



## **Crecimiento económico, instituciones y Poder Judicial<sup>1</sup>**

Giannina Vaccaro C.

Profesora del Departamento de Economía de la PUCP

*Abril, 2007*

**Síntesis:** La inversión privada impulsa el desarrollo económico de los países, pero estos deben tener instituciones fuertes y reglas de juego claras: existe una correlación entre calidad de vida, facilidades de inversión e institucionalidad. El sistema de justicia es crítico, y su corrupción e ineficiencia impiden alcanzar los niveles ideales de libertad económica. Para revertir esto, es necesario construir una institución judicial transparente que garantice un marco legal coherente y estable, con autonomía financiera y una ejecución eficiente de los recursos.

Durante los últimos diez años, en promedio, la economía mundial ha mostrado un crecimiento sostenido de alrededor de 3% anual. Aunque la economía estadounidense continúa siendo el principal motor de la economía mundial, China, India y algunas otras economías en desarrollo han cobrado mayor relevancia debido a su dinámico crecimiento. ¿Qué causas determinan la diferencia entre los ritmos de crecimiento de los países del mundo?

La literatura moderna sobre el crecimiento económico, reportada por Rodrik (2003), señala que las economías que más crecen son las más propensas a la inversión, las economías abiertas, capaces de integrarse a la economía mundial y de atraer la inversión extranjera. Son, también, aquellas que han introducido reformas institucionales que garantizan el respeto de los contratos y de los derechos de propiedad. Karoosh (2006) enfatiza el rol determinante de las instituciones como actores decisivos en el crecimiento de largo plazo, en la medida en que garantizan la estabilidad política, los derechos de propiedad y la eficiencia de los sistemas legales.

Dentro de las instituciones de cada país, destaca el rol del sistema judicial. Este debe ser transparente, imparcial y eficiente, y garantizar un marco legal estable y coherente, que genere un ambiente amigable y estable para la inversión privada, pues esta es una de las principales fuentes del crecimiento económico sostenido. En este artículo, analizaremos el carácter dominante de las instituciones en el crecimiento económico, y analizaremos con especial interés la importancia del sistema de justicia.

### **Impacto de la eficiencia institucional en el crecimiento económico**

Los países desarrollados, a diferencia de lo que ocurre en el Tercer Mundo, tienen una estructura institucional legítima y sociedades sólidamente cohesionadas, que la han usado con el fin de crear el ambiente necesario para realizar inversiones de largo plazo y lograr un mayor crecimiento económico. Bardham (1999), en su análisis sobre el subdesarrollo, señala, precisamente, que las diferencias económicas entre los países en desarrollo y los países desarrollados se deben a que, en el primer grupo, las instituciones tradicionales de intercambio no evolucionaron hacia reglas o instituciones de refuerzo más complejas, como sí sucedió en la Europa moderna. Por este motivo, enfatiza la necesidad de dicha evolución.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado a partir del informe “Efecto del mejoramiento de los servicios de justicia en la producción nacional”, presentado para el proyecto *Mejoramiento de los Servicios de Justicia*, en Febrero del 2007.



Douglass North, a su vez, resalta la importancia del desarrollo institucional en el proceso de crecimiento económico:

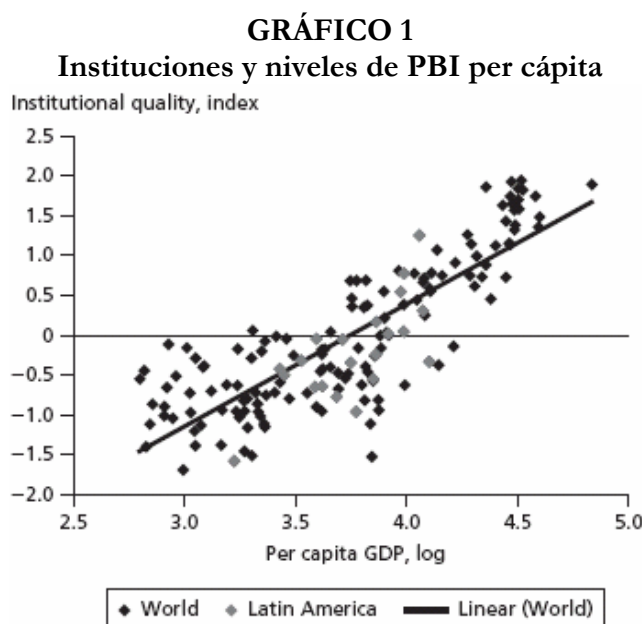
*Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones.* (North 1993: 13)

