

Pedro Galindo*

Asesor de CEJA en temas de información y editor
de Sistemas Judiciales. pedro.galindo@cejamericas.org

INDICADORES SUBJETIVOS

Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública sobre los Sistemas de Justicia. Resultados Recientes para las Américas



This document presents a set of evaluations, studies, risk ratings, and surveys on selected functional aspects of justice. The data that forms the center of this analysis is culled from studies carried out by international organizations, risk-assessment agencies, and private institutions. The author focuses on *subjective indicators*, or survey results that shed light on the perceptions of justice systems in the Americas that are held by experts, attorneys, consultants, economists, investors, and the general public. Each section provides a brief description of the validity, margins of error, rate of coverage, and methodological design of each study, and clearly identifies the sources cited so that the reader can corroborate or consult the original documents. This analysis accompanies and complements the country reports contained in JSCA's recent publication the *Report on the State of Justice in the Americas 2002-2003*. The purpose of this document is not to provide evidence that can be used for academic or scientific endeavors. It is instead an unprecedented effort to provide a general overview of perceptions of justice systems in the Americas by bringing together data that was produced in a variety of contexts.

Advertencias preliminares

El siguiente trabajo presenta un conjunto de evaluaciones y percepciones sobre algunos aspectos del funcionamiento de la justicia incluidos en informes y estudios de organismos internacionales, agencias calificadoras de riesgo e instituciones privadas. Se trata, en su mayoría, de *indicadores subjetivos*. Es decir, de ponderaciones estadísticas o econométricas derivadas de los resultados de encuestas —a expertos, abogados, consultores, economistas, inversionistas, o muestras nacionales de ciudadanos— que documentan la percepción sobre esos temas. La validez y el grado de error de dichos estudios son informados sucintamente en cada caso. Lo mismo ocurre con su grado de cobertura y su diseño metodológico. En todo caso, se ha intentado ofrecer una clara indicación de las fuentes que permita al lector corroborar o profundizar por cuenta propia las investigaciones citadas.

El capítulo se divide en dos secciones:

- Una síntesis esquemática de las investigaciones y reportes consultados.
- Una revisión, por separado, de cada uno de esos estudios y sus conclusiones específicas para los países de las Américas.

Compete aquí precisar las siguientes precauciones:

- i. Este capítulo incluye un número significativo pero acotado de investigaciones e informes. Se ha intentado acudir a las fuentes más recurrentes y acreditadas, de amplio uso y legitimación en la comunidad internacional, pero se asume que puede haber omisiones posiblemente relevantes, sobre las que el autor no tuvo conocimiento oportuno. Futuras versiones de este trabajo deberían corregir esas virtuales omisiones e incorporar nuevos estudios, si los hubiere.

* Agradezco a Catherine Beer, por su aporte en la etapa preliminar de la preparación de este capítulo y a Kathryn Tabone y Sujatha Sebastian, por el tiempo y rigor depositado en la revisión de algunas cifras. Sin embargo, en ningún caso ellas son responsables de mis errores, como previsiblemente los habrá. A Alexia de Vincentis y Eileen Blessinger, por su colaboración en el examen de algunas de las fuentes consultadas. A Victor Hugo Valenzuela y Ben Firschein, quienes, a la distancia y desde especialidades distintas, me aportaron ideas, sugerencias y puntos de vista, con igual sentido del rigor, humor sutil y lectura crítica. Una paradoja toda vez que este trabajo excluye el punto de vista explícito. Un especial agradecimiento a los miembros del Comité Editorial de Sistemas Judiciales, que leyeron y discutieron el primer borrador de este documento y formularon observaciones claves. He intentado ser fiel a esas observaciones e incorporar buena parte de ellas en esta versión del texto. Agradezco, por último, a todo el equipo profesional de CEJA, por el respaldo, consejo y generosa tolerancia. Y a Juan Enrique Vargas, su Director Ejecutivo y padre intelectual de este informe, por la confianza depositada y las facilidades concedidas para dedicarme sin distracción a esta tarea. También por la paciencia, suya y de otros interesados en el progreso de este informe, a pesar de mi persistente esfuerzo por provocar lo contrario.

ii. Si bien es frecuente presentar los resultados de investigaciones en un contexto amplio, donde la situación de un continente o subregión es confrontada a otras regiones, este capítulo recoge exclusivamente los resultados correspondientes a los países de las Américas.

iii. Dada la naturaleza cuantitativa del alto porcentaje de los datos y a los esquemas metodológicos de