

Luis Pásara

[ Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F. [luis.pasara@cide.edu](mailto:luis.pasara@cide.edu) ]

# CÓMO EVALUAR EL ESTADO DE LA JUSTICIA

Al preparar un primer *Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas*, CEJA ha iniciado un esfuerzo considerable y de gran importancia. Los primeros resultados comparativos revelan, sin embargo, que al realizarlo se encuentra con una dificultad metodológica de gran envergadura: cómo medir o cómo evaluar el funcionamiento de los sistemas de justicia.

Un enfoque útil es lo que el reporte citado denomina “indicadores objetivos”<sup>1</sup>. No obstante, saber qué presupuesto se destina a la justicia en un país, cuántos tribunales funcionan en él o cuántos jueces existen por cada cierto número de habitantes, equivale a algo así como tomar una fotografía del paisaje. Ninguno de esos datos, u otros similares, nos indican la calidad ni, menos aún, la utilidad de esa justicia en ese país.

El otro enfoque posible parte de mediciones empíricas cuidadosas sobre el funcionamiento mismo del sistema; algunas son de orden cuantitativo –cuánto dura un juicio o qué porcentaje de sentencias son efectivamente ejecutadas, por ejemplo– y otras tienen un carácter inevitablemente cualitativo: cuál es la calidad del producto que el sistema de justicia ofrece. Desde este enfoque hay muy poco hecho, no sólo en América Latina sino en la mayor parte del mundo. En estudios cuantitativos, en unos cuantos países, sí se cuenta con un puñado de estudios, que generalmente cubren

alguna parte de la materia judicial y se han efectuado una vez, sin el seguimiento que permita construir series históricas. Sobre el análisis de calidad de sentencias, bajo el argumento insuficiente de que el tema es complejo y sus resultados siempre son discutibles, casi no se ha hecho nada.

Dos son las razones principales que explican ese saldo insatisfactorio. De una parte, las estadísticas del sistema de justicia son, generalmente, de muy mala calidad. En algunos casos, no existen; en otros, los instrumentos de recolección de información han sido mal diseñados o no se llenan con seriedad y prontitud, posibilidades ambas que hacen poco menos que inútiles los resultados; finalmente, algunas instituciones del sistema fraudan datos, con el objeto de mejorar engañosamente su imagen pública. En suma, cuando se cuenta con datos disponibles, son poco confiables. En algunos países centroamericanos, por ejemplo, es imposible determinar el número de homicidios cometidos anualmente, debido a que las cifras de la policía, de las morgues y de los juzgados penales difieren en proporciones escandalosas, que en definitiva paralizan al investigador del tema.

De otro lado, el estudio de la justicia –en el sentido preciso de su funcionamiento efectivo– ha permanecido casi en el abandono de las universidades y sus centros de investigación. Algunos investigadores, en ciertos países, han efectuado esfuerzos

<sup>1</sup> Nota de la Edición: Bajo ese título, el Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, elaborado y presentado recientemente por CEJA, reúne en tablas comparativas cifras sobre presupuesto judicial, número de jueces, fiscales, defensores y otros actores del sector justicia por cada cien mil habitantes; además de otros diversos datos sobre el funcionamiento interno de la justicia, correspondiente a los 34 países miembros de la OEA. Las tablas pueden consultarse junto al documento completo del Reporte (incluidos los 34 informes nacionales), en [www.cejamericas.org/reporte](http://www.cejamericas.org/reporte)

aislados, a menudo con poco respaldo –indispensable cuando se está ante la falencia de los datos primarios– para llevar adelante sus trabajos.

En síntesis, sabemos poco sobre el estado real de operación de los sistemas judiciales. Pero, para diversos efectos, resulta necesario presentar algún tipo de retrato de su realidad. En ese punto es donde se ha producido un desliz metodológico mediante el cual el objeto justicia ha sido sustituido por la imagen de la justicia. Hecha la sustitución es mucho más fácil recurrir a técnicas de encuesta para mostrar cuál es la percepción que diversos actores tienen acerca del funcionamiento general de la justicia o de alguno de sus rasgos.

Entre las diversas fuentes utilizadas en el artículo denominado “Indicadores Subjetivos”, cuyos resultados reproduce esta edición, deben distinguirse aquéllas que proveen información acerca de la percepción social de la justicia, de las demás. En efecto, las primeras se basan en encuestas sobre muestras representativas que, al repetirse periódicamente –como hace el *Latinobarómetro*, por ejemplo–, nos muestran la evolución de la imagen social de la justicia en un país dado. Este es un dato duro: la justicia tiene tal nivel de aprobación en este país y eso significa que ha mejorado o ha desmejorado con relación a la medición de hace dos años, por ejemplo.

Sin embargo, hay que tener muy presente que este dato duro tiene como objeto no a la justicia misma sino a su percepción. En principio, la justicia realmente existente podría ser mucho mejor o mucho peor que los niveles de percepción acerca de ella. Como no tenemos suficiente información acerca del funcionamiento efectivo, no podemos saberlo; pero sí podemos hipotetizar que hay cierta brecha entre una realidad determinada –cualquiera– y la percepción vigente acerca de ella. En el caso de la justicia esta brecha importa, de manera crucial, cuando tienen lugar procesos de reforma en los que se empiezan a producir resultados de cierta entidad, dado que usualmente la opinión ciudadana tarda en reconocerlos.

La percepción importa, claro está, y mucho, pero a condición de que no la confundamos con la realidad ni, peor aún, la presentemos como si se tratara de la realidad. En consecuencia, no porque en el país X la percepción de la justicia sea mejor que en el país Y debemos concluir que en el primero la justicia tiene mayor calidad que en el segundo; a partir de esos datos sólo podemos sostener que en el país X la ciudadanía ve mejor a la justicia que en el país Y.

Una segunda advertencia tiene que ver con la posibilidad de comparar confiablemente entre un país y otro. Cuando los márgenes de variación de la percepción son muy grandes, puede sostenerse válidamente que hay una clara aceptación de la justicia en un país dado contra el rechazo marcado que existe en otro. Pero, de cualquier modo en que se formule la respectiva pregunta, los parámetros desde los cuales responde el entrevistado son muy distintos en cada sociedad; las expectativas que existen –provenientes de una tradición institucional determinada y el consecuente margen de respeto o de falta de respeto social, por ejemplo– configuran el marco de representación desde el cual los ciudadanos consideran el grado de satisfacción o rechazo respecto del estado de la justicia (como el de otras instituciones). De allí que las comparaciones resulten difíciles, cuando no riesgosas, de hacer.

La dificultad aparece con mayor claridad cuando se intenta examinar comparativamente la percepción de ciertos rasgos del sistema; por ejemplo, la corrupción. En el país A, donde la corrupción tiene raíces históricas profundas que abarcan todo el funcionamiento de la vida pública y privada, el fenómeno tiene un alto grado de legitimación que, probablemente, lleve a los entrevistados a ver un nivel no demasiado alto de corrupción en la justicia (y en otras instituciones), puesto que el fenómeno es parte de la “normalidad” en esa sociedad. Comparar esos resultados con los de un país cuya opinión pública, enfrentada a una reciente ola de corrupción en la justicia, se halla escandalizada, puede ser un grave error metodológico. Este pro-

blema afecta la construcción de escalas en las que los resultados de imagen o percepción son puestos, un país al lado del otro, contribuyendo a crear en el lector la impresión de una medición objetiva, en la cual es posible establecer fundadamente grados o niveles, en los que un país ocupa el primer puesto y otro el último.

Hasta aquí, el valor y los riesgos de trabajar sobre encuestas de percepción ciudadana. Las dificultades se acrecientan cuando para explorar el estado de los sistemas de justicia se usa otro tipo de fuente, proveniente de encuestas aplicadas usualmente a empresarios, de un lado, y abogados o “expertos”, de otro. No estamos ahora ante muestras representativas de un todo sino ante el uso de cierto tipo de informantes –bastante más útiles para exploraciones preliminares de tipo cualitativo que para estudios de pretensión cuantificadora– que nos dicen, desde su percepción subjetiva o desde sus intereses particulares, cómo creen que es el funcionamiento de la justicia. En muy pocos casos –el de unos pocos “expertos”– esa percepción tiene fundamentos empíricos en mediciones concretas. En la mayor parte de los casos, los consultados tienen cierta opinión sobre el tema general o sus aspectos concretos, que vierten al ser requeridos y que es entonces lamentablemente procesada y presentada como si fuera un dato.

Que algunos empresarios consideren que la justicia es ineficiente constituye un dato útil para ciertos efectos, entre los cuales ciertamente no está el evaluar la calidad de la justicia en ese país. Que ciertos abogados tengan la impresión de que la justicia es rápida o es lenta, si no cuentan con datos que la respalden, tiene poco interés. Es equívoco, cuando menos, que sobre estas opiniones se construyan escalas para medir, por ejemplo, cuán rápida o cuán imparcial es la justicia. Peor aún si esas escalas intentan comparar entre países, vía que –a las dificultades provenientes de determinaciones nacionales propias– añade la falta de representatividad de los opinantes/informantes. Si tratándose del resto de los ciudadanos –aunque estuviesen en el error– su percepción de la justicia constituye un hecho social, no puede decirse lo mismo del grupo de empresarios o del sector de abogados consultados, cuyas muestras se limitan, en la mayor parte de los casos, a los estratos más altos de tales sectores.

Todo esto lleva, cuando menos, a tres conclusiones importantes. La primera es que la mayor parte de los datos “empíricos” con los cuales contamos se refieren a la imagen de la justicia y no a la justicia misma. La segunda es que el único dato de percepción realmente importante es el que proviene de la opinión ciudadana, pero que difícilmente puede realizarse con él un análisis comparativo fructuoso. La tercera es que inquirir por el estado de la justicia en nuestros países requiere todavía un enorme esfuerzo de investigación y análisis, que es requisito y componente de cualquier proceso que busque su reforma. ■