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que cambiar las instituciones formales no es fácil<sup>2</sup>:

*Para ello, es indispensable determinar dónde están los problemas más urgentes y cruciales del país, ver qué instituciones legales abren acceso a las oportunidades para todos de la forma más efectiva, cuáles inspiran las cualidades empresariales para crear riqueza, y cuáles otras permiten la óptima coordinación de los individuos y el aprovechamiento de los recursos.* (De Soto 1989: 300)

### Perspectiva mundial

Así, observamos que existe una estrecha correlación entre el crecimiento económico y las instituciones de cada país, y diversos estudios elaborados para el Banco Mundial<sup>3</sup> respaldan esta postura. Dichos estudios muestran que, a mejor calidad de las instituciones, los países obtienen mejores niveles de ingreso per cápita, tal como se explica en el Gráfico 1, presentado a continuación.



**Fuente:** Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2004)

**Elaboración:** Humberto López en *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles*, pag 88.

En este punto, agregaremos un nuevo dato a la proposición, desarrollada líneas arriba, de que los países con una institucionalidad más eficiente y más abiertos a la inversión son los que tienen un crecimiento económico más pronunciado. El Índice de Libertad Económica (ILE) 2006, establece que estos mismos países cuentan también con los estándares de vida

<sup>2</sup> Entendemos por “normas formales” las reglas políticas y judiciales, las reglas económicas y los contratos.

<sup>3</sup> Perry, Arias, López, Maloney y Servén 2006; y Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2006.



más altos<sup>4</sup>. El mismo documento sugiere que el papel que cumplen los derechos de propiedad privada en estas sociedades puede ser una explicación al crecimiento económico sostenido, y hace énfasis en que la libertad económica es la fuente del crecimiento.

De acuerdo con los resultados de este informe, el gobierno peruano no brinda una eficaz protección a la propiedad privada y, además, tiene un alto nivel de regulación. También se señala en el ILE que el Perú sigue dominado por una burocracia ineficaz. A pesar de ello, el Banco Mundial considera que el costo monetario y burocrático de establecer una empresa en el Perú y de registrar la propiedad, así como el de la contratación y el despido de empleados, es moderado.

En la Tabla 1, a partir de los datos del ILE 2006, se hace evidente la relación entre el ingreso per cápita y los índices de libertad económica, esto es, el grado de desarrollo institucional. En ella, vemos que países con bajo nivel per cápita tienen también niveles muy bajos de garantía de los derechos de propiedad e inadecuadas regulaciones.

**TABLA 1**  
**Posiciones y puntajes en el Índice de Libertad Económica**

Países con similar tasa de crecimiento	PBI per cápita (2003)	Derechos de propiedad	Regulaciones
Argelia	1916	4	3
Bolivia	1017	4	4
Bulgaria	1835	4	4
Chile	5196	1	3
Colombia	2017	4	3
Cuba	2516	5	5
Ecuador	1368	4	4
El Salvador	2129	3	2
Guatemala	1675	4	4
Irán	1715	5	5
Macedonia	1740	4	4
<b>Perú</b>	<b>2131</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
República Dominicana	2413	4	4
Rusia	2138	4	4
Tailandia	2276	3	3

Nota: Medido en dólares estadounidenses constantes del 2000.

**Fuente:** Marc A. Miles, Kim R. Holmes y Mary Anastasia O'Grady, *Índice de Libertad Económica 2006* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation y Dow Jones & Company, Inc., 2006), en [www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index).

### Importancia del Poder Judicial

El sistema judicial debe ser transparente, eficiente e imparcial, y debe garantizar un marco legal coherente y un ambiente estable que favorezca la inversión privada, pues ella es una de las principales fuentes del crecimiento económico sostenido.

