555	0,39%
1982	6.656.004.410	25.875.846	0,39%
1983	5.651.148.245	22.677.654	0,40%
1984	4.170.002.999	22.237.072	0,53%
1985	4.541.294.144	21.155.981	0,47%
1986	4.346.753.589	21.826.545	0,50%
1987	4.026.098.028	21.296.018	0,53%
1988	4.283.754.436	24.556.982	0,57%
1989	3.780.987.651	25.260.274	0,67%
1990	3.721.547.255	21.769.894	0,59%
1991	4.496.397.236	28.056.131	0,62%
1992	4.919,774.986	33.390.869	0,68%
1993	5.333.736.579	38.118.731	0,72%
1994	5.686.436.059	42.179.105	0,74%
1995	6.238.297.545	49.408.900	0,79%
1996	6.649.574.882	52.955.200	0,80%
1997	7.135.565.050	59.003.100	0,83%

de 308. Es decir, se trata de un período en que mientras el PIB se triplicaba, el presupuesto nacional participaba en una proporción bastante menor en ese crecimiento, pues solo se doblaba. Pero de ese crecimiento menor que experimenta el PPN se lleva una proporción significativa el Poder Judicial, el que casi cuadruplica su presupuesto.

Cuadro N° 4
Crecimiento GJE, PPN y PIB.
Base 100 1977

Año	GJE	PPN	PIB
1977	100	100	100
1978	121	124	108
1979	125	132	129
1980	172	154	133
1981	190	172	131
1982	204	186	116
1983	179	158	115
1984	175	117	116
1985	167	127	121
1986	172	121	128
1987	168	113	137
1988	193	120	169
1989	199	106	184
1990	172	104	180
1991	221	126	191
1992	263	137	214
1993	300	149	226
1994	332	159	241
1995	389	174	271
1996	417	186	280
1997	465	199	308

COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES

Resulta muy difícil comparar la situación presupuestaria del Poder Judicial chileno con la de otros países, ya que, en general, las cuentas nacionales se llevan en forma distinta y, en particular, los ítemes que componen los presupuestos judiciales son bastante disímiles, no existiendo estudios que los homologuen. Así, por ejemplo, el caso paradigmático en Latinoamérica es el de Costa Rica, país que constitucionalmente destina el 6% de su presupuesto público a la justicia. Sin embargo, en ese país dependen de la Corte Suprema no solo los tribunales, sino también la asistencia jurídica gratuita, el Ministerio Público y la policía, reparticiones que, como se entenderá, resultan altamente gravitantes. En todo caso, el presupuesto efectivamente recibido por el Poder Judicial costarricense ha sido siempre inferior a la señalada cantidad.

Así y todo, el presupuesto judicial chileno es, en términos comparativos a los presupuestos nacionales, bastante inferior a la mayoría de sus pares latinoamericanos, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5
Gasto en justicia como porcentaje del presupuesto

País	% Presupuesto
Costa Rica	5,50
Colombia	4,62
El Salvador	4,50
Bolivia	3,00
Ecuador	2,50
Uruguay	1,52
Paraguay	1,50
Argentina	1,47
Honduras	1,00
Chile	0,83
Panamá	0,50

Fuente: Martínez, 1995 y datos propios para el caso de Chile (1997).

PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADOS

En Chile se ha asociado esta situación relativamente desmejorada a la ausencia de una asignación fija para el sector, a diferen-

cia de lo que sucede en Costa Rica, modalidad que se ha ido extendiendo por Latinoamérica[5]. De hecho, el tema ha sido planteado insistentemente desde el Poder Judicial chileno y ha sido incluso recogido en iniciativas parlamentarias[6]. Se ha planteado que una asignación de tal tipo es la única congruente con una auténtica independencia judicial. Indudablemente se trata de temas distintos, que no pueden ni deben ser mezclados. El tema de la magnitud de los recursos públicos que deben destinarse al sistema judicial guarda relación con el costo de oportunidad de los mismos, por lo que no parece racional promover asignaciones fijas que impidan, en el futuro, un destino racional y eficiente de los recursos. Parece mejor que el Poder Judicial obtenga los recursos adicionales que requiere mediante la presentación de proyectos atractivos y técnicamente bien preparados, que justifiquen invertir más en él que en salud o educación, por ejemplo.

Prueba de que por la vía de proyectos socialmente rentables y con amplio apoyo político el Poder Judicial puede alcanzar grados significativamente más altos de participación en los recursos públicos es lo sucedido a propósito de la reforma procesal penal, la cual conllevará aumentos sustanciales a los fondos destinados a esa área de la judicatura, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 6
Gasto actual del sistema de justicia criminal y presupuesto de la reforma

	Sistema Actual	Sistema Nuevo
Remuneraciones	33.578.063	72.850.809
Gastos de operación + arriendo	5.573.481	18.163.146
Inversión		194.560.618
Total	39.151.544	285.574.572

Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 1996 y Ministerio de Justicia, 1998.

La independencia judicial, por su parte, no se ve lesionada por la intervención del Congreso en esta materia, determinando de año en año el presupuesto judicial. El sistema de separación de poderes, como se sabe, no equivale al aislamiento de cada uno, sino a un delicado sistema de "pesos y contrapesos" que los relaciona constantemente. Resulta sano que haya una autoridad representativa y con visión de conjunto que evalúe todos los años el destino de los impuestos de los ciudadanos, ante la cual haya que darle cuenta de cómo se han invertido. De otra forma no existiría ningún incentivo para ser eficiente, ni los ciudadanos tendrían algún mecanismo para controlar el destino de sus propios recursos. La independencia de los jueces no se ve vulnerada por someterse a este control, como tampoco la del Ejecutivo, cuyo presupuesto también es aprobado por el Congreso.

Tema distinto es el relativo a la forma de preparar el presupuesto judicial. En Chile lo elabora la Corte Suprema, a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, la que debe presentarlo al Ejecutivo, específicamente al Ministerio de Hacienda, el que puede introducirle enmiendas, y no

5 La tienen, entre otros, Argentina Ecuador, Honduras y Paraguay En los casos de Ecuador y Honduras también se da el fenómeno de no cumplir con el porcentaje asegurado. En el primero se le garantiza un 2,5%, recibiendo en 1996 solo 1,6%. Del 3% que debiera recibir Honduras generalmente recibe entre 0,5 y 1%.

6 Una indicación opositora durante la tramitación de las reformas judiciales impulsadas durante el Gobierno de Aylwin, proponía que se asegurara constitucionalmente que el presupuesto judicial no podía ser nunca inferior al del año anterior debidamente reajustado, tal como hoy sucede con el de las Fuerzas Armadas. Esta indicación no prosperó, siendo rechazada por el Ejecutivo.

directamente al Parlamento. Ello obedece a la realidad, indesmentible en nuestro país, de que en la actualidad es el Presidente de la República quien controla las finanzas públicas, con la responsabilidad de mantener los equilibrios macroeconómicos. No parece posible en el esquema actual privar al Ejecutivo de intervenir en la asignación del gasto del Poder Judicial sin que ello derive en otras peticiones similares, con lo que podría desarmarse la capacidad de gobierno y el sentido estratégico de las políticas nacionales.

Otro tema es el del control del gasto judicial después que este ha sido aprobado por ley. Hoy día el Poder Judicial no administra libremente su presupuesto, debiendo ejecutarlo en la forma como determina el Ministerio de Hacienda. Ello no parece congruente con un sistema que delega en el mismo Poder Judicial las decisiones respecto a su gestión.

RELACIÓN ENTRE EL GJE Y EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Otro aspecto que parece interesante analizar respecto al GJE es su relación con los cambios experimentados por el presupuesto del Ministerio de Justicia, Secretaría de Estado encargada de elaborar las políticas en el área y bajo cuya dependencia se encuentran varios de los organismos más íntimamente vinculados con la labor judicial, como Gendarmería de Chile, el SENAME y el Registro Civil. La primera constatación que debe hacerse es que el aumento que el GJE experimenta con respecto al PIB y al PPN no se repite al momento de compararlo con el gasto del Ministerio de Justicia (MINJU). El GJE ascendía a un 42,93% del gasto del MINJU en 1977 y a un 45,42% en 1997, con lo que se aprecia que hay una escasa diferencia. Ello no obsta a que durante el período haya habido oscilaciones significativas, llegando en 1981 a representar el GJE un mínimo de solo un 31,11% del gasto del MINJU. El GJE solo comienza a recuperarse, con relación a las otras reparticiones dependientes del MINJU, a partir del año 1989, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 7
Relación entre el GJE y el gasto del Ministerio de Justicia (MINJU)
(Miles de $ de 1997)

Año	MINJU	GJE	Porcentaje
1977	29.564.108	12.691.753	42,93%
1978	33.717.221	15.404.035	45,69%
1979	41.116.451	15.824.577	38,49%
1980	44.962.112	21.866.189	48,63%
1981	77.446.844	24.097.555	31,11%
1982	73.192.974	25.875.846	35,35%
1983	58.458.640	22.677.654	38,79%
1984	62.947.216	22.237.072	35,33%
1985	63.041.082	21.155.981	33,56%
1986	60.802.675	21.826.545	35,90%
1987	58.969.131	21.296.018	36,11%
1988	61.622.614	24.556.982	39,85%
1989	57.524.325	25.260.274	43,91%
1990	53.305.473	21.769.894	40,84%
1991	61.375.242	28.056.131	45,71%
1992	75.305.982	33.390.869	44,34%
1993	89.643.399	38.118.731	42,52%
1994	93.506.771	42.179.105	45,11%
1995	103.976.100	49.408.900	47,52%
1996	113.605.100	52.955.200	46,61%
1997	129.895.800	59.003.100	45,42%

La evolución de los gastos en uno y otro sector sigue parámetros bastante similares, salvo en el año 1981 en donde el gasto en el MINJU experimenta un espectacular crecimiento de un 72%, en circunstancias que en ese año el GJE solo creció en un 10%. Tal gasto en el MINJU se debe principalmente a las alzas experimentadas en el presupuesto del SENAME.

RELACIÓN ENTRE EL GJE Y EL GASTO JUDICIAL PRESUPUESTADO (GJP)

Al analizar la ejecución presupuestaria se advierte que existe una tendencia que persigue a la de crecimiento o disminución que experimenta la economía nacional, es decir, cuando hay crecimiento se tiende a ejecutar un mayor porcentaje del presupuesto, incluso se llega a ejecutar más de lo presupuestado; al contrario, si hay recesión, se tiende a ejecutar menos. En todo caso, las cifras indican que, por lo general, el Poder Judicial ejecuta en un porcentaje muy cercano al 100% de su presupuesto, tal como se refleja en el siguiente gráfico.

DESGLOSE POR PARTIDAS DEL GJE

Al analizar la composición del GJE llama la atención lo extraordinariamente bajo que es el ítem destinado a inversiones. No debiera extrañar, eso sí, lo gravitante del de las remuneraciones. El primero alcanza su piso mínimo en el año 1991, con un 0,01% del GJE y su tope en el año 1996, con un 13,8%, año que por cierto se obtiene el menor porcentaje de GJE sobre el presupuestado en la década. Resulta impresionante el cambio experimentado en este ítem durante los años 90.

En lo que dice relación al rubro personal, el porcentaje más alto, de un 89,56% se alcanza al principio del período analizado y el más bajo en el año 1994, con un 67,51%. De tal forma pareciera irse consolidando una cierta tendencia de invertir más en este sector y no centrar todas las políticas exclusivamente en el tema remuneratorio. Así y todo, siendo el Poder Judicial una entidad prestadora de servicios de carácter profesional resulta razonable pensar que un porcentaje muy elevado de sus recursos seguirá destinándose al ítem remuneraciones. De hecho, las políticas de aumentos de remuneraciones de los últimos años han llevado que, aunque ligeramente, se eleve nuevamente la participación de este ítem, lo que debiera acentuarse con los aumentos progresivos de remuneraciones vigentes desde 1998. Estos cambios no se han asociado directamente a una mayor productividad del sistema, salvo un bono de desempeño establecido en el último plan, el que consume un porcentaje menor de los nuevos recursos destinados al rubro. En los gráficos que siguen se evidencia lo anteriormente señalado.

Gráfico N° 3
Gasto Judicial Presupuestado (GJP) y GJE

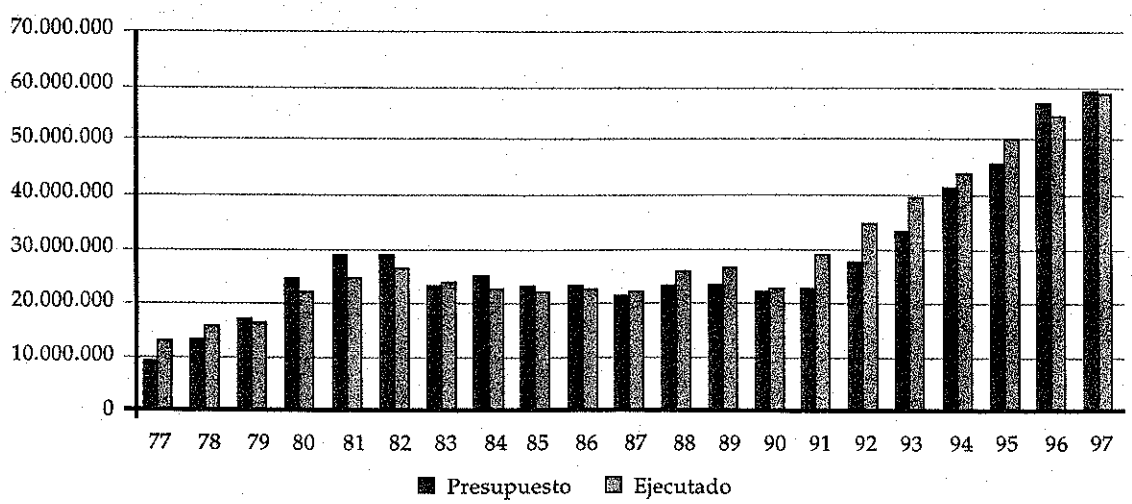
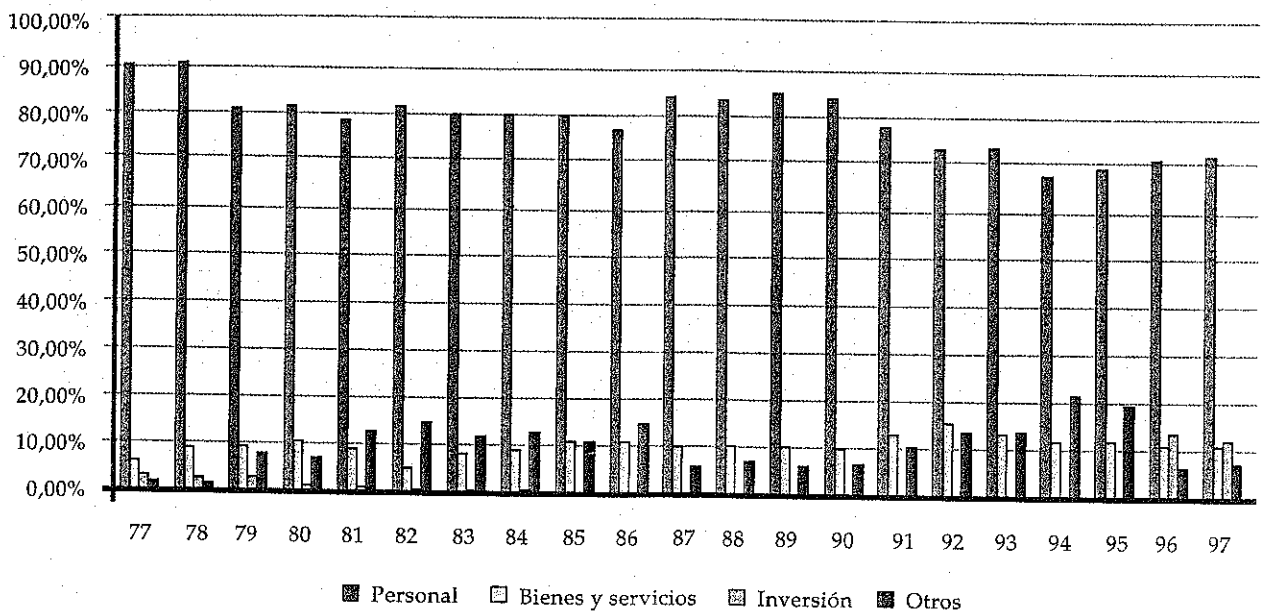


Gráfico N° 4
Distribución del GJP



GASTO Y PRODUCTIVIDAD JUDICIAL

En este apartado deseamos analizar la incidencia que han tenido los vaivenes presupuestarios del Poder Judicial en su productividad. Nuestro objetivo principal es tratar de determinar si los recursos adicionales invertidos en él se traducen o no en mayor productividad.

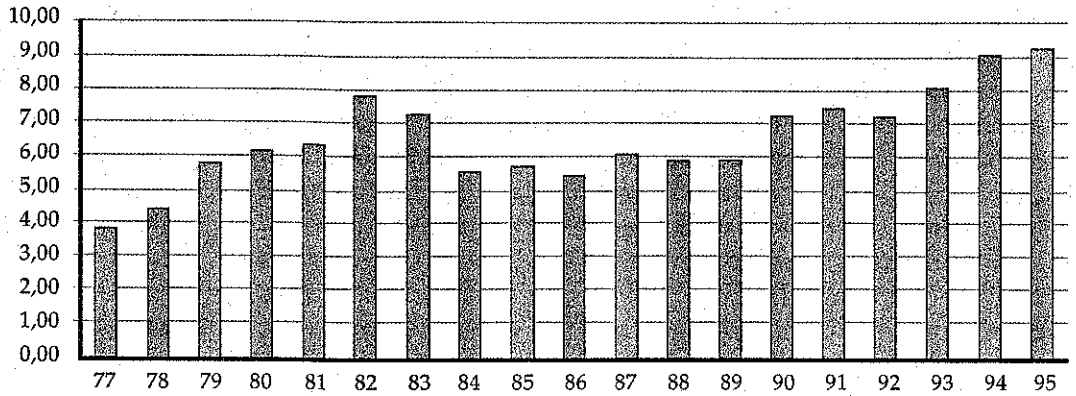
Usaremos un concepto restringido de productividad pues nos limitaremos a analizar el flujo de trabajo del sistema –ingresos y egresos– sin entrar a calificar la calidad del mismo por carecer de indicadores al respecto.

Nuevamente centraremos nuestro análisis en los datos sobre ingresos de causas a la primera instancia (causas civiles, criminales, laborales, menores civiles y menores infraccionales), pues ellos son los que mejor revelan la demanda por servicios de justicia, evitando una doble contabilización de la misma. Para ello utilizaremos las estadísticas judiciales publicadas por el INE, sin perjuicio de reconocer, como hemos dicho previamente, que ellas distan de ser plenamente fiables. Como tales estadísticas se encuentran procesadas solo hasta las correspondientes al año 1995, nuestro análisis tendrá como límite esa fecha. Estudiaremos dos períodos, uno largo, que corre entre los años 1977 y 1995 y uno corto, entre los años 1990 y 1995, que corresponde a las políticas implementadas en el área por los gobiernos de la Concertación.

Gasto judicial e ingreso de causas

En el período que analizamos el número de causas ingresadas aumentó significativamente en el país. En 1977 ingresaban 3,86 causas cada 100 habitantes, cantidad que se eleva a 9,35 en 1995. A continuación graficamos la evolución que han tenido las causas ingresadas en relación a la población.

Gráfico N° 5
Causas ingresadas cada 100 habitantes



Estos índices nos acercan a los de países desarrollados como Estados Unidos –14,5– o España –10,3– y son ampliamente superiores a los de países latinoamericanos como Argentina –5,8– y Uruguay –5,1– (Bittencourt, 1997).

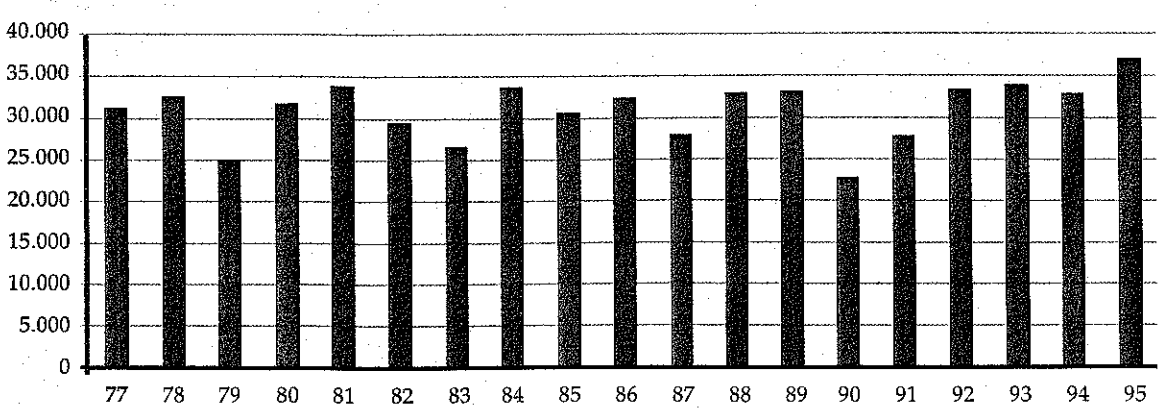
Una primera conclusión entonces es que los significativos aumentos en gasto judicial coinciden con un pronunciado crecimiento de los ingresos judiciales. Así, en el período 1977-1995 el GJE creció en un 289%, aumentando por su parte el ingreso de causas en un 223%. Sin embargo, tal coincidencia se rompe si analizamos solamente el período corto que va entre los años 1990 y 1995. En él el GJE creció en un 127%, pero los ingresos lo hicieron solo en un 40%.

Traducidas las cifras anteriores al costo por causa ingresada, tenemos que cada una de ellas pasa a costar de $ 30.818 en el año 1977 a $ 37.172 en 1995, lo que implica un crecimiento de un 21%. En el período corto este crecimiento es bastante mayor pues alcanza a un 62% (de $ 23.000 a los $ 37.172).

A continuación se grafica la evolución de la relación entre GJE y causas ingresadas.

EL GJE por causa ingresada alcanza el equivalente a US$ 82 en Chile, cifra muy inferior a la que alcanzan otros países como Argentina, US$ 760; EE.UU., US$ 451; España, US$ 287; y Uruguay US$ 256 (Bittencourt, 1997).

Gráfico N° 6
GJE por causa ingresada



Debe resaltarse que en el período en que más fuertemente se vio deprimido el GJE, entre los años 1983 y 1987 en que bajó un 21,5%, los ingresos judiciales decrecieron solamente en un 15%. A la inversa, en el período de mayor crecimiento del GJE (1990-1995, 127%), los ingresos crecieron solamente en un 40%. Es decir, tanto el decrecimiento como el crecimiento del presupuesto siguen una tendencia similar al ingreso de causas, pero en una proporción agudizada.

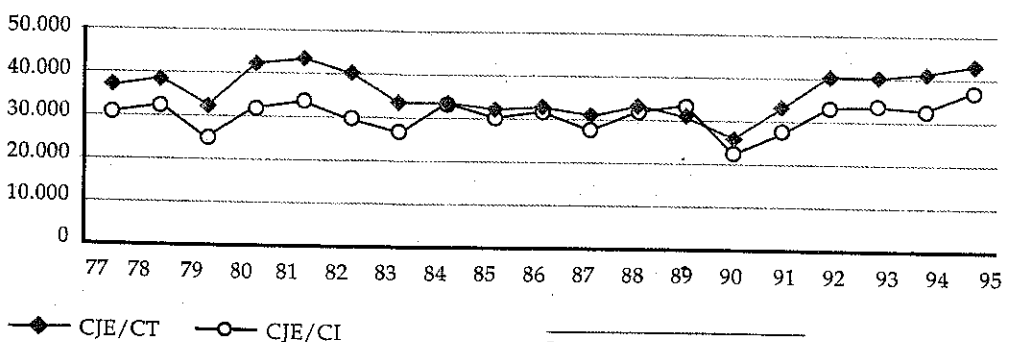
Gastos judiciales y causas terminadas

Más significativo que medir la relación entre GJE e ingreso de causas, factor este exógeno al Poder Judicial, lo es medirlo con relación a las causas terminadas. En el período entre 1977 y 1995 el factor de gestión del Poder Judicial, es decir, la relación existente entre causas ingresadas y terminadas que permite apreciar la capacidad de respuesta de los tribunales frente a su demanda, osciló entre 0,96 en 1989, que constituye el mejor año (terminó más causas de las iniciadas, descargándose así de trabajo pendiente) y 1,37 en 1982, que constituye el peor año (no pudo terminar una cantidad prácticamente equivalente a un tercio de las causas que le ingresaron, aumentando así las pendientes). El factor de gestión experimenta en el período pronunciados cambios que no parecen correlacionarse con los factores presupuestarios, pues de los 13 años en que el GJE aumentó con relación al año anterior, en 8 el índice de gestión mejoró, pero en cinco empeoró. A la inversa, en los 5 años en que el GJE disminuyó, en 3 el índice de gestión empeoró, pero en 2 mejoró.

En todo caso, el factor de gestión mejoró entre el comienzo y el final del período largo, de 1,19 en 1977 a 1,17 en 1995 y empeoró en el período corto, de 1,14 en 1990 al 1,17 de 1995.

En el siguiente cuadro se observa la evolución del gasto por causa terminada en comparación con las ingresadas, registrándose una tendencia bastante similar entre ambos, lo que da cuenta de que las fluctuaciones entre causas ingresadas y terminadas son, por lo general, idénticas. Es decir, cuando aumenta la carga de trabajo de los tribunales estos reaccionan terminando más asuntos de forma tal de mantener en un rango relativamente constante las causas pendientes, indudablemente a ello también contribuye el crecimiento de la capacidad de oferta del sistema, factor que analizaremos más adelante[7].

Gráfico N° 7
Comparación del GJE por causa terminada (CT) e ingresada (CI)



7 Bien podría pensarse que si los tribunales mantuvieran en todo momento las altas cuotas de productividad que muestran cuando aumentan sus ingresos, que estarían en condiciones en los períodos de baja terminar con la carga de causas pendientes que mantienen.

Gasto judicial y causas terminadas por sentencia y avenimiento

Este nivel de respuesta del Poder Judicial debe relativizarse al descomponer la forma en que las causas son terminadas. Si consideramos como formas satisfactorias de resolución de un conflicto el término de las causas por sentencia (o sobreseimiento definitivo en el caso de las penales) o avenimiento, nos damos cuenta que la evolución experimentada en el período es bastante menos alentadora. Como ya señalamos, entre 1977-1995 el GJE creció en un 289%. En ese mismo lapso las causas terminadas por sentencia o avenimiento lo hacen en un 152%, porcentaje bastante inferior al 228% de crecimiento en las causas terminadas totales. Es decir, al cabo del período el costo de producir una sentencia o avenimiento sube en forma muy significativa, de $ 80.846 en 1977 a $ 124.872 en 1995. De ello podemos concluir que el factor de ajuste de los tribunales ante el exceso de demanda que reciben es el terminar las causas por vías anormales, como el sobreseimiento temporal en materia penal o el simple archivo ("otros motivos") en materia civil.

Tal situación, sin embargo, no tiene una interpretación uniforme entre los diferentes tipos de causas. Así, en materia penal, uno podría sostener sin más que el término de una causa por una vía distinta al sobreseimiento definitivo o a una sentencia constituye un fracaso en la investigación. Pero ello no es necesariamente así en otras competencias, como en la civil. En ella se dan dos situaciones que complejizan el análisis. Por una parte, hay causas que no necesariamente terminan por sentencia, como las gestiones preparatorias a la vía ejecutiva. Por la otra, no podemos saber si alguna proporción de las causas civiles que terminaron por otros motivos se deben a soluciones extrajudiciales no notificadas al tribunal, en donde el proceso judicial puede haber tenido alguna incidencia.

Otro factor a considerar es que la dictación de una sentencia por un tribunal no significa necesariamente que este termine su trabajo con relación a esa causa, Ello es particularmente claro en las causas civiles de menores, en que el tribunal las más de las veces debe continuar haciéndose cargo de todos los temas vinculados al pago de las pensiones y a eventuales modificaciones de la misma.

Sin embargo, estas disquisiciones pierden al menos parte de su fuerza al analizar la forma como se han distribuido los ingresos judiciales en el largo período que cubre nuestro análisis. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la distribución de causas –independientemente de su crecimiento– se mantiene bastante uniforme. Por ello, en principio, también sería esperable que se mantuviera relativamente constante la relación entre causas terminadas y causas terminadas por sentencia y avenimiento.

Al interior de las materias tampoco ha habido cambios tan significativos que justificaran una alteración tan importante como la anotada de la proporción de causas terminadas con sentencia y avenimiento. Ello donde podría tener mayores consecuencias hubiera sido en materia civil, por las razones antes expuestas, pero allí nos encontramos que las cobranzas (gestiones preparatorias a la vía ejecutiva más juicios ejecutivos), que son las más relevantes, al principio del período representaban un 59% del ingreso total de causas civiles, llegando al final del mismo a representar un 63%, lo que no es una oscilación tan importante como para alterar nuestras conclusiones.

En todo caso, el encarecimiento de las causas terminadas con sentencia o avenimiento no es progresivo en el tiempo, experimentando fuertes cambios en el período analizado, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 8
Distribución de causas ingresadas por materias

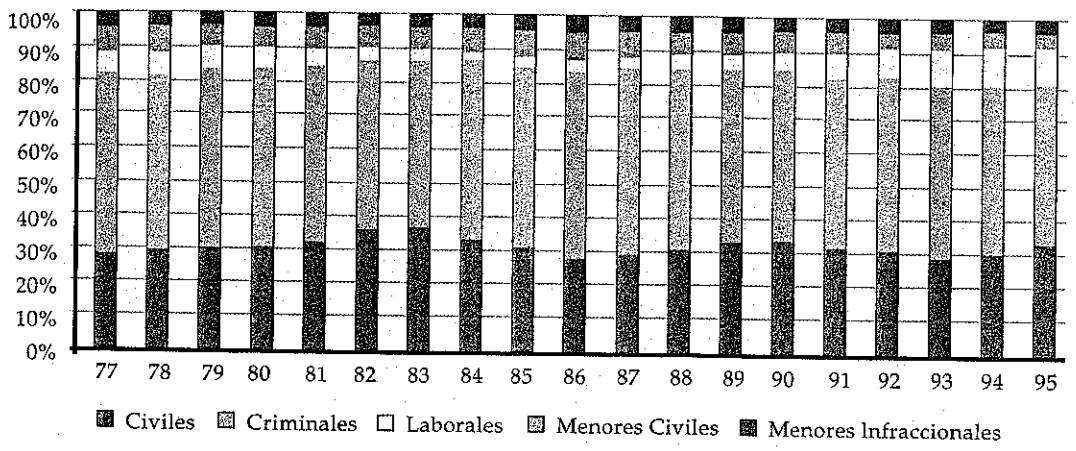
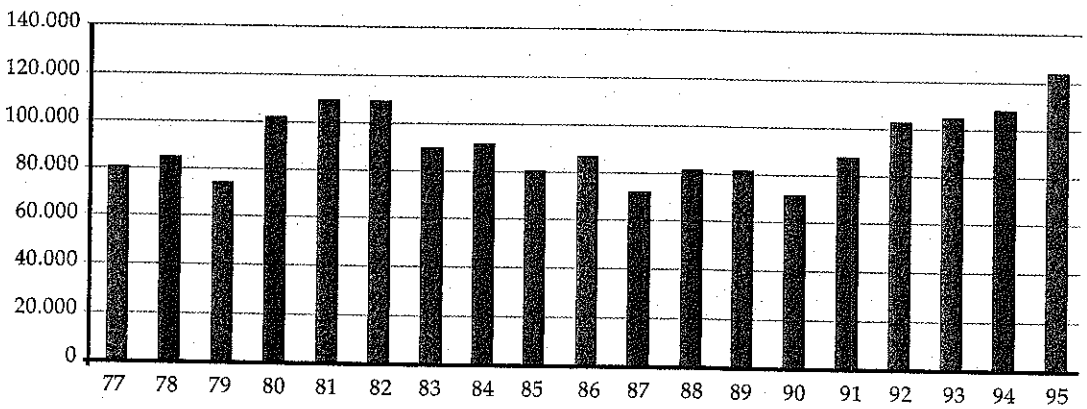


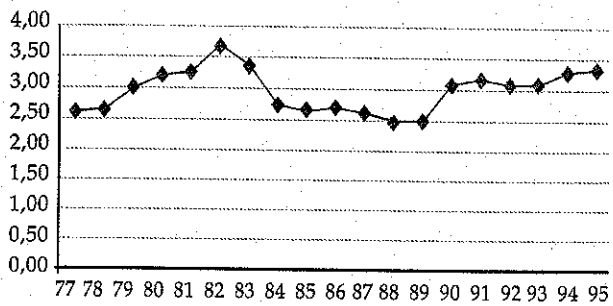
Gráfico N° 9
GJE/causas terminadas por sentencia o avenimiento



Como puede observarse del siguiente gráfico, la evolución experimentada por el costo de cada causa terminada por sentencia o avenimiento es bastante similar a la que sigue el factor de gestión calculado para este tipo de causas.

Lo curioso es que la evolución del factor de gestión no se correlaciona, de la misma forma como lo hacía en las causas ingresadas, con las variaciones en el GJE. Así, en el período analizado de los 13 años en que aumenta el GJE con relación al anterior, solo 3 veces mejora el factor de gestión y en 10 empeora. Por su parte, de los 5 años en que disminuye el GJE, solo una vez empeora el factor y cuatro mejora. Es decir, aunque resulta paradójico, el factor de gestión de las causas terminadas por sentencia o avenimiento se comporta mejor cuando disminuye el presupuesto judicial con relación al del año anterior que cuando aumenta. A continuación se grafica la evolución del factor de gestión en el período.

Gráfico N° 10
Evolución factor de gestión causas terminadas por sentencia o avenimiento



Analizado exclusivamente el período corto, de 1990 a 1995, la variación de las causas terminadas por sentencia o avenimiento resulta mucho más dispar aún que la del GJE. Las sentencias y avenimientos solo aumentaron en un 30%, mientras que el GJE lo hizo en un 289%.

Gasto judicial y cobertura

Resulta interesante pasar a estudiar cómo se comporta la cobertura de servicios judiciales en este período, con el fin de apreciar si es posible atribuir a variaciones en esta el gran crecimiento experimentado por el GJE. La dotación de juzgados de primera instancia creció entre 1977 y 1985 en 91 tribunales. En el primero de los años nombrados había 256 juzgados de primera instancia, los cuales se dividían en 18 civiles, 27 criminales, 32 laborales, 32 de menores y 147 mixtos (estos últimos representaban el 57,4% del total). En 1995 había en cambio 351 tribunales, de los cuales eran 49 civiles, 58 criminales, 20 laborales, 46 de menores y 178 mixtos (bajando estos últimos al 50,7% del total). Es decir, la dotación de tribunales había aumentado en un 37% en un período en que, como hemos señalado anteriormente, el GJE subió en un 289%.

El crecimiento experimentado por los tribunales es superior al experimentado por la población, razón por la cual la relación entre juzgados cada 100.000 habitantes, que es el indicador estándar en el sector, se mejora, aunque ligeramente.

Cuadro N° 8
Evolución de juzgados y relación con población

Años	Total de Juzgados de Primera Instancia	Juzgados por cada 100.000 Habitantes
1977	256	2,40
1978	256	2,37
1979	270	2,46
1980	272	2,44
1981	285	2,52
1982	288	2,54
1983	304	2,59
1984	304	2,55
1985	304	2,51
1986	317	2,57
1987	317	2,53
1988	324	2,54
1989	325	2,51
1990	325	2,48
1991	326	2,45
1992	326	2,41
1993	347	2,52
1994	347	2,48
1995	351	2,47

Para comparar esta cobertura con los índices existentes para otros países es necesario sumar las otras categorías de jueces existentes en el país, al año 1995, los miembros de la Corte Suprema eran 17 y los ministros integrantes de Cortes de Apelaciones 119, con lo que sumados los jueces de primera instancia, da un total de 483 jueces en el país, lo que da una relación de 3,4 cada 100.000 habitantes. En tanto, la relación en otros países del área es la siguiente.

Cuadro N° 9
Número de jueces cada 100.000 habitantes

País	# -100.000 habitantes
Colombia	17,1
Uruguay	15,5
Argentina	11
Costa Rica	11
El Salvador	9
Bolivia	8
Nicaragua	7,8
Ecuador	4,7
Chile	3,4
Guatemala	3
España	3
Estados Unidos	3
Paises Bajos	3

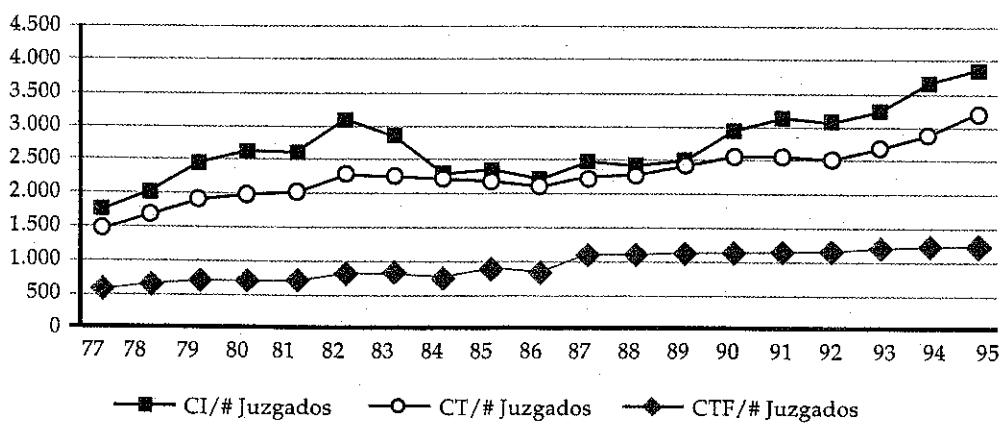
Fuente: Martínez, 1995 y datos propios.

Al igual a lo que sucedía con las comparaciones presupuestarias, estas cifras deben tomarse con mucha cautela. En algunos países se consideran dentro de la categoría de jueces a funcionarios que no lo son realmente, como en el caso de Colombia en que se incluye a los fiscales. Otros países suman a los jueces de paz, que perfectamente podrían ser equiparables a nuestros jueces de policía local, los que nosotros no contamos. Finalmente, en un país federal como los Estados Unidos no están considerados los jueces estaduales, que de acuerdo a otras fuentes hacen subir la relación de jueces cada 100.000 habitantes en ese país a 11 (Bittencourt, 1997).

El aumento de los tribunales ha sido menor que la carga de trabajo que debe soportar el sistema, así cada juzgado debió al final del período recibir más ingresos que al comienzo. Del mismo modo, produjeron más causas terminadas y causas terminadas por fallo o avenimiento. Estas últimas en una proporción menor que las anteriores, como se ve en el gráfico siguiente.

En definitiva, en la actualidad cada juzgado es más caro que hace dos décadas. La relación existente entre GJE y tribunales sube de $ 49.577.158 en 1977 a $ 142.388.761 en el año 1995. Ello permitiría concluir que los mayores recursos asignados al sector no han ido a la creación de nuevos tribunales, al aumento de la cobertura judicial, sino a otros rubros. Desde esta década ello por lo demás ha constituido una política explícita de los gobiernos de la Concertación, los que a través

Gráfico N° 11
Relación entre causas ingresadas (CI), terminadas (CT) y terminadas por sentencias o avenimiento (CTF) y número de juzgados



de dos planes han perseguido fundamentalmente mejorar las remuneraciones de los funcionarios del Poder Judicial. De hecho el rubro personal aumentó en el período corrido entre 1977 y 1997 en un 417% en circunstancias que el GJE lo hizo en ese mismo lapso en un 365%. Pero no es este el único factor que explica el encarecimiento de los juzgados –incluso el rubro remuneraciones disminuye al final del período su participación en el total del GJE, como se puede apreciar en el Gráfico N° 4–, sino también el alza en los costos de operación. El ítem inversión es prácticamente inexistente en todo el período salvo los últimos dos años cuando crece extraordinariamente.

CONCLUSIONES

1. Entre los años 1977 y 1997 el GJE aumentó significativamente, en un 365%, proporción mayor a la del crecimiento del PIB -208%- y del PPN -99%.

2. El GJE ha aumentado sostenidamente durante los gobiernos democráticos, a una tasa promedio superior al 15% anual. El presupuesto del año 1997 casi triplica al del año 1990.

3. Aun así, el GJE alcanza en Chile, al final del período, solo un 0,83% del PPN, lo que lo sitúa como uno de los más bajos de América Latina.

4. La partida más significativa dentro del GJE es la de remuneraciones, alcanzando en el período 1977-1997 un promedio de participación de un 79%. Los gastos de operaciones representan un 10% promedio, mientras que las inversiones alcanzan, también en promedio, tan solo un 1,7%. En los últimos años las inversiones han aumentado su participación a costa del ítem personal, situación que comienza a revertirse con las actuales alzas de remuneraciones.

5. El GJE aumenta en el período 1977-1995 en una proporción similar a la que lo hace el ingreso de causas a la primera instancia. El costo de cada causa judicial ingresada en Chile –$37.172 en 1995– es significativamente inferior al de otros países.

6. Si se compara la evolución del GJE con el volumen de causas terminadas por sentencia o avenimiento, se observa que el aumento de los recursos entregados al sector no ha ido aparejado de una mayor productividad en cuanto al número de las mismas. El costo de cada causa terminada aumentó entonces, en moneda de igual valor adquisitivo, de $ 80.846 en 1977 a $ 124.872 en 1995.

7. Los aumentos en el GJE no se explican por una mayor cobertura de servicios judiciales. En el período 1977-1995 la relación juzgados población mejoró levemente, se pasó de 2,40 a 2,47 juzgados cada 100.000 habitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central de Chile (varios meses). Boletines Mensuales. Santiago: Banco Central.

Bittencourt (1997) Informe de Consultoría Sobre: Análisis del Sistema de Financiamiento del Poder Judicial. Montevideo. Sin publicar.

Cerda, Carlos (1982) La Realidad del Proceso. Volúmenes I, II y III. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Duración del procedimiento civil ordinario en los juzgados de Santiago. (1992). Santiago: FONDECYT.

Contraloría General de la República (varios años). Informes Financieros del Sector Público. Santiago: Contraloría General de la República.

Fundación Paz Ciudadana (1997) Costos de la Reforma Procesal Penal. Sin publicar.

Instituto Nacional de Estadísticas (varios años) Anuarios de Estadísticas Judiciales. Santiago: INE.

Martínez, Néstor Humberto (1997). "Estado de Derecho y Eficiencia Económica". En La Economía Política de la Reforma Judicial. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Justicia (1998) Informe Técnico de Costos del Sistema Constituido por los Futuros Juzgados en lo Penal y de Garantías. Sin publicar.

Ministerio de Hacienda (varios años). Ley de Presupuestos del Sector Público. Santiago: Ministerio de Hacienda.