

Estudio de Caso N° 65

**LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA  
DE POLÍTICA PÚBLICA**

**RAFAEL MERY NIETO**

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.*

**Octubre 2002**

---



Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los avances más notorios en el campo de las políticas públicas en el último tiempo ha sido constatar que la calidad de las instituciones es una variable clave en el crecimiento económico de un país, y que los sistemas judiciales son una pieza fundamental en el desarrollo social. No obstante, el sistema judicial chileno ha sido un sector tradicionalmente postergado. Los intentos reformadores se han centrado en la oferta, mediante el aumento del número de tribunales y la dotación de personal.

El presente estudio -centrado en el fenómeno de la demanda por justicia- provee un marco analítico que permite caracterizar los niveles de litigiosidad de la sociedad chilena en materia civil, e identificar los principales factores que determinan en los particulares la decisión de judicializar un conflicto. A partir de ese marco se entregan algunas orientaciones de política pública.

El marco de referencia se basa en el concepto de justicia como un bien predominantemente privado. Sin pretender buscar argumentos en el discurso legal para forzar el carácter público de la justicia, en particular en materia civil y comercial, el estudio analiza la problemática de la justicia desde una perspectiva económica, y afirma que las relaciones sociales comprendidas en el sistema judicial se pueden entender como relaciones de intercambio entre oferentes y demandantes.

Revisados estos argumentos y algunas ideas generales de la teoría de la litigación, el estudio profundiza en el fenómeno de la demanda por justicia civil en Chile. Presenta antecedentes relacionados con su evolución y características y destaca su aumento en los últimos años, lo que se explicaría a partir de cinco hipótesis: (i) desarrollo y crecimiento económico; (ii) conciencia y democratización ciudadana; (iii) explosión demográfica; (iv) modernización del Estado, y (v) aumento en el número de abogados.

Se analizan los factores explicativos que sustentan estas hipótesis y que determinarían el incremento en la demanda. Por último, la revisión en detalle de estos factores permite afirmar que la cantidad de litigación advertida en el sistema no es socialmente óptima; en especial producto de las divergencias entre los incentivos privados y sociales para usar el sistema judicial.

Frente a esas divergencias se proponen algunos lineamientos de política pública que podrían incidir en su disminución: establecer tasas judiciales, modificar el sistema vigente de costas, fomentar el sistema de «cuota litis», desjudicializar ciertas gestiones voluntarias y propiciar el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

## I. INTRODUCCIÓN

A través de esta investigación se pretende proveer un marco analítico que permita caracterizar los niveles de litigiosidad de la sociedad chilena en materia civil. A la vez, se identifican los principales factores que influyen o determinan la decisión de los particulares de judicializar un conflicto social.

La principal pregunta que se tratará de responder es saber por qué pleitean las personas; es decir, identificar aquellos factores del sistema legal chileno que expliquen la divergencia entre incentivos privados y sociales para usar el sistema judicial. El objetivo es tratar de saber por qué las partes en un conflicto deciden llevarlo a juicio y no arreglarlo privadamente.

Identificar los incentivos que entrega el sistema judicial para que los particulares lo utilicen es indispensable para diseñar políticas públicas para el sector. Uno de los principales aportes de la teoría económica al diseño de políticas públicas es el énfasis que coloca en los incentivos a los que responden las personas, y cómo éstas deciden basándose en ellos. Una política pública bien diseñada puede fracasar si se olvida de tomar en cuenta los incentivos de los agentes económicos.

El presente estudio se inscribe dentro de la tradición del análisis económico del derecho, por lo que insiste en el conocimiento teórico y empírico de los incentivos que crean ciertas normas jurídicas, instituciones legales y, en general, el funcionamiento del sistema judicial. El estudio se enmarca dentro de una perspectiva analítica e interpretativa que busca describir y explicar el fenómeno de la demanda de tutela judicial.

## II. EL SISTEMA JUDICIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los avances más notorios en el campo de las políticas públicas en el último tiempo ha sido constatar que la calidad de las instituciones es una variable clave en el crecimiento económico de un país. El marco institucional entrega las reglas del juego en una sociedad, al estructurar incentivos y reducir la incertidumbre en el intercambio humano (North, 1993).

Dentro del marco institucional de una sociedad, los sistemas judiciales aparecen como una pieza fundamental en el desarrollo social y una de las variables más relevantes en los niveles de bienestar social. Un buen sistema judicial, coherente con los procesos de modernización del Estado, favorece el desarrollo económico y democrático de un país<sup>1</sup>.

Un sistema judicial que entregue efectiva garantía, protección y reconocimiento de los derechos individuales de las personas, y que sea confiable y eficiente en la resolución de los conflictos, es requisito básico de una sociedad bien ordenada. Un mal sistema de justicia equivale a la ausencia de property rights o derechos de propiedad; es decir, impide la existencia de títulos para internalizar los beneficios de las acciones humanas.

La carencia de un Poder Judicial capaz de responder con eficiencia, transparencia y prontitud a quienes demanden el bien «justicia», hará inútil todo intento por promover la inversión, el desarrollo tecnológico y la integración económica. Debido a ello es necesario poner atención al sistema judicial chileno y colocar a la reforma judicial en un lugar central dentro del debate público. Por tanto, no sólo hay razones de carácter ético o dentro del discurso político que justifican una reforma al sistema judicial. Además, hay razones de eficiencia que obligan a mejorar la administración de justicia.

Estas razones de eficiencia, que responden al lugar privilegiado que ocupa la judicatura en los intentos por mejorar el bienestar social, se han introducido con fuerza en el debate, producto de importantes avances teóricos como la Nueva Economía Institucional, la Teoría de la Elección Pública (Public Choice) o la escuela del llamado

<sup>1</sup> En 1994, un estudio realizado por algunos economistas estimó que el mal funcionamiento del sistema judicial incide en un 15% en el crecimiento económico (Sherwood, R. y otros). Otras estimaciones incluso hablan de una incidencia en el crecimiento cercana al 25%. En esta misma línea, a partir de una investigación empírica desarrollada en Brasil (Castelar, 1996) se concluyó que en dicho país la ineficiencia judicial afecta el crecimiento en un 25%, y se estudiaron las reacciones que podría tener la economía frente a un mejor desempeño de la justicia. Se destaca un aumento del 13,7% en el PIB, un incremento del 9,4% en el empleo y un crecimiento del 10,4% en la inversión.

Análisis Económico del Derecho (Law and Economics), que han desempeñado un papel destacado en tal dirección. Pero en el contexto latinoamericano han sido aún más decisivos los cambios de planteamiento de los bancos multilaterales de crédito, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo y su nuevo acercamiento al tema de la justicia.

Con todo, la justicia ha sido tradicionalmente un sector postergado desde un punto de vista de política pública. En ello han coincidido los limitados recursos destinados al sector y una forma de concebir la justicia que se olvida de la escasez de recursos con los que cuenta un país pobre como Chile y procura conceder justicia sin admitir graduaciones (Vargas, Peña y Correa, 2001). En Chile, basándose en principios de moralidad, se ha pretendido ofrecer y conceder justicia, independiente de los recursos disponibles y del bienestar social que una decisión así pueda generar.

Por su parte, el absoluto monopolio que abogados y juristas ejercen en el estudio del sistema judicial, y la falta de análisis empíricos con una perspectiva más interdisciplinaria, también son razones de la postergación de la judicatura. Sólo se han incorporado algunas modificaciones normativas que intentan dar respuesta a la exigencia que enfrenta el Estado como proveedor de justicia, y que por lo general han sido en función del interés de los propios actores del sistema<sup>2</sup>.

A lo anterior se agrega la poca importancia que los ciudadanos le otorgan al sistema judicial en comparación con asuntos como el empleo, la pobreza o la delincuencia, además de la escasa confianza y mala opinión de la ciudadanía respecto del Poder Judicial<sup>3</sup>. Por

---

<sup>2</sup> Un porcentaje muy significativo del gasto en justicia (79% en promedio en el período 1977-1997) lo representa la partida de remuneraciones (Vargas, 2000), por lo que todo aumento en el presupuesto ha beneficiado principalmente a los propios funcionarios del sistema.

<sup>3</sup> En Chile se han realizado algunas encuestas para medir la percepción de la ciudadanía respecto del Poder Judicial. Las principales son una encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) y otra realizada por la Dirección de Estudios Sociales de la Universidad Católica (Desuc) en conjunto con la Corporación de Promoción Universitaria (CPU). El CEP realizó una encuesta a 358 abogados chilenos (contestada sólo por un 21,5%). Frente a la pregunta sobre la realidad de la administración de justicia, un 31,8% contestó que ésta era "muy poco satisfactoria", un 41,9% la calificó como "poco satisfactoria" y un 21,6% como "regular". Por su parte, la encuesta de la CPU/Desuc se realizó entre hombres y mujeres mayores de 18 años, de nivel socioeconómico bajo, residentes en las ciudades de Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Talcahuano y Santiago. Dicha encuesta reveló que un 82,2% de los encuestados poseía una opinión negativa del sistema judicial chileno. Un 8,1% declaró tener una "muy mala" opinión de los tribunales, un 38,4% expresó que su opinión era "mala", y un 43,5% la calificó como "regular".

ello no resulta extraño comprender la ausencia de políticas públicas en el sector<sup>4</sup>, a pesar de la clara importancia que éste reviste para el desarrollo económico y democrático de un país.

El sistema judicial chileno ha estado lejos de ocupar un lugar preponderante en el diseño institucional de nuestro país. Desde sus orígenes, la administración de justicia ha sido entendida como algo dado que no es posible cuestionar y debe limitarse a conceder justicia a todos los que la demanden. Sin embargo, el problema no debe centrarse en la judicatura misma, sino que en el diseño de la política judicial que desde los gobiernos intenta dar respuesta a la demanda de los ciudadanos.

Una política judicial bien diseñada, debe aspirar a concentrar al Poder Judicial en lo que le es propio y en aquello que sea más beneficioso desde un punto de vista social. Para dicha tarea, lo primero es constatar los problemas que aquejan a la judicatura. En tal sentido, dos parecen ser los principales problemas que se advierten en la administración de justicia chilena. Por una parte, y según se demostrará más adelante, el sistema ha experimentado en el último tiempo un excesivo aumento de la demanda por justicia (litigación). Por la otra, existiría una oferta de servicios de tutela judicial que no logra adecuarse al aumento de la demanda, lo que hace ineficiente el gasto destinado a la judicatura. Este, como lo demuestra un estudio realizado por Vargas, Peña y Correa (2001) se torna regresivo y se ven favorecidas las personas con mayores recursos en desmedro de las de menores recursos.

No obstante, este estudio se limita a estudiar el problema de la demanda por justicia. Ello se justifica porque la política judicial chilena tradicionalmente ha sido una política centrada en la oferta, orientada a la entrega de mayores recursos, mayor dotación de tribunales y personal judicial. En general, una política que se ha limitado, en palabras de Santos Pastor (1989), «a dar más de lo mismo».

---

<sup>4</sup> La ausencia de políticas públicas en el sector justicia es más patente en la justicia civil y comercial, donde recién en el último tiempo se advierte algún interés, producto principalmente del importante aumento de demandas ingresadas a los tribunales. No obstante, hay que destacar que en la justicia criminal se ha implementado una reforma sustancial al sistema de justicia, a raíz de una iniciativa del Ministerio de Justicia que consiguió el consenso y la colaboración de distintos agentes sociales y de parte importante de la comunidad jurídica nacional.

Dos parecen ser las cuestiones fundamentales a tener presente en el diseño de una política judicial: deben definirse claramente sus objetivos y -como una cuestión precedente de lo anterior- coincidir en una concepción lo suficientemente comprensiva de la justicia, que responda a la realidad y a la evidencia disponible.

Se debe asumir que la justicia es un bien predominantemente privado y no pretender, como tradicionalmente se ha hecho, buscar argumentos en el discurso legal para forzar el carácter público de la justicia, en particular la justicia civil y comercial.

## 1. JUSTICIA COMO BIEN PÚBLICO

Se plantea comúnmente que la justicia es un tipo de bien de aquéllos que la teoría económica identifica como públicos: un bien que cualquiera sea el nivel de producción, el costo marginal de suministrarlo a un consumidor adicional es cero y donde no es posible excluir a nadie de su consumo, por lo que es difícil o imposible cobrar a los individuos por su uso. Dicho de otra manera, y como lo establece la teoría económica, la justicia satisfaría dos características esenciales: no sería posible la exclusión y no habría rivalidad en su consumo.

Afirmar que la justicia es un bien público perfecto implica desconocer la realidad del sistema judicial chileno, y en particular la justicia civil y comercial. No es posible afirmar que suministrar justicia a un consumidor adicional tenga costo cero y menos aún que nuestro sistema no excluya a nadie de su consumo. Los sectores más pobres de la sociedad se sienten y están efectivamente excluidos de la justicia.

En principio, todo sistema de justicia civil y comercial provee externalidades positivas a la sociedad, al entregar certeza y protección a los derechos de las personas, y al disminuir los costos de transacción, lo que justificaría su financiamiento por parte del Estado y en un monto suficiente para compensar dichas externalidades. Sin embargo, nuestro sistema judicial conoce un número muy bajo de conflictos y por tanto, sus resoluciones -externalidades como la certeza y la protección de los derechos- también son mínimas.

Por el contrario, el sistema judicial chileno -en materia civil y comercial- se aboca principalmente al conocimiento de gestiones preparatorias de la vía ejecutiva destinadas al cobro de créditos, o causas voluntarias de otra índole que no tienen su origen en un conflicto. La producción judicial capaz de generar externalidades, como sus resoluciones o sentencias, también es mínima y en el período 1977-1995 sólo representó un 21% de los asuntos terminados (Vargas, Peña y Correa, 2001).

Las externalidades positivas que produciría el sistema suponen, en algún sentido, un sistema de información que favorezca el «efecto precedente»: que provea de alguna idea acerca del contenido del sistema normativo, de sus límites y de la manera en que los tribunales aplican el derecho. La principal dimensión pública del litigio la constituye ese stock de bienes de capital que forman el conjunto de precedentes en un área del derecho (Posner, 1998, pág. 587). Si el sistema es incapaz de producir información acerca de sus propias decisiones, entonces el efecto sobre conductas futuras y la propensión a litigar es bajo.

Afirmar que la justicia civil y comercial es un bien público que el Estado debe financiar íntegramente es desconocer lo anterior. Implica suponer que los beneficios sociales son iguales o mayores a los beneficios privados, y que por ello se justificaría el financiamiento del sistema con cargo a rentas generales.

Frente a una justicia civil y comercial que posee características propias de un bien privado y que no es capaz de proveer externalidades que justifiquen su financiamiento íntegro, cabe entonces preguntarse cuál debe ser el rol del Estado en la provisión de justicia y en su financiamiento.

El anterior esquema analítico debe inspirar toda política judicial que pretenda maximizar el bienestar social. Sin embargo, no basta concordar una concepción comprensiva de la justicia como la propuesta, sino que, además, es necesario establecer ciertos objetivos claros que inspiren toda política judicial.

## 2. OBJETIVOS DE TODA POLÍTICA JUDICIAL

Al igual que toda institución pública, la Administración de Justicia<sup>5</sup> debe procurar aumentar el bienestar social mediante la entrega de un servicio de tutela judicial eficiente y equitativo en su distribución. Dicho de otra manera, los principales objetivos de toda política judicial deben ser la eficiencia en la administración de justicia y el acceso igualitario a la misma.

En su versión más sencilla, la **eficiencia en la administración de justicia** significa lograr el mayor bienestar posible con los recursos disponibles (o el mayor bienestar al menor costo posible). En palabras de Santos Pastor, el objetivo de eficiencia en política judicial se debe traducir en «facilitar el acceso a aquel procedimiento más efectivo, esto es, aquel que proporcione más tutela, más disuasión de ilícitos y menos conflictividad potencial, que requiera menores costes» (Pastor, 1993, pág. 41).

Una administración de justicia será eficiente cuando no sea posible aumentar la tutela judicial con los recursos disponibles, o cuando no sea posible reducir los recursos destinados a la administración de justicia sin afectar el nivel de tutela judicial. En fin, un sistema de administración de justicia será eficiente cuando no sea posible mejorar el nivel de tutela judicial sin desproteger a alguien.

Entender la eficiencia en tal sentido; es decir, a partir de un criterio paretiano según el cual no es posible aumentar la utilidad de un miembro sin empeorar la situación de otro, deja al margen cualquier criterio distributivo o principio de igualdad; valores fundamentales para la democracia. Por tanto, no sólo cabe perseguir la eficiencia de la administración de justicia. Además, hay que ser capaz de diseñar un sistema donde todos estén protegidos y no haya lugar a la exclusión en la tutela de los derechos.

La inclusión de criterios distributivos en el diseño de una política judicial se justifica porque la igualdad es un derecho constitucional, una garantía de que todos seremos

---

<sup>5</sup> *La Administración de Justicia en Chile está integrada por un conjunto de instituciones que se organizan en tres subsistemas: los tribunales de justicia en los que reside la facultad de conocer, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todas las causas civiles y criminales; los servicios colaboradores y los servicios auxiliares de la administración de justicia, encargados, principalmente, de proveer la información requerida por los tribunales de justicia.*

tratados por igual, con independencia de nuestra condición particular. El valor de la igualdad es un valor fuertemente promovido por la democracia y garantizado por la Constitución, lo que proporciona un marco o entorno dentro del cual debe situarse toda política pública.

Este criterio de equidad entregaría razones definitivas al Estado para subsidiar el bien justicia y no sólo financiarlo para compensar las externalidades positivas que genera el sistema.

Lo anterior conduce a un segundo gran objetivo que debe perseguir toda política judicial: la **equidad en la administración de justicia**, que se refiere a una justa administración de justicia y que permita un igualitario acceso a la misma.

### III. ECONOMÍA DE LA JUSTICIA

Las relaciones sociales comprendidas en el sistema judicial se pueden considerar como relaciones de intercambio entre oferentes y demandantes del servicio judicial de los derechos (Pastor, 1993). La demanda por justicia, en el sentido de demanda de servicio de tutela judicial, está representada por las causas ingresadas a los tribunales de justicia<sup>6</sup>. La oferta del servicio judicial se representa por el número de asuntos resueltos y de sentencias dictadas por cada tribunal.

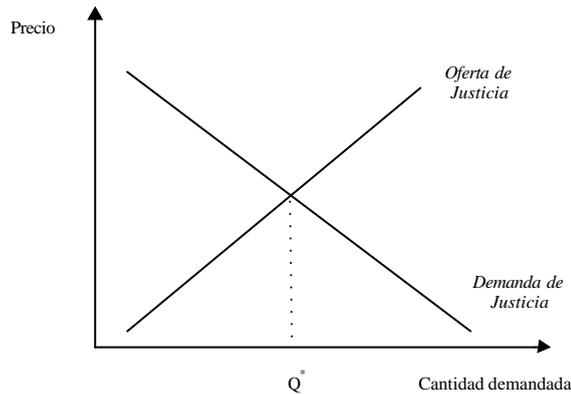
En este escenario, donde hay una demanda y una oferta de servicio de tutela judicial, la justicia puede ser estudiada como un mercado: la situación más eficiente se logrará en aquel punto donde la demanda se iguala con la oferta. En este sentido, la teoría microeconómica enseña que en cualquier mercado competitivo, los propios agentes racionales, al buscar maximizar su propio interés, alcanzarán un equilibrio de precios y cantidades que será óptimo desde un punto de vista social. Se alcanzará así una situación «Pareto eficiente», donde no será posible mejorar a nadie sin perjudicar al menos a otro agente económico.

El mercado de la justicia se puede estudiar a partir de una construcción teórica que supone la existencia de un mercado perfectamente competitivo de servicio judicial. En tal sentido, no se diferenciaría sustancialmente de otros mercados. Dados los supuestos básicos de la competencia perfecta (información perfecta, perfecta movilidad de los factores, demandantes y oferentes sustancialmente pequeños en relación con el tamaño del mercado, y que el precio de los bienes sea un dato para los agentes económicos), se debería alcanzar un óptimo en los términos expuestos. Por tanto, la cantidad demandada debería igualar a la oferta del bien justicia.

---

<sup>6</sup> En este estudio cuando se hable del nivel de litigiosidad o demanda por justicia se referirá al número de causas ingresadas a los tribunales, representadas en números absolutos o en tasas por cada cien mil o cada mil habitantes.

**FIGURA 1: MERCADO DE LA JUSTICIA**



Aceptada esta forma de entender el sistema de administración de justicia, ahora hay que tratar comprender las fuerzas detrás de la oferta y la demanda por justicia, y determinar qué actores participan en el mercado y qué factores moldean sus actuaciones.

La demanda de servicio judicial, o demanda por justicia, en lo sustancial no difiere de la demanda por cualquier otro bien o servicio. La cantidad demandada será función del precio de dicho bien, de los ingresos o renta disponible de los consumidores, de las preferencias de cada sujeto y de los precios de los bienes sustitutos o afines, entre otros aspectos.

Sin embargo, se pueden identificar algunas características especiales que diferencian la demanda por justicia de la demanda por otra clase de bienes. En este sentido, la decisión de los particulares de demandar justicia se basa en la percepción que tienen sobre los costos y beneficios que esperan obtener del juicio, y no de un factor cierto como podría ser el precio de un producto, lo que -a su vez- depende de la información provista por un intermediario (abogado). En este esquema, y como se verá más adelante, surge un problema de «agente y principal».

Con el objeto de estudiar las relaciones de intercambio entre demanda y oferta de justicia y el conjunto de relaciones sociales que se dan a su alrededor, en este estudio se analiza el fenómeno de la demanda y se trata de construir un modelo que la represente para determinar, en definitiva, los factores o elementos que la afectan o las particularidades que posee.

## **IV. LA DEMANDA POR JUSTICIA**

La demanda por justicia dependerá de la decisión de las partes de un conflicto respecto de su solución, ya sea judicializándolo (litigación) o resolviéndolo mediante un arreglo u otra forma distinta a la judicial.

En este sentido, lo primero que hará el demandante es decidir si demandar o no a la parte contraria; esto es, si externaliza o no el conflicto en pos de obtener su solución. Esta primera decisión no tiene ningún costo y sólo dependerá del análisis de costo-beneficio que realice el demandante, quien comparará los costos legales que significaría llevar el asunto a la justicia versus la expectativa o valor esperado del juicio. Los costos legales incluirán principalmente los honorarios del abogado, los costos procesales (notificaciones, procurador del número, publicaciones, entre otros) y aquellos en que incurrirá como consecuencia de la prueba, además de la diferencia con los costos de llegar a un acuerdo privado. Por su parte, el valor esperado del juicio dependerá de lo que el demandante crea que ocurrirá tras presentar la demanda.

En estas estimaciones -de los costos legales y del valor esperado del juicio- el sistema vigente de costas constituye un elemento fundamental y actúa como un incentivo importante en la decisión. El problema de las costas se analizará más adelante al abordar los factores que determinan la demanda por justicia.

Cuando los costos legales sean menores al valor esperado del juicio, la decisión será presentar la demanda. Por el contrario, cuando los costos legales sean mayores al valor esperado del juicio, la decisión será la contraria: no presentar la demanda.

En atención al análisis expuesto en el capítulo anterior se puede sostener que la demanda será función, principalmente, del monto en disputa, de los costos legales, de la probabilidad de éxito y de un conjunto de otros factores que afectan la decisión de litigar o arreglar privadamente (actitud frente al riesgo, congestión de los tribunales, existencia de comportamiento estratégico, precedente judicial, etc.).

Esta sección se limita a estudiar la demanda por justicia en materia civil y comercial, la que representa -para el período 1991-2000- más de un 30% del total de asuntos ingresados a la justicia en sus distintas jurisdicciones y órganos. Para ello se concentrará la atención en la evolución y magnitud de los asuntos ingresados a los juzgados civiles,

y a partir de dicho análisis se tratará de caracterizar el grado de litigiosidad civil en la sociedad chilena.

En nuestro sistema legal, la justicia civil y comercial se concentra principalmente en los juzgados de letras, sin perjuicio del conocimiento que la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema dedican a la resolución de esta clase de asuntos por la vía de los recursos de apelación, de protección, de casación o de queja. Sin embargo, en este estudio se limita el análisis a los juicios de primera instancia que se siguen ante los juzgados de letras, ya que es en esa instancia donde ingresan principalmente los asuntos a la justicia. La inclusión de otras instancias podría implicar una doble contabilización.

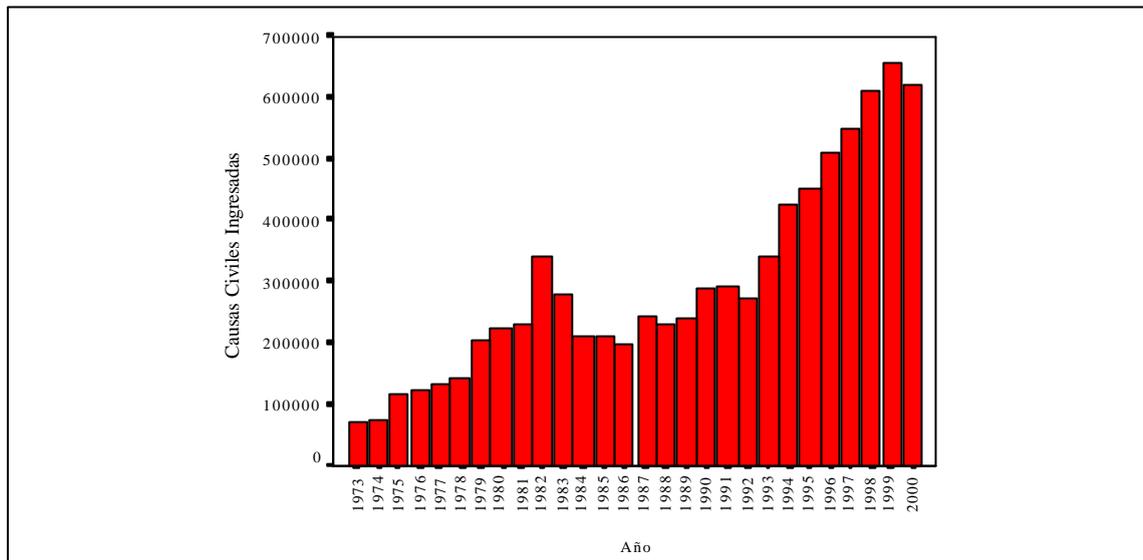
A continuación, y con el objeto de caracterizar la demanda por justicia civil y comercial en Chile para el período 1973-2000, se revisan las características más relevantes.

## **1. AUMENTO DE LA DEMANDA POR JUSTICIA CIVIL Y COMERCIAL**

La demanda por justicia civil y comercial, representada por las causas que ingresan a los juzgados de letras en primera instancia, ha crecido notablemente en el último tiempo. En el período 1973-2000 experimentó un crecimiento de 776%.

La evolución de la demanda por justicia civil se observa en el gráfico 1. En él se representa el número de causas civiles ingresadas durante cada año para el período 1973-2000:

**GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA POR JUSTICIA CIVIL. CAUSAS CIVILES INGRESADAS (1973-2000)**



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL.

En el Gráfico 1 se observan dos períodos relativamente relevantes para el análisis de la evolución de la demanda por justicia civil en Chile: el que corresponde a 1982 y el período posterior a 1990.

Respecto del primer período, se verifica un significativo aumento de causas civiles ingresadas en 1982, lo que se podría explicar por la crisis económica y financiera que vivió Chile a partir de 1981 y que se tradujo en un fuerte incremento de juicios ejecutivos y juicios de orden económico (por ejemplo, los juicios originados por la quiebra de grandes empresas y grupos económicos de la época). En 1982, de las 341.718 causas civiles ingresadas a los juzgados de primera instancia, un 77% correspondió a juicios ejecutivos o gestiones preparatorias de la vía ejecutiva<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Cabe destacar que si sólo se contabilizan las causas contenciosas civiles ingresadas en 1982, la proporción de juicios ejecutivos ya no es del 77%, sino superior al 86%, lo que reafirmaría aún más la hipótesis de que el aumento de demanda en dicho año se explica por la crisis económica.

A raíz de este aumento de causas ingresadas a los tribunales de justicia durante 1982, se comienza a manifestar una percepción de «crisis del sistema judicial» (Correa, 1997). La complejidad de los asuntos llevados a la justicia revela una carencia de conocimientos técnicos y herramientas adecuadas para dar respuesta rápida, eficiente y justa a las demandas de los particulares.

Posteriormente a 1982, y superada la crisis económica, se observa que la demanda por justicia civil comienza a disminuir y se mantiene constante hasta principios de la década de los '90.

A partir de 1990, segundo período relevante para el estudio, la demanda por justicia civil comienza a aumentar significativamente. La sociedad chilena experimenta una suerte de explosión de litigación civil, que se podría explicar a partir de cinco hipótesis que se exponen a continuación:

#### ***A. Desarrollo y crecimiento económico***

Las reformas económicas intentadas desde el gobierno autoritario, traducidas en la implementación del modelo neoliberal, implicaron la supremacía de los principios del mercado dentro de la economía, un mayor desarrollo económico, un crecimiento del producto y un incremento en las expectativas, que sólo se desplomó durante la crisis económica de comienzos de los '80. Sin embargo, a partir de 1985, el contexto internacional mejoró y la economía chilena se recuperó y alcanzó un sostenido crecimiento que se prolongó hasta 1998.

El conjunto de reformas implementadas por el régimen militar, sumado a un mercado más complejo y globalizado, implicó un aumento en las relaciones comerciales entre los distintos actores de la sociedad, lo que necesariamente se tradujo en mayores conflictos (principalmente de orden económico) y una mayor demanda de transparencia en el mercado y seguridad jurídica para la ejecución de los contratos.

Si se observa la relación entre el crecimiento del producto (PIB) y el número de causas ingresadas en materia civil, se puede advertir que hay una relación inversa entre el crecimiento del producto interno y el número de causas ingresadas. En los períodos

donde el producto aumenta, el número de causas civiles que ingresan al sistema disminuye o se mantiene estable. Por el contrario, cuando cae el producto, se verifica un aumento considerable en el número de causas civiles ingresadas. Lo anterior se explicaría porque el 75% de los asuntos contenciosos llevados a la justicia corresponden a juicios ejecutivos o gestiones destinadas al cobro de créditos y se puede suponer que en períodos de auge económico (crecimiento del producto) los niveles de pago son mayores y, en consecuencia, disminuyen los cobros judiciales.

Todo este período de auge económico hizo florecer un «carácter consumista» en la población, producto de la masificación de los créditos de consumo y el aumento de bienes disponibles, principalmente bienes importados.

Si se observa la composición de la demanda por justicia civil en el período posterior a 1990, donde más de un 75% de los asuntos contenciosos corresponde a juicios ejecutivos o gestiones preparatorias destinadas al cobro de créditos<sup>8</sup>, se puede afirmar que el fuerte incremento de este tipo de juicios sería consecuencia del desarrollo económico logrado por el país y el aumento del consumo individual de las personas.

### ***B. Conciencia y democratización ciudadana***

Una segunda hipótesis que ayudaría a explicar el fuerte incremento en la demanda por justicia civil observado a partir de 1990, se puede encontrar en ciertos fenómenos históricos y en algunos aspectos sociopolíticos que caracterizaron al país en el último tiempo, en particular a partir del desarrollo de la ciudadanía en Chile, la conciencia democrática de la misma y la manera de resolver sus conflictos.

La escasa participación del Poder Judicial durante el período comprendido entre 1920 y 1973 en la resolución de los conflictos más directos de las personas, así como la privación por parte de las autoridades políticas de competencia para el Poder Judicial respecto de conflictos considerados como socialmente más relevantes (Correa, 1997), dieron paso a una suerte de aislamiento del Poder Judicial, que se limitó a conocer

---

<sup>8</sup> Para el período 1990-1997, un 38,3% de las causas civiles ingresadas correspondió a juicios ejecutivos y un 37% a gestiones preparatorias de la vía ejecutiva.

asuntos generalmente relacionados con operaciones de crédito y a realizar actuaciones de naturaleza voluntaria donde el juez, más que un tercero imparcial e independiente que conoce un conflicto para su resolución, actúa como parte de la burocracia estatal con el único objeto de conceder algún beneficio o declarar un derecho.

La resolución de los conflictos directos y más comunes de los particulares la asumieron organizaciones intermedias pertenecientes a la sociedad civil, que acogían las demandas de los ciudadanos procurándoles una solución. En este sentido, la participación de sindicatos, grupos ligados a la Iglesia Católica, juntas de vecinos, sociedades de adelanto, cooperativas de vivienda, centros juveniles, colegios profesionales y otras organizaciones intermedias<sup>9</sup>, fueron una pieza fundamental en la resolución de los conflictos sociales que tradicionalmente la justicia estaba llamada a conocer.

El golpe militar, la imposición del gobierno autoritario y las severas restricciones políticas (partidos políticos y organizaciones sociales fueron duramente reprimidos y restringidos), terminaron con la participación de los grupos intermedios en la resolución de los conflictos sociales. El proyecto político del gobierno militar buscó dismantelar la red organizacional que se había ido estructurando en la sociedad chilena. El autoritarismo prohibió e impuso fuertes restricciones al funcionamiento de las organizaciones intermedias. La participación comunitaria y organizativa impulsada desde mediados de los '60 fue duramente restringida en el régimen militar.

A lo anterior hay que agregar la escasa confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial durante los años de dictadura militar, ya que éste no daba respuesta e ignoraba las demandas sociales, en especial en temas sobre violaciones a los derechos humanos.

Con el regreso a la democracia, a principios de la década de los '90, y frente a la ausencia de organizaciones intermedias, la única alternativa para canalizar las demandas por justicia era el Estado a través del Poder Judicial.

En este período de transición hacia la democracia y en el transcurso de toda la década de los '90, los ciudadanos comienzan a confiar en la institucionalidad democrática y en el orden constitucional, con lo que adquieren mayor conciencia de sus derechos o

---

<sup>9</sup> En el trabajo de Vicente Espinoza (1985) se estimó que las organizaciones sociales agrupaban en el país a alrededor de un millón de personas.

mayores necesidades democráticas. Lo anterior se traduce en el ejercicio de las acciones legales y judiciales que el ordenamiento legal les entrega para un adecuado goce y protección de los derechos. En la práctica, y como consecuencia de esta mayor conciencia democrática, aumenta la demanda por justicia -en particular, demandas dirigidas al Estado a través del Poder Judicial- para que resuelva los conflictos de los ciudadanos, proteja sus derechos y entregue mayor seguridad al mercado.

### ***C. Explosión demográfica***

Una tercera hipótesis explicativa del aumento de los niveles de litigiosidad civil en Chile se vincula con la explosión demográfica y los procesos de urbanización que experimentan las grandes ciudades, y que se traducen en un aumento en las relaciones sociales, mayor conflictividad y un incremento en el número de potenciales demandantes de justicia.

### ***D. Modernización del Estado***

Una cuarta hipótesis que es posible construir se relaciona con el proceso de modernización del Estado y la introducción de criterios de eficiencia en el sistema judicial, al momento de evaluar y programar su gestión. Un servicio público más eficiente implica más y mejor atención al público, y la entrega de un servicio que da real respuesta a las demandas de la sociedad. Un servicio más eficiente se traduce en una baja en el «precio» de la justicia, producto de la menor congestión y mayor rapidez en la resolución de los conflictos. Esta baja en el precio, a su turno, implica un aumento en la demanda por justicia, ya que no hay razones para suponer que no se cumple -en el caso del bien justicia- el predicado de la ley de la demanda que describe la relación inversa entre la cantidad demandada y precio del bien.

### ***E. Aumento en el número de abogados***

En el último tiempo la profesión legal en Chile ha experimentado una proliferación que debe haber incidido -como se pretende demostrar- en los niveles de litigación en la sociedad chilena. Sólo en la última década han ingresado 7.285 nuevos abogados al mercado. Si bien no parece una cifra muy significativa, lo es si se recuerda que en 1992 el Censo Nacional estimaba que había 9.308 abogados en todo el país.

Si se agregan a los que aún no siendo abogados han egresado de alguna facultad de derecho o se han titulado de licenciados en ciencia jurídica, y que han ingresado al mercado de servicios legales, se debería concordar que la profesión legal vive un período de fuerte expansión (a la fecha habría, según nuestras estimaciones, alrededor de 95 abogados por cada 100 mil habitantes).

El mercado de servicios legales, al igual que otros mercados de servicios, es función de una demanda y una oferta que reúnen características relativamente normales. La demanda por este servicio es función de su precio u honorarios, del precio de servicios complementarios (servicios de notaría, conservadores, receptores judiciales, etc.), del precio de servicios sustitutos (técnicos jurídicos, estudiantes o egresados de derecho, etc.), de los ingresos, de las necesidades y de los incentivos hacia la litigación que entrega el sistema. Por su parte, la oferta de servicios legales dependerá, principalmente, de su precio y de los costos de los factores de producción (formación legal, patente profesional, gastos administrativos, etc.).

Un mercado así concebido, donde las barreras de entradas son mínimas, con un fácil acceso a la profesión, de bajos costos y más libre que en otros países, lleva a suponer que este aumento en el número de abogados se traduce en un mercado más competitivo, abogados más baratos y un mayor acceso a la justicia.

Por otra parte, este mercado se puede analizar no sólo desde el punto de vista de su estructura interna, sino en relación con los efectos que tiene la profesión en el sistema legal y en el sistema judicial chileno.

Los honorarios de los abogados son el principal costo de ir a juicio. Por tanto, no resulta aventurado sostener que un aumento en el número de abogados ha incidido en la

propensión a litigar, ya que han bajado los precios y se han incrementado las posibilidades de contratarlos. Además, hay que agregar que producto de la mayor competencia dentro del mercado y para atenuar las divergencias de intereses entre el cliente y su abogado, se ha vuelto una práctica común fijar el precio de los servicios recurriendo al sistema de «cuota litis»: el precio depende del resultado de la gestión encargada. Tal sistema de cobro incentiva la litigación, pero también permite que accedan a la justicia aquellos que no tienen recursos y poseen razones para litigar.

## 2. CONFLICTO SOCIAL VERSUS CONFLICTOS LLEVADOS AL SISTEMA JUDICIAL

Como se señaló, frente a la solución de un conflicto, las partes tienen la alternativa de judicializarlo, de arreglarlo privadamente o de resolverlo recurriendo a algún método distinto al del judicial. Dado lo anterior, se puede afirmar que una parte importante de los conflictos no llega a la justicia, y sólo aquella fracción que se judicializa es relevante para este análisis.

En tal sentido, y para el caso de Estados Unidos, Richard Posner (1998, pág. 607) afirma que la gran mayoría de las disputas se arregla sin ir a juicio. El autor cita dos estudios al respecto, uno realizado por H. Lawrence Rosse<sup>10</sup>, según el cual sólo un 2% de las reclamaciones por accidentes automovilísticos se lleva a juicio, y otro realizado por Brian J. Ostrom y Neil B. Kauder<sup>11</sup>, que estimó que sólo un 4% de las disputas civiles llega a juicio.

Para el caso de Chile no se ha realizado ningún estudio de esta naturaleza que permita cuantificar aquella fracción del conflicto social que se lleva a los tribunales para su resolución.

Sin embargo, se puede colegir una aproximación a partir de la información entregada por un estudio empírico realizado por la Corporación de Promoción Universitaria durante

---

<sup>10</sup> H. Lawrence Ross (1980). *Settled out of court: the social process of insurance claims adjustments* (citado por Posner, 1998).

<sup>11</sup> Brian J. Ostrom & Neil B. Kauder (1994). *Examining the work of state courts* (citado por Posner, 1998).

octubre y noviembre de 1992 (Correa y Barros, Ed., 1993) en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción y Talcahuano. En dicha oportunidad, se realizó una encuesta a hombres y mujeres mayores de 18 años, de nivel socioeconómico bajo, a los que se les preguntó sobre sus problemas legales y su presentación a los tribunales de justicia. Dicha encuesta reflejó que un porcentaje muy bajo de los problemas legales registrados ingresa al sistema judicial.

### **3. COMPOSICIÓN DE LA DEMANDA POR JUSTICIA CIVIL**

La naturaleza de los asuntos que ingresan a la justicia civil es otro aspecto fundamental, ya que un porcentaje importante corresponde a causas de naturaleza voluntaria donde no hay conflicto entre las partes. La justicia actúa como un órgano de la administración que tiende a establecer un derecho u otorgar un beneficio legal.

Los tribunales de justicia en materia civil no se dedican exclusivamente a resolver conflictos de intereses entre partes. También dedican recursos, esfuerzos y tiempo a realizar trámites voluntarios, donde la mayor parte de las veces no hay conflicto alguno. Si a las tradicionales causas voluntarias se suman las gestiones preparatorias de la vía ejecutiva -que la dogmática procesal y nuestra legislación incluyen como asuntos contenciosos-, aumenta considerablemente la proporción de asuntos llevados a los tribunales donde no hay conflicto.

Por otra parte, es posible afirmar de acuerdo con la evidencia disponible, que los tribunales de justicia en materia civil dedican principalmente su trabajo a resolver asuntos de un solo tipo: cuestiones de naturaleza ejecutiva cuyo propósito es obtener el cumplimiento de una obligación. En la mayoría de los casos se trata de juicios ejecutivos o gestiones preparatorias de la vía ejecutiva donde están involucrados bancos, instituciones financieras o casas comerciales que persiguen el pago de una deuda.

Actualmente no resulta exagerado afirmar que nuestros tribunales de justicia se dedican casi exclusivamente a la cobranza judicial<sup>12</sup>; procesos que no revisten mayor complejidad, pero que implican un número importante de gestiones y actuaciones que congestionan los tribunales civiles<sup>13</sup>.

#### 4. CARACTERÍSTICAS DE LOS SUJETOS DEMANDANTES DE JUSTICIA CIVIL

Dada la escasa información relativa a las características de los sujetos demandantes de justicia civil, sólo se puede advertir, a partir del estudio realizado por Vargas, Peña y Correa (2001), una fuerte concentración de los actores del sistema, en particular en lo que se refiere a la cobranza judicial. Como se señaló, ella representa cerca de 75% de las cuestiones que conocen los tribunales chilenos.

##### *Costos del sistema judicial chileno<sup>14</sup>*

El sistema judicial chileno es una institución costosa para el país y es necesario estudiar sus costos para comprender la evolución de la demanda. Mayores niveles de eficiencia implican un mejor servicio y más eficaz, más rápido y con menores niveles de congestión y dilación.

---

<sup>12</sup> En el período 1990-1997, las causas ingresadas relativas a cobranza judicial representaron el 75% del total de las causas civiles contenciosas ingresadas a los tribunales.

<sup>13</sup> Cabe advertir que sólo se resalta la homogeneidad de los asuntos ingresados a la justicia civil, sin pretender emitir juicio alguno respecto del impacto sobre el bienestar social que podría tener el que los tribunales se dediquen casi exclusivamente a la cobranza judicial. A modo puramente exploratorio se puede afirmar que el conocimiento de los tribunales de asuntos relacionados con la cobranza judicial, entregaría alguna certeza respecto del intercambio comercial y del cumplimiento de las obligaciones.

<sup>14</sup> Para un estudio riguroso del gasto judicial, ver Vargas (2000) y el capítulo correspondiente en Vargas, Peña y Correa (2001).

## **V. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DEMANDA POR JUSTICIA CIVIL EN CHILE**

Para responder a la pregunta inspiradora del estudio -¿por qué las partes en un conflicto deciden llevarlo a juicio y no arreglarlo privadamente?-, a continuación se presentan algunos factores que influyen o determinan la decisión de los particulares de judicializar un conflicto social.

### **1. CUANTÍA DEL ASUNTO LLEVADO A JUICIO**

En este estudio entenderemos por «cuantía del asunto» aquello que se espera obtener como resultado del juicio; esto es, el valor esperado del juicio y que en la mayor parte de los casos se puede cuantificar en dinero (por ejemplo, el monto de la indemnización de perjuicios establecida por el juez).

La cuantía del asunto es un factor determinante de la demanda por justicia. El número de juicios aumenta en la medida que también crece la cuantía o el tamaño de la pretensión.

### **2. PROBABILIDAD DE GANAR EL JUICIO**

La probabilidad que supongan las partes respecto del éxito o fracaso de sus pretensiones es un factor decisivo para decidir judicializar un conflicto. Si las partes estiman una alta probabilidad de éxito en el resultado del juicio (cuentan con algún grado de optimismo), crecen las posibilidades de decidir llevar su asunto a la justicia. Por el contrario, si la probabilidad de éxito es baja (es muy alto el riesgo que asumirían si deciden ir a juicio), su decisión -en este escenario pesimista- será buscar una solución al conflicto distinta de la litigación.

La existencia de optimismo en las partes; es decir, la creencia mutua de que ambos ganarán el juicio, cierra las posibilidades de una negociación, ya que no estarán dispuestas a otorgar concesión alguna a su contrario.

El nivel de optimismo de las partes y la estimación de sus probabilidades de éxito o fracaso en el juicio dependerá de la información disponible y de algunos aspectos propios de la personalidad del litigante, que los hacen más o menos propensos a asumir riesgos.

Según la información disponible, hay dos factores fundamentales que inciden directamente en la información con que cuentan los litigantes: la información proveída por los tribunales de justicia (precedente judicial) y la información que el abogado entrega a su cliente. De estos factores nos ocuparemos en los siguientes apartados.

#### ***A. Información proveída por los tribunales de justicia***

Según nuestro modelo de demanda por justicia, uno de los factores explicativos de la misma es la probabilidad de ganar el juicio, la que será función, a su turno, de la información de que dispongan los litigantes. Parte importante de la información la proporcionan los tribunales mediante sus decisiones o conjunto de precedente judicial (jurisprudencia).

La propensión a litigar será mayor en aquellos sistemas donde la incertidumbre respecto de las decisiones judiciales también sea mayor. Si ambas partes de un conflicto están de acuerdo en el resultado esperado del juicio (y, por lo tanto, hay certeza en torno a la decisión judicial), no litigarán; preferirán arreglar extrajudicialmente y ahorrarán los costos ligados al juicio. En cambio, si las partes discrepan en cuanto al resultado del juicio (ya que no existe certeza de la decisión judicial), lo más probable es que lleven el asunto a la justicia.

#### ***B. Relación Abogado-Cliente***

El potencial conflicto de intereses entre el abogado y su cliente ha sido un tema muy estudiado (Hadfield, 1999; Polinsky y Rubinfeld, 2001) y reviste mucha importancia para el análisis de la demanda por justicia.

La relación que surge entre el abogado y su cliente es fundamental para decidir llevar un conflicto a la justicia. El optimismo frente al resultado de un juicio que puede generar el abogado en sus clientes sería crucial para tomar dicha decisión (como se supone, los abogados disponen de mayor información que sus clientes). El sistema de costas judiciales y la forma en que los abogados establecen sus honorarios también son claves en este proceso de decisiones. Un sistema de «cuota litis», donde los honorarios se pactan en función del resultado, se puede traducir en una mayor responsabilidad del letrado al momento de formar las expectativas de su cliente en torno al resultado del juicio. A su turno, un sistema de costas judiciales que desincentive la litigación frívola y sin fundamentos es otra pieza fundamental en el diseño de políticas judiciales.

En la relación abogado-cliente el principal problema que se presenta es que el último no puede incentivar la conducta del abogado o mandatario, y se configura un típico problema de agente-principal porque hay asimetría en la información con la que cuenta cada parte. Si el cliente dispone de información respecto del derecho y de la ley, podría conseguir que el abogado hiciera lo que él quiere. Sin embargo, la mayor parte de las veces el cliente no posee dicha información y el abogado sí, lo que configura un potencial conflicto de intereses.

### 3. COSTOS DEL JUICIO

Los costos del juicio, sean económicos o no, son principalmente los costos privados en que debe incurrir un litigante. Por lo general, se traducen en los honorarios de los abogados y algún otro gasto asociado con las gestiones propias del proceso<sup>15</sup>. Esto es así porque en el sistema chileno la justicia es gratuita y no hay tasas judiciales.

---

<sup>15</sup> También hay que agregar en la categoría de costos privados aquellos no económicos como el tiempo que el litigante debe dedicar al juicio, producto de las dilaciones del proceso, y todos aquellos costos psíquicos que puede significar para una persona involucrarse en un juicio.

En Chile, desde la dictación del D.L. núm. 3.454 en 1980<sup>16</sup>, los servicios judiciales son gratuitos para los litigantes<sup>17</sup>. Sin embargo, deben asumir el costo de algunos servicios complementarios como las notificaciones judiciales por parte de receptores, gastos en materia de prueba, peritajes, etc., además de los honorarios del abogado. Ninguno de estos costos representa ingresos para el sistema judicial, sino que son honorarios que se cancelan directamente al funcionario que presta el servicio.

Sin embargo, todavía hay algunas excepciones a la regla de la gratuidad. En ellas, las partes deben realizar algunas consignaciones para ciertas actuaciones judiciales, que importan el pago de un monto fijo independiente de la cuantía del asunto.

La relevancia de los costos del juicio como factor explicativo de la demanda por justicia obedece a que es una variable fundamental en la decisión de los particulares de litigar. La relación que es posible suponer -ya que no se puede constatar por la escasez de información disponible- es una inversamente proporcional entre los costos del juicio y la litigiosidad o demanda por justicia. Dicho de otra manera, a mayores costos -*ceteris paribus*- menor será el número de demandas. Por el contrario, a menores costos -*ceteris paribus*- mayor será la cantidad demandada del bien justicia<sup>18</sup>.

Aun cuando la información disponible que entregue alguna evidencia empírica sobre esta relación es muy pobre, o casi inexistente, hay que analizar dos factores estrechamente relacionados con los costos del juicio: el sistema de costas según el cual se distribuyen los costos del juicio, y los honorarios de los abogados como principal costo privados del litigio.

---

<sup>16</sup> El D. L. núm. 3.454 de 1980 suprimió la obligación de pago de impuestos en la litigación al derogar la necesidad de litigar en papel sellado.

<sup>17</sup> Nuestro sistema legal contempla el "privilegio de pobreza", que según el artículo 2 de la Ley núm. 18.120, gozan aquellas personas que son notoriamente menesterosas, y que son representadas gratuitamente por las instituciones públicas o privadas que prestan asistencia jurídica gratuita (Corporación de Asistencia Judicial, clínicas jurídicas y otras similares).

<sup>18</sup> Richard Posner (1973) señala que una reducción en los costos del litigio podría incrementarlos por la vía de aumentar la tasa de litigación.

### ***A. Sistema de costas judiciales***

Si los costos del juicio son una variable fundamental al momento de decidir recurrir o no al sistema judicial para resolver un conflicto; el problema de las costas o reglas de distribución de dichos costos es un asunto que requiere examen, ya que el problema de quién internalizará los costos del juicio es una cuestión que depende del sistema de costas existente.

Hay, a lo menos, dos reglas de distribución de los costos de litigar (cost allocation rules, o sistemas de costas como se les llama en nuestro sistema legal): la regla americana y la regla inglesa. Conforme a la primera, cada parte paga sus costos, mientras que con la segunda, los costos deben ser cubiertos por la parte perdedora. Hay también una regla intermedia contemplada en nuestro sistema, que indica que los costos del juicio son de cargo de la parte perdedora, salvo que haya tenido «motivos plausibles para litigar».

Para analizar las ventajas de una u otra regla de distribución de los costos del juicio respecto de su incidencia en la decisión de recurrir al sistema judicial o arreglar extrajudicialmente, supongamos, primero, que las partes de un conflicto comparten la creencia respecto de la probabilidad de que el demandante gane el juicio. En este caso, el margen de negociación que posibilita el arreglo será el mismo, cualquiera sea la regla de costas que se aplique. Sin embargo, el valor mínimo por el que el demandante estaría dispuesto a arreglar extrajudicialmente será mayor con la regla inglesa que con la regla americana, ya que el demandante espera que los costos del juicio serán de cargo del demandado. Además, la oferta máxima que estaría dispuesto a realizar el demandado para llegar a un acuerdo también sería mayor con la regla inglesa, ya que incluiría los costos del demandante. Por tanto, bajo el supuesto de que ambas partes poseen iguales expectativas respecto del resultado del juicio, ambas reglas de distribución de costos generan iguales incentivos para que las partes lleguen a un acuerdo. Sin embargo, la diferencia radicaré en los montos por los cuales cada parte estaría dispuesta a arreglar.

Por otra parte, si suponemos que ambas partes no están de acuerdo en la probabilidad de que el demandante gane el juicio y están optimistas respecto del resultado del juicio, la regla americana genera mayores incentivos para que las partes lleguen a un acuerdo.

Ello se explica porque con la regla inglesa las partes tenderán a disminuir su valoración de los costos y a aumentar la valoración de los costos del contrario, ya que creerán que éstos serán de cargo del contrario perdedor. Se podría afirmar que la regla inglesa aumenta la propensión a litigar porque las cantidades en disputa son mayores.

En este sentido, Santos Pastor (1993, pág. 140) sostiene que la regla inglesa, o europea como la denomina, «hace que las disputas sean mayores (ahora incluye además la asignación de costas); y (...) proporciona un subsidio (esperado) a la contratación de servicios jurídicos porque una parte que esté considerando la oportunidad de gastar una unidad adicional de servicios jurídicos sabe que no correrá con los gastos si gana el caso». Pastor también afirma que la regla inglesa «favorece las pretensiones de cuantías pequeñas pero con mucho fundamento y desfavorece la litigación artificiosa o sin base», porque en este caso no se contabilizan los costos del juicio por estimar que serán de cargo de la parte contraria, lo que en definitiva aumenta el valor esperado del juicio y hace beneficiosa la decisión de litigar, aun cuando la cuantía del asunto sea pequeña.

Se podría afirmar, entonces, que la regla americana disminuye la cantidad disputada, pero no parece desincentivar la litigación frívola (Peña, 2000).

Ahora bien, el sistema de costas que rige en Chile es un sistema intermedio. Los costos del juicio son de cargo de la parte perdedora, salvo que haya tenido «motivos plausibles para litigar». Tratar de determinar los efectos que un sistema como el chileno genera en la decisión de litigar importaría disponer de alguna evidencia respecto de la manera en que los tribunales han interpretado dicha regla, evidencia que la información disponible sobre el sistema no proporciona.

Sin embargo, se puede señalar -a modo intuitivo y sobre la base de alguna experiencia- que las disposiciones del Título XIV del Código de Procedimiento Civil («De las Costas») han quedado desfasadas en su contenido y forma de aplicación. Los tribunales tasan las costas procesales<sup>19</sup> en virtud de aranceles desvinculados de la realidad. En la práctica, el costo de una diligencia judicial es a lo menos dos veces lo estipulado en el arancel.

<sup>19</sup> Según lo dispone el artículo núm. 139 del Código de Procedimiento Civil, "son [costas] procesales las causadas en la formación del proceso y que corresponden a servicios estimados en los aranceles judiciales".

Por su parte, la tasación de las costas personales<sup>20</sup> también resulta incongruente con los honorarios reales que cobran los abogados. Al no existir un arancel profesional, la determinación privada de los honorarios es muy superior a la tasación que realizan los tribunales, que es errática, no se acoge a criterios uniformes y resulta irrisoria porque en algunos casos es exigua y en otros excesiva.

Por lo tanto, se requiere redefinir la regla de costas vigente adecuándola a un sistema que genere incentivos correctos para desincentivar la litigación frívola e incorpore los costos privados -correctamente tasados- y los costos sociales asociados al funcionamiento del sistema.

### ***B. Honorarios de los abogados***

Los honorarios que los abogados cobran por sus servicios -que en términos económicos representan el precio de los abogados- serán el principal costo del litigio, ya que nuestro sistema legal exige que la mayor parte de las gestiones realizadas por los particulares ante los tribunales tengan el patrocinio de un abogado. Aun en los casos en que la legislación permite la comparecencia personal del particular sin la necesidad de ser representado por un abogado -por ejemplo, denuncias en materia de protección al consumidor-, la complejidad del sistema incentiva a los individuos a consultar a un profesional.

El servicio de los abogados no está regulado y su precio lo determina en forma exclusiva el profesional que presta el servicio. La lógica del mercado podría llevar a suponer que ese precio se establece en función de la demanda y de la oferta de servicios legales. Sin embargo, la escasa información disponible en relación con el funcionamiento de este mercado permiten suponer la existencia de una suerte de poder monopólico de los abogados para fijar indiscriminadamente sus honorarios. No obstante, el fuerte aumento en el número de profesionales experimentado en los últimos años permiten predecir una baja en el precio, a raíz del incremento de la competitividad al interior del mercado de servicios legales.

---

<sup>20</sup> Según lo dispone el artículo núm. 139 del Código de Procedimiento Civil, "son [costas] personales las provenientes de los honorarios de los abogados y demás personas que hayan intervenido en el negocio, y de los defensores públicos en el caso del artículo 367 del Código Orgánico de Tribunales".

Con todo, a partir de la evidencia informal disponible, es posible advertir en los abogados diversas formas de cobro y maneras de determinar los honorarios.

Una primera forma de fijar los honorarios es el pago por horas de trabajo, independiente del resultado de la gestión sometida a su conocimiento. Esta forma de cobro la utilizan las empresas legales o estudios jurídicos de mayor tamaño en el mercado y cuyos clientes son empresas privadas, principalmente.

Otra forma de fijar los honorarios es determinarlos en función del resultado (cuota litis o contingent fees). Se estipula como honorario, un porcentaje o fragmento -comúnmente 20 a 40 por ciento- de lo que se obtenga en el juicio o contienda.

Por último, hay todavía una tercera forma de fijar los honorarios, que se establecen como montos fijos, independiente del resultado y del tiempo dedicado, para realizar algún trámite legal o una particular representación judicial. Esta forma de fijar los honorarios se utiliza con frecuencia en nuestro sistema para ejecutar gestiones voluntarias ante los tribunales de justicia, y trámites legales distintos a los judiciales. En general, es una forma de cobro usada por un sector que ejerce la profesión sin haber alcanzado algún grado de prestigio, lo que obliga a publicitar sus servicios a un menor costo que la competencia.

La manera en que se determinan los honorarios desempeña un papel fundamental en la decisión de judicializar o no un conflicto, ya que serán una parte sustancial de los costos del litigio, como ya se indicó.

Si los honorarios del abogado se fijan en función de las horas de trabajo (se paga por su tiempo sin tener en cuenta el resultado del caso), es un factor que puede influir en el cliente para que decida judicializar su asunto. En dicho escenario, la demora en la resolución del mismo juega a favor del abogado, quien verá incrementados sus ingresos debido al mayor tiempo empleado en el asunto confiado a sus servicios.

El arreglo extrajudicial significaría, para el abogado, menos horas de trabajo que el juicio. Como consecuencia, el profesional insistiría en el juicio incluso cuando el arreglo sea más beneficioso para su cliente. Con esta modalidad de honorarios, se podría dar una divergencia entre los intereses del abogado y los del cliente, se acentuarían los

problemas de agencia y se incentivaría el litigio como forma de resolución de los conflictos (Peña, 2000).

Por su parte, si los honorarios se fijan mediante una cuota o porcentaje del resultado, el abogado recibirá un cierto honorario (independiente del tiempo empleado) y se supone que debería tratar de maximizar el resultado y valor esperado de su cliente. De lo contrario, sus honorarios se verían desmejorados. Sin embargo, esta forma de cobro incentiva al abogado a ocupar la menor cantidad de su tiempo en el asunto y a buscar un arreglo extrajudicial, que implique un ahorro en los costos en que debería incurrir si el asunto se lleva a juicio.

Esta última forma de fijar los honorarios reviste el inconveniente de determinar cómo y quién paga los costos del juicio. Generalmente, al pactarse un porcentaje del resultado, también se estipula que los costos son cubiertos por el cliente o por el abogado, dependiendo del arreglo entre el profesional y su cliente. Si los gastos son de cargo del cliente, la situación no presenta mayores inconvenientes, salvo que el profesional pueda incluir como gastos cuestiones que deberían estar cubiertas en los honorarios. Si por el contrario, los gastos son de cargo del abogado, éste sólo tendrá incentivos para tomar la representación del asunto cuando sus honorarios (porcentaje o premio) sean mayores a los costos en lo que deberá incurrir para resolver el asunto.

Una salida propuesta en la teoría para el problema de la diferencia entre el porcentaje del premio y el porcentaje de los costos (Polinsky and Rubinfeld, 2001) es igualar dichos porcentajes. Si un abogado recibe un 25% del resultado como honorario, él debería hacerse cargo sólo del 25% de los costos del juicio. Un arreglo así incentiva al abogado a maximizar el valor esperado de su cliente en el resultado del juicio y, en definitiva, aumenta la convergencia entre los intereses del abogado y del cliente, lo que disminuye los problemas de agencia.

Con todo, la «cuota litis» permite que las personas con razones para litigar, pero que carecen de recursos, puedan acceder a los tribunales. En este caso, los abogados -como bien lo sugiere Peña (2001)- operarían como aseguradores que, por su destreza y conocimiento, fraccionan el riesgo de los particulares.

#### **4. CONGESTIÓN, DILACIÓN Y NÚMERO DE ASUNTOS INGRESADOS A LOS TRIBUNALES**

La congestión y dilación en la oportuna tutela judicial es otro factor que afecta directamente la demanda, y se traduce en un costo directo que contabilizan las partes cuando deciden recurrir a la justicia. Estos costos directos están representados por el costo de oportunidad que genera el tiempo de espera y el costo de tener activos inmovilizados, producto de la demora en la resolución del conflicto.

La congestión y dilación es consecuencia de un exceso de demanda por servicios judiciales en comparación con su oferta, lo que se traduce en mayor tiempo de espera, un aumento del precio y el riesgo de que los tribunales adopten decisiones erróneas, en particular porque el paso del tiempo degrada el valor de la prueba y demora la adaptación de las reglas a las nuevas circunstancias que se presentan durante el juicio (Pastor, 1989, pág. 237).

Un aumento de la demanda por justicia se traduce en mayor congestión en los tribunales y dilación en la resolución de los conflictos, lo que también genera un aumento en el precio del servicio judicial: es más oneroso recurrir a la justicia y afecta directamente la decisión de litigar.

#### **5. EXISTENCIA DE BIENES SUSTITUTOS AL JURISDICCIONAL**

Como ya se señaló, judicializar un conflicto (litigación) no es la única forma de resolverlo. Hay otras opciones dentro de un Estado de Derecho y nuestro sistema legal contempla la mediación, el arbitraje y la conciliación como escenarios alternativos de resolución, que están regulados y forman parte de la institucionalidad jurisdiccional. Además, es posible señalar todavía otro sistema de resolución de las disputas: la autotutela a través del mercado sin la intervención de un tercero distinto a las partes.

Los sistemas alternativos de resolución de conflictos se refieren a un conjunto de mecanismos y técnicas que permiten resolver una disputa legal fuera de los tribunales. Generalmente, abarcan la mediación, el arbitraje, la conciliación y una variedad de procedimientos donde un tercero neutral e imparcial facilita la resolución de un conflicto. Asimismo, se sostiene que los principales beneficios de los sistemas alternativos de resolución de conflictos son sus bajos costos y la rapidez en la resolución de las disputas, en comparación con el proceso judicial ordinario.

Desde un punto de vista económico, un mecanismo alternativo de resolución de conflictos aparece como un bien sustituto al litigio jurisdiccional; un bien que las personas están dispuestas a adquirir cuando el bien directamente deseado -el litigio- es demasiado caro. Con todo, para que este efecto sustitución se produzca, se requiere mantener constante la utilidad o beneficio esperado. Es decir, que el mecanismo alternativo sea predictor del resultado del juicio (Shavell, 1995), lo que a su vez supone que sea predecible el resultado del juicio.

Con todo, no basta que el mecanismo alternativo sea capaz de predecir el resultado del juicio. Además, se requiere que el potencial litigante pueda apreciar todos los costos del litigio. Como a veces no es posible contabilizar todos los costos del litigio, la decisión de litigar se puede ver favorecida, aun cuando los costos totales ligados al juicio sean mayores que el beneficio esperado del mismo. A pesar de que la decisión de recurrir a un mecanismo alternativo sea más barata, el que las partes no contabilicen todos los costos asociados al litigio incentiva la litigación, y se produce una pérdida de bienestar social, ya que la suma de los costos sociales y privados estará por sobre el bienestar esperado (Peña, 2001).

## VI. LA DEMANDA POR JUSTICIA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

A lo largo de este estudio se ha sostenido que la justicia civil y comercial no constituye -desde un punto de vista económico- un bien público puro. A partir de la evidencia entregada no se puede afirmar que suministrar justicia a un consumidor adicional tenga costo cero y menos aún que nuestro sistema no excluya a nadie de su consumo.

Sostener que la justicia no es un bien público lleva a concluir que no es posible defender una justicia íntegramente financiada por Estado ni tampoco un sistema de justicia totalmente producido por el Estado.

Desde una perspectiva de política pública, lo anterior implica preguntarse por los óptimos en materia de justicia para determinar cuándo y en cuánto debe el Estado participar en la provisión del bien justicia. En este sentido, dado que la justicia civil y comercial no constituye un bien público puro, Vargas, Peña y Correa (2001, pág. 29) han afirmado que «la provisión de justicia es óptima cuando: (a) todos están protegidos por el efecto disuasivo o represivo y (b) cuando el Estado subsidia la demanda en una magnitud equivalente a las externalidades positivas que genera quien recurre al sistema».

Con todo, hay que destacar que el sistema judicial chileno es una institución costosa para el país<sup>21</sup>, ya que casi la totalidad de sus recursos proviene del aporte fiscal. Para los particulares, los servicios judiciales son gratuitos y los únicos gastos en que debe incurrir un litigante son aquellos costos privados: pago de los honorarios de los abogados, notificaciones de los receptores, informes de peritos y algún otro gasto en materia probatoria, entre otros. Asimismo, en nuestro sistema legal y según el mecanismo de costas vigente, la parte perdedora debe pagar precisamente aquellos gastos privados mencionados, pero existe la posibilidad de que se exima de dicho pago si tuvo «motivos plausibles para litigar».

En ese escenario, cabe preguntarse si la cantidad de litigio -la cantidad de conflictos sociales o asuntos llevados a la justicia- es socialmente óptima o apropiada. Al parecer, y de acuerdo con la evidencia presentada en los capítulos anteriores, la cantidad de litigación que se advierte en nuestro sistema no es socialmente óptima, debido a la divergencia entre los incentivos privados y sociales para usar el sistema judicial.

<sup>21</sup> Para el año 2001 la Ley de Presupuestos destinó M\$ 97.837.400 para el Poder Judicial. El proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002 presentado al Congreso destina M\$ 104.369.774.

En otras palabras, el entorno de incentivos podría inducir a las personas a litigar ante los tribunales, despreciando otros bienes sustitutos que podrían ser socialmente eficientes, desde el punto de vista de las políticas públicas.

La divergencia entre los incentivos privados y los sociales para usar el sistema judicial se atribuye, según Shavell (1997), a dos externalidades que produciría la decisión de judicializar un conflicto. Por una parte, se produce una «externalidad negativa» cuando una persona decide judicializar un conflicto recurriendo al sistema judicial y no toma en cuenta los costos legales que otros deberán afrontar. Por la otra, se produce una «externalidad positiva» cuando la decisión de litigar y el desarrollo mismo del juicio genera beneficios sociales que el particular o demandante no toma en cuenta al decidir recurrir al sistema judicial, como son, por ejemplo, los efectos de disuasión que produciría la sentencia.

De estas externalidades se pueden concluir las principales fuentes de la divergencia entre los incentivos privados y sociales para usar el sistema judicial (Shavell, 1997): la diferencia entre los costos privados y sociales asociados al uso del sistema judicial, y la diferencia entre los beneficios privados y sociales del uso del sistema judicial.

La primera fuente de la divergencia se explica por el solo hecho de que los costos privados, la mayoría de las veces, son inferiores a los costos sociales del uso del sistema. Cuando una persona decide judicializar un conflicto no contabiliza los costos en que deberá incurrir el contrario ni los costos del sistema judicial.

La otra fuente de la divergencia se relaciona con la diferencia entre los beneficios privados y sociales del uso del sistema judicial. El principal beneficio social que produce el juicio, en particular la sentencia, es la disuasión de conductas no deseadas. La sentencia entregaría información a la sociedad respecto de las sanciones asociadas a ciertas conductas no deseadas y la valoración de ciertos derechos. Este beneficio social el litigante no lo toma en cuenta cuando evalúa recurrir al sistema judicial.

Por su parte, el principal beneficio privado asociado al juicio es la compensación del daño causado o la restauración de un estado de cosas. Como se aprecia, el beneficio social es distinto del beneficio privado y si el primero (beneficio social) es menor al segundo (beneficio privado) habrá incentivos para litigar.

Esta divergencia entre costos y beneficios sociales versus costos y beneficios privados de la litigación, es un fenómeno a analizar para comprender el funcionamiento del sistema judicial y proveer un marco analítico adecuado para estudiar sus problemas con un enfoque de política pública.

El nivel privado de litigación puede ser socialmente excesivo e inadecuado y requerir de políticas correctivas que incentiven el arreglo privado. Si son excesivos los incentivos privados para usar el sistema judicial, sería deseable restringir su uso. Por el contrario, si los incentivos privados son bajos, se justificaría una política que incentive la litigación hasta aquel punto beneficioso para la sociedad. En otras palabras, las políticas deben orientarse a lograr niveles óptimos de litigación, donde los costos y beneficios -sociales y privados- se equiparen para conseguir la máxima tutela judicial.

En definitiva, las divergencias en los costos y beneficios llevan a que las personas demanden justicia más allá de los niveles socialmente adecuados. En nuestro sistema, el que la justicia sea gratuita permite que los potenciales litigantes -al momento de decidir judicializar un conflicto- no contabilicen aquella parte de los costos del litigio que serán de cargo del Estado. Desde un punto de vista social, su estimación será incompleta y su decisión también. Si el potencial litigante no tiene a la vista todos los costos que implica recurrir a la justicia, consumirá un bien a un precio que no es el real, lo que se traducirá en un exceso de demanda que la oferta no será capaz de cubrir.

Tradicionalmente se ha enfrentado la reforma al sistema judicial desde el punto de vista de la oferta. Se ha sostenido que frente a los problemas que comúnmente aquejan a la justicia, como la congestión y la dilación, la respuesta adecuada implica un aumento en el número de tribunales y en la dotación de personal. Es un error y quizás la razón de muchos de los problemas que enfrenta el sistema chileno de justicia.

Una política pública correcta en materia de justicia, además de preocuparse de la oferta de servicio judicial, debe enfrentar -como se ha sostenido en el estudio- el problema de la demanda por justicia, e identificar los principales incentivos que entrega el sistema para que los particulares lo utilicen. Sólo a partir de esto se puede diseñar un conjunto de políticas que tiendan a llevar los niveles de litigiosidad a los óptimos ya indicados.

El sistema judicial chileno debe entregar incentivos correctos para que demanden justicia todos los que requieran una efectiva tutela de sus derechos. También debe desincentivar aquella demanda por justicia frívola y sin fundamento, cuyo objetivo no es la tutela judicial, sino otro cuya satisfacción no hay que buscarla en el sistema de justicia estatal.

En este sentido, trataremos de proponer algunas orientaciones de política pública en el sector justicia, centradas principalmente en la demanda por justicia, que buscan corregir la divergencia advertida entre incentivos privados y sociales para usar el sistema judicial.

En primer lugar, es necesario **establecer tasas judiciales** que permitan internalizar los costos del litigio. Funcionarían como una barrera de entrada a la litigación y conseguirían aproximar los costos sociales y los costos privados de la misma (Peña, 2000). Ello se justifica porque al carecer nuestro sistema de dichas tasas, el litigante sólo cubre sus costos privados y el sistema judicial se financia con cargo a rentas generales.

La gratuidad de nuestro sistema incentiva la litigación a niveles socialmente inapropiados. Al momento de decidir litigar, las personas no contabilizan todos los costos involucrados en un juicio. Al estimar costos más bajos que los reales (ya que sólo calculan los costos privados y dejan fuera los públicos), las personas tendrán incentivos para recurrir a la justicia: les resultará más barato ir a juicio, aun cuando sea ineficiente desde un punto de vista social.

Sin embargo, no sólo hay razones de eficiencia para preferir el establecimiento de tasas. Además, es posible encontrar razones de equidad. Se ha demostrado que la principal consecuencia de la gratuidad de la justicia es que ciertos sectores de la sociedad -los más pobres- quedan excluidos del servicio (Vargas, Peña y Correa, 2001). La gratuidad, entonces, genera un efecto que no es el buscado, la exclusión, lo que es comprensible porque la justicia no es un bien público. El costo marginal de suministrarla a un consumidor adicional no es igual a cero y un nuevo usuario del sistema imposibilita que otros puedan demandar justicia.

Un sistema gratuito como el chileno «termina subsidiando la litigación de quienes, por poseer mayores recursos, pueden acceder al sistema de justicia» (Vargas, Peña y Correa, 2001, pág. 31).

Un sistema de tasas permite acercar los costos sociales y los costos privados de la litigación, ajustando la propensión a litigar a niveles óptimos desde el punto de vista del bienestar social.

Con todo, establecer tasas se traduce en una estructura de precios que aparece como una barrera de entrada para quienes tienen razones para litigar, pero no pueden afrontar los costos de hacerlo. Lo anterior justificaría un subsidio estatal, más allá de lo que exigen las externalidades positivas (Peña, 2000). Establecer un subsidio de esta naturaleza se justifica no sólo porque es un derecho que garantiza la Constitución Política, sino porque así se evita que el potencial litigante recurra a mecanismos más baratos, pero socialmente más perjudiciales.

En segundo lugar, hay que **modificar el sistema de costas vigente** y reemplazarlo por uno donde los costos los cubra la parte perdedora. Es decir, adoptar el sistema inglés de distribución de los costos del juicio. Una regla como la inglesa genera los incentivos apropiados, desincentiva la litigación frívola e incorpora los costos privados -correctamente tasados- y los costos sociales asociados al funcionamiento del sistema.

Si bien la regla que contempla nuestro sistema es una cercana a la inglesa, la falta de información respecto de su interpretación y del efecto que produciría en los potenciales litigantes, lleva a afirmar que parece más adecuado una regla clara, que no esté sujeta a la interpretación de un juez y que genere los incentivos precisos, desincentivando principalmente la litigación frívola y artificiosa.

En tercer lugar, se debe **fomentar la modalidad de cobro de honorarios con el sistema de «cuota litis»**. En un sistema de honorarios fijados mediante una cuota o porcentaje del resultado, el abogado tratará de maximizar el resultado y valor esperado de su cliente. De lo contrario, sus honorarios se verían desmejorados.

Sin embargo, esta forma de cobro incentiva al abogado a ocupar menos tiempo en el asunto y a buscar un arreglo extrajudicial, que implique un ahorro en los costos en que debería incurrir si el asunto se lleva a juicio. Pero si también se pactan los costos y se igualan los porcentajes (por ejemplo, si un abogado recibe 25% del resultado como honorarios, sólo debería hacerse cargo del 25% de los costos del juicio), se incentivaría al abogado a maximizar el valor esperado de su cliente en el resultado del juicio, y aumentaría la convergencia entre los intereses del abogado y del cliente, con lo que disminuyen los problemas de agencia.

Un sistema de cobro de honorarios como este permite que las personas con razones para litigar, pero que carecen de recursos para invertir en ello, puedan acceder a los tribunales.

En cuarto lugar, es posible pensar en una política judicial que **desjudicialice algunas gestiones voluntarias** donde no hay un conflicto propiamente tal y donde el sistema judicial no aparece como la mejor opción. Al sistema judicial debería llegar lo estrictamente jurisdiccional, aquello que le corresponde constitucionalmente de manera exclusiva y excluyente al Poder Judicial, y se debería promover un traspaso de las competencias judiciales de algunas cuestiones voluntarias hacia sedes administrativas o de otra naturaleza (notarías).

Por último, se debe **alentar el uso de mecanismos alternativos al estrictamente jurisdiccional para la resolución de conflictos**. Sin embargo, no sólo hay que fomentar los mecanismos alternativos, ya que para que éstos contribuyan al bienestar social (Peña, 2001) se requiere que las partes cuenten con alguna información acerca del litigio que haga más o menos predecible la decisión judicial. De lo contrario, aun cuando la decisión de un potencial litigante aparezca como racional, se puede tornar ineficiente.

Para que un potencial litigante decida recurrir a un mecanismo alternativo, el beneficio esperado del juicio debe ser, a lo menos, igual al del mecanismo alternativo y el costo debe estar por debajo del juicio, lo que, a su turno, implica que el potencial litigante pueda apreciar los costos del litigio. Si el mecanismo alternativo es predictivo (Shavell, 1995) del resultado del juicio y más barato, se optará por él. Por lo tanto, el

presupuesto más importante para que los mecanismos alternativos sean un verdadero sustituto al litigio y contribuyan al bienestar social, es que sean predictivos; o sea, que sean capaces de informar al potencial litigante, y con una alta probabilidad, que la solución que entregan está cercana a la solución que proveería el sistema judicial (Peña, 2001).

Cualquiera que sea la política que se pretenda implementar, ella requerirá de un análisis más detenido. El objetivo trazado para este estudio fue tratar de proveer un marco analítico que permitiera identificar los niveles de litigiosidad de la sociedad chilena en materia civil, y señalar los principales factores que influyen o determinan la decisión de los particulares de judicializar un conflicto social. Este marco analítico permite orientar el diseño de una política judicial correcta.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BEBCHUK, L. (1984). "Litigation and settlement under imperfect information", en *Rand Journal of Economics* 15 (3), pág. 404-415. Chicago, Estados Unidos.
- BUSCAGLIA, EDGARDO (1997). "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina", en Eduardo Jarquin y Fernando Carrillo (Ed.), 1997, *La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, Estados Unidos.
- BUSCAGLIA, E., M. DAKOLIAS y W. RATLIFF (1995). "Judicial reform in Latin America. A framework for national development", en *Essays in Public Policy* núm. 65. Hoover Institution. Stanford University. Estados Unidos.
- CASTELAR P., ARMANDO (1996). *Judicial system performance and economic development*. Mimeo.
- COASE, RONALD (1960). "The problem of social cost", en *Journal of Law and Economics* 3, pág. 1-44. Chicago, Estados Unidos.
- CORREA, JORGE (1997). *Racionalización de la intervención judicial. Desjudicialización de algunas gestiones preparatorias*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- CORREA, JORGE y LUIS BARROS (Ed.), 1993, *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- CORREA, JORGE y MARÍA ANGÉLICA JIMÉNEZ (1997). "Sistema judicial y pobreza", en *Cuadernos de Análisis Jurídico. Serie Seminarios* núm. 35. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- DE LA MAZA, IÑIGO (2001). *Los abogados en Chile: desde el estado al mercado*. Sin publicar.
- ESPINOZA, VICENTE (1995). "El movimiento de pobladores: una evaluación crítica", en *Proposiciones*, Año 2, núm. 5. SUR. Santiago, Chile.
- FRIEDMAN, LAWRENCE M. (1996). "Are we a litigious people?", en *Legal culture and the legal profession*. Westview Press. Colorado, Estados Unidos.
- FRÜHLING, HUGO (1980). "Poder judicial y política en Chile", en *La administración de justicia en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, Perú.
- HADFIELD, G. (1999). "The price of law: how the market for lawyers distorts the justice system". Working Paper núm. 157. The Center for Law and Economic Studies. Columbia University. Nueva York, Estados Unidos.

- KAPLOW, LOUIS (1986). "Private versus social costs in bringing suit", en *Journal of Legal Studies* 15 (2), pág. 371-385. Chicago, Estados Unidos.
- LANDES, W. (1971). "An economic analysis of the courts", en *Journal of Law and Economics* 14, pág. 61-107. Chicago, Estados Unidos.
- MARTÍNEZ, NÉSTOR (1997). "Estado de Derecho y Eficiencia Económica", en Eduardo Jarquin y Fernando Carrillo (Ed.), 1997, *La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, Estados Unidos.
- MELLER, PATRICIO (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello. Santiago, Chile.
- MENELL, PETER S. (1983). "A note on private versus social incentives to sue in a costly legal system", en *Journal of Legal Studies* 12 (1), pág. 41-52. Chicago, Estados Unidos.
- MICELI, THOMAS (1997). *Economics of the law. Torts, contracts, property, litigation*. Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.
- NORTH, DOUGLASS (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- OLSON, WALTER (1991). *The litigation explosion. What happened when America unleashed the law suit*. Truman Talley Books. Nueva York, Estados Unidos.
- PASTOR P., SANTOS (1989). *Sistema jurídico y economía: una introducción al análisis económico del derecho*. Tecnos. Madrid, España.
- PASTOR P., SANTOS (1993). *¡Ab de la justicia! Política judicial y economía*. Civitas. Madrid, España.
- PASTOR P., SANTOS (1997). "Qué es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella". En Eduardo Jarquin y Fernando Carrillo (Ed.), 1997, *La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, Estados Unidos.
- PEÑA G., CARLOS (1992). "Poder judicial y sistema político. Las políticas de modernización", en *El Poder Judicial en la encrucijada. Estudios acerca de la política judicial en Chile*. Cuadernos de Análisis Jurídico. Serie Seminarios núm. 22. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- PEÑA G., CARLOS (1993). "Informe sobre Chile", en Jorge Correa (Ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Cuadernos de Análisis Jurídico. Serie Publicaciones Especiales núm. 2. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

- PEÑA G., CARLOS (1994). “Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica”, en Agustín Squella (Ed.), *Evolución de la cultura jurídica chilena*. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- PEÑA G., CARLOS (1997). “Notas sobre la justificación del uso de sistemas alternativos”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 2, núm. 1 y 2. Buenos Aires, Argentina.
- PEÑA G., CARLOS (2000). *Distribución de costos y mercado de servicios*. Sin publicar.
- PEÑA G., CARLOS (2001). *¿Estimular los mecanismos alternativos?* Sin publicar.
- PÉREZ PERDOMO, ROGELIO (1999). *Las profesiones jurídicas en América Latina. Tendencias de fin de siglo*. Sin publicar.
- POLINSKY, M. y D. RUBINFELD (2001). *Aligning the interest of lawyers and clients*. Stanford University. Estados Unidos.
- POSNER, RICHARD (1973). *Economic analysis of law*. Little Brown and Company. Boston, Estados Unidos.
- POSNER, RICHARD (1981). *The economics of justice*. Harvard University Press. Boston, Estados Unidos.
- POSNER, RICHARD (1985). *The federal courts: challenge and reform*. Harvard University Press. Boston, Estados Unidos.
- POSNER, RICHARD (1998). *Economic analysis of law*. 5° edición. Little Brown and Company. Boston, Estados Unidos.
- SHAVELL, STEVEN (1981). “Suit, settlement and trial: a theoretical analysis under alternative methods for the allocation of legal costs”. Working Paper Series núm. 662. National Bureau of Economics Research. Cambridge, Inglaterra.
- SHAVELL, STEVEN (1982). “The social versus the private incentive to bring suit in a costly legal system”, en *Journal of Legal Studies* 11 (2), pág. 333-339. Chicago, Estados Unidos.
- SHAVELL, STEVEN (1995). “Alternative dispute resolution: an economic analysis”, en *Journal of Legal Studies* 24 (1), pág. 1-28. Chicago, Estados Unidos.
- SHAVELL, STEVEN (1997). “The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system”, en *Journal of Legal Studies* 26 (2), pág. 575-612. Chicago, Estados Unidos.

- SHERWOOD, ROBERT M. (1997). "Sistema judicial y desarrollo económico". En Eduardo Jarquin y Fernando Carrillo (Ed.), 1997, *La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, Estados Unidos.
- SHERWOOD, ROBERT M., G. SHEPHERD y C. MARCOS DE SOUZA (1994). "Judicial systems and economic performance". Mimeo.
- VARGAS, JUAN ENRIQUE y JORGE CORREA (1995). *Diagnóstico del sistema judicial chileno*. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- VARGAS, JUAN ENRIQUE (1997). "La reforma a la justicia criminal: el cambio de rol estatal". Estudio de Caso. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- VARGAS, JUAN ENRIQUE (2000). "Recursos destinados a la justicia en Chile: análisis de su evolución y productividad". Informe de Investigación núm. 3. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- VARGAS, JUAN ENRIQUE, CARLOS PEÑA y JORGE CORREA (2001). "El rol del Estado y el mercado en la justicia". *Cuadernos de Análisis Jurídico*. Serie Seminarios núm. 42. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

## VI. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videá.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larrain.*

### PUBLICADOS EN 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

**PUBLICADOS EN 1998****Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

**Estudio de Caso N° 20**

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

**Estudio de Caso N° 21**

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso N° 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso N° 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso N° 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso N° 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso N° 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso N° 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso N° 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso N° 31**

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**PUBLICADOS EN 1999****Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso N° 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso N° 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Má Cárdenas.*

**Estudio de Caso N° 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

## PUBLICADOS EN 2000

### Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

*Luzmari Martínez Reyes.*

### Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

*Pablo Franky Méndez.*

### Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA ( 1990 - 1997 )

*Urby Pantoja Vásquez.*

### Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

### Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

*César Chanamé Zapata.*

### Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

*Teresa Reinaga Joffré.*

### Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )

*Justo Torar Mendoza.*

### Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

*Julio Castro Sepúlveda.*

### Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

*Danae de los Ríos Escobar.*

### Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

*Jorge Menéndez Gallegos.*

### Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

*Jorge Ríos Cueto.*

### Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

*Edgar Rojas Calderón.*

### Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

### Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

*Tatiana Genuzio Patzi.*

### Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

*Roberto Godoy Fuentes.*

### Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

*John Vela Guimet.*

### Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

*Juan Salamanca Velázquez.*

**PUBLICADOS EN 2001**

**Estudio de Caso N° 53**  
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE  
DE NICARAGUA

*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso N° 54**  
LA GESTION ESTRATEGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL  
DE LA CIUDAD DE LA PAZ

*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso N° 55**  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN  
LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS  
DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso N° 56**  
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE

*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso N° 57**  
FORMACIÓN DOCENTE  
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN  
DE PROFESORES (CERP)

*Juan Eduardo Serra Medaglia*

**Estudio de Caso N° 58**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.  
EL CASO CHILENO (1994 - 2000)

*Alvaro Vicente Ramírez Alujas*

**Estudio de Caso N° 59**  
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS  
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y  
EL CASO CHILENO

*Lucas Godoy Garraza*

**Estudio de Caso N° 60**  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998:  
UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
GOBERNABILIDAD

*Fernando Pachano Ordóñez*

**PUBLICADOS EN 2002**

**Estudio de Caso N° 61**  
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE  
REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS  
DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL

*María Andrea Salazar Mejía*

**Estudio de Caso N° 62**  
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA:  
EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN

*Cinthy Arguedas Gourzong*

**Estudio de Caso N° 63**  
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL  
CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y  
ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA

*Jorge Iván Cuervo Restrepo*

**Estudio de Caso N° 64**  
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES  
RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA

*Sergio Antonio Ibáñez Schuda*