<sup>4</sup> El índice de libertad económica 2006 incluye el análisis de cincuenta variables, que han sido agrupadas en las siguientes categorías: política comercial, carga impositiva de gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y actividad del mercado informal.



La organización judicial no es independiente del contexto socioeconómico del país. Por el contrario, en cada sociedad se vincula con aspectos históricos y culturales, con su construcción institucional y su grado de desarrollo. Debido a esto, el comportamiento sistemático de crisis institucional de los países de la región ha traído graves consecuencias en el desempeño económico de las diferentes naciones, como ocurrió en Argentina.

De hecho, lograr un poder judicial independiente es uno de los elementos más importantes para garantizar el desarrollo institucional. En el Perú, aún nos queda mucho por hacer al respecto: en el Reporte de Competitividad Global 2003/2004, nuestro país fue ubicado en una de las peores posiciones (Ver Tabla 2). Por ello, desde la percepción internacional, el Perú necesita un sistema judicial transparente, imparcial y eficiente que garantice un marco legal coherente y estable.

**TABLA 2**  
**Percepción internacional sobre la independencia del Poder Judicial\***

Ranking 2003/2002	País	Puntaje 2003/2002
1/3	Finlandia	6.6/6.6
2	Israel	6.5
3	Australia	6.4
31/25	Uruguay	4.8/5.3
38/29	Chile	4.6/4.3
52/42	Brasil	3.9/4.1
64/52	México	3.3/3.6
70/54	Colombia	3.1/3.3
<b>92/73</b>	<b>Perú</b>	<b>1.9/2.1</b>
94/71	Ecuador	1.9/2.1
95/65	Argentina	1.8/2.1
101/75	Venezuela	1.2/1.7

\*El Poder Judicial es independiente y no está sujeto a interferencias (1 = “Falso”; 7 = “Cierto”)

Fuente: *The Global Competitiveness Report*, 2003/2004

La percepción ciudadana de la corrupción es un indicador de las debilidades de los regímenes de justicia y una de las barreras más serias para lograr el desarrollo de los países con sociedades democráticas. Según la organización Transparencia Internacional (2005), el Perú es un país con alto índice de corrupción en la región. (Ver Tabla 3)

**TABLA 3**  
**Percepción ciudadana de la corrupción**

País	Porcentaje
<b>Chile</b>	<b>7.3</b>
<b>Uruguay</b>	<b>5.9</b>
<b>Colombia</b>	<b>4</b>
<b>Brasil</b>	<b>3.7</b>
Perú	3.5
<b>Argentina</b>	<b>2.8</b>
<b>Ecuador</b>	<b>2.5</b>
<b>Bolivia</b>	<b>2.5</b>



Venezuela 2.3

Paraguay 2.1

**Nota:** Los países se ordenan de menor (10) a mayor (0) percepción de corrupción.

**Fuente:** Transparencia Internacional 2005.

Esta crisis judicial, sin embargo, no es solo un problema del Perú sino de varios otros países de la región. Una encuesta elaborada por el consorcio Justicia Viva para el año 2003 mostró que la percepción de corrupción en las distintas instituciones de los países es elevada; sin embargo, al analizar los sistemas judiciales, el Perú fue el país que tuvo el peor indicador. Lamentablemente, esta situación no ha cambiado con el paso de los años pues en un reciente estudio elaborado por el Banco Mundial (2006:83) se señala lo mismo: a diferencia de lo que ocurre en otros países de la subregión, el Poder Judicial es percibido como la más corrupta de las instituciones. (Ver Tabla 4)

**TABLA 4**  
**Percepción de la corrupción en diferentes instituciones**

Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero? (en porcentajes)						
	Perú	Bolivia	Colombia	México	Argentina	Costa Rica
Sistema judicial	<b>35.00</b>	7.70	3.40	6.60	19.20	8.60
Partidos políticos	15.90	<b>34.80</b>	<b>38.00</b>	19.90	<b>58.20</b>	<b>29.00</b>
Policía	10.00	16.00	8.50	<b>36.50</b>	3.10	5.40
Servicios públicos	10.00	2.20	8.10	9.00	0.50	1.10
Ingresos fiscales	9.70	3.70	12.90	6.10	3.40	15.10
Aduana	3.10	10.80	3.40	3.30	3.20	14.00
Inmigración, pasaportes	3.10	1.20	1.00	1.40	0.20	12.90
Licencias comerciales	2.60	18.20	2.40	2.90	3.60	4.30
Sistema educativo	2.30	2.40	8.80	8.70	4.30	3.20
Sector privado	2.30	0.90	1.40	0.80	0.60	4.30
Servicios médicos	2.00	1.20	8.80	3.50	0.90	2.20
Otros	4.10	0.90	3.40	1.10	2.70	0.00

**Nota:** Encuesta realizada a ciudadanos.

**Fuente:** *Transparency International. The transparency International global corruption barometer: A 2002 Pilot Survey of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption*, Londres:2003

**Elaboración:** Consorcio Justicia Viva.

Ahora bien, el problema de esta institución podría estar relacionado con el bajo presupuesto que le es asignado. Así, por ejemplo, la Tabla 5 explica que el presupuesto del Poder Judicial peruano representa aproximadamente el 1.5% del total del presupuesto público. Según el informe elaborado por Azabache (2006:1), en la región andina, Bolivia registra el presupuesto per cápita más bajo (US\$ 5.0) y Venezuela, el más alto (US\$ 15.2). De otro lado, el presupuesto anual por juez en el Perú es de alrededor de 94 mil dólares. El ratio más bajo de la región corresponde a Ecuador, que le asigna poco más de 24.5 mil dólares; y el más alto, a Venezuela, con un poco más de 577 mil dólares.



**TABLA 5**  
**Presupuesto del Poder Judicial en la región andina**

	% del presupuesto público	Per cápita	Por juez
Ecuador	0.74	10.3	24617.00
Bolivia	3.00	5.0	97518.00
Perú	1.25	6.9	94390.00
Colombia	4.62	7.0	79926.00
Venezuela	2.39	15.2	577881.00
Chile	0.83	10.3	317020.00

Fuente: consorcio Justicia Viva

Elaboración: Azabache, César (2006). *La situación de la justicia en el Perú*.

Eyzaguirre (1996) llama la atención sobre el desempeño de los sistemas judiciales latinoamericanos y señala que las características que revelan su comportamiento deficiente son, principalmente: a) la ineficiencia, que se expresa en la lentitud de los procesos y en el aparente gasto excesivo, por parte del Estado; b) la incertidumbre que tienen los involucrados en cuanto a las decisiones y resultados de los procesos; y c) la desigualdad en el acceso a la justicia. Asimismo, enfatiza que Latinoamérica debe enfocar su atención en la asignación de los recursos y en el diseño presupuestal de los poderes judiciales.

La independencia presupuestaria del Poder Judicial es vital para garantizar la adecuada provisión de justicia, porque evita que esta se vea limitada por el presupuesto asignado por el Ejecutivo. Es fundamental que el Poder Judicial tenga autonomía en la administración y elaboración de su presupuesto. Sin embargo, no solo basta analizar la fuente del financiamiento del sistema, sino que a la vez es necesario analizar el proceso de obtención de recursos y la manera en que estos son ejecutados. Pero la independencia presupuestaria es solo un medio para asegurar la imparcialidad de los jueces y sólo tiene sentido si los jueces asumen con responsabilidad el deber de impartir justicia.

### Conclusiones

Si bien es cierto que la economía peruana ha crecido sostenidamente durante los últimos cinco años, aún persisten graves problemas de desempleo y pobreza. Algunos críticos señalan que el Perú necesita crecer sostenidamente por encima del 6% anual y durante un periodo prolongado, para enfrentar estos y otros problemas.

Con el fin de determinar cuáles son las causas del crecimiento económico que permiten aliviar los problemas de pobreza en el largo plazo, hemos revisado algunos estudios internacionales, los cuales concluyen, con claridad, que existe una estrecha correlación entre el crecimiento económico y el desempeño de las instituciones de cada país. Varios estudios más, por otra parte, señalan que las economías más fuertes son las que han introducido reformas institucionales para garantizar el respeto de los contratos y de los derechos de propiedad, y aquellas que han tenido un buen manejo del gobierno e instituciones legítimas.

En el ámbito regional, una de las grandes debilidades que deben subsanar los países de Latinoamérica se encuentra en el ámbito de la administración y provisión de justicia. Los altos niveles de corrupción, la ineficiencia y la burocracia han impedido alcanzar los niveles ideales de libertad económica. Una breve revisión a la historia de la subregión nos permite



apreciar que los sistemas judiciales no han sido independientes del contexto económico; por el contrario, la sistemática crisis institucional de los países de la región ha traído graves consecuencias en su desempeño económico.

Por ello, una de las principales tareas pendientes consiste en construir un sistema judicial transparente, imparcial y eficiente, que garantice un marco legal coherente y estable. Para esto, es necesaria una labor comprometida y eficaz del gobierno central, para que, junto con la sociedad civil, juzgue con ojo crítico las deficiencias del sistema, pero que también se comprometa a trabajar por aliviarlas.

En este contexto, América Latina no debe considerar, de manera errónea, que basta con la autonomía financiera del Poder Judicial. También es importante una adecuada formulación presupuestaria y una ejecución eficiente de los fondos asignados. Cuando no ocurre, como es el caso de la subregión, la independencia de los poderes judiciales se debilita y hace más ineficiente el sistema de provisión de justicia. Por esto, en algunos países latinoamericanos se ha pensado que “la manera de garantizar la independencia financiera es proveyendo al sistema judicial con una parte proporcional del presupuesto del Estado y fijando tal proporción en la constitución” (Pérez, 2002:2). Sin embargo, varios autores señalan que, en la práctica, tal razonamiento no funcionaría, pues la aprobación del presupuesto no garantiza su correcta ejecución.

Para resolver este problema en particular, es necesario garantizar la independencia del sistema judicial, entendida no solo como la responsabilidad expresa que tienen los jueces de velar por la provisión de justicia sino también en cuanto al financiamiento del sistema. Y es importante, porque solo con un sistema judicial eficiente, transparente y justo, apoyado en las competencias y las cualidades éticas de sus magistrados, podremos mejorar el sistema institucional de nuestro país y, en el mejor de los casos, conseguiremos el crecimiento necesario para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad existentes.

## Bibliografía

Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Azabache Caracciolo, César (2006). *La situación de la justicia en el Perú*. Ponencia presentada en la conferencia Judicial Reform in Latin America (An Assessment for Policy Makers), organizada por el Centro de Estrategias y Estudios Internacionales (CSIS), y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, junio, Washington D.C.

Bardham, Pranab (2001). Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres. *Instituciones y Desarrollo*, 10, 73-102.

Burgos Silva, German (2002). Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. *Revista de economía institucional*, Vol. 4, N° 7, segundo semestre.

De Soto, Hernando (1986) El otro sendero. Oveja Negra.

Eyzaguirre, Hugo (1996). *Instituciones y desarrollo económico: Reforma judicial en América Latina*. Recuperado el 10 de abril del 2007, de



<http://www2.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc12-S.pdf>

Kardooch, Marwan A. (2006). *Institutional deficiencies and weak growth in MENA*. Ponencia presentada en la séptima Conferencia Annual de Desarrollo Global “Institutions and Development: at the nexus of global change”, 20 de enero, San Petersburgo.

Kaufmann, D., Kraay, A., and M. Mastruzzi, M. (2004). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002, *World Bank Economic Review*, 18 (2): 253–87.

North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass (1994) Economic performance through time. *American Economic Review*, Vol. 84, N° 3.

Pérez, Rogelio (2002). *Reforma judicial y control del presupuesto*. Artículo elaborado para el ciclo de conferencias Reforma legal y judicial y control de la corrupción en América Latina y el Caribe, como parte del programa de educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, del 23 de mayo al 3 de julio.

Perry, Guillermo E., Arias Omar S., López J. Humberto, Maloney William F., Servén Luis (2006). *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, World Bank.

Solow, Robert (1956). Technical change and the aggregate production function, *Review of Economic and Statistics*, No 39.

Sachs, Jeffrey D. and Warner, Andrew M. (1997, mayo) Fundamental sources of long-run growth, *The American Economic Review*, 184-88.

Rodrik, Dani (2003). Growth Strategies, NBER, Working Paper Series N° 10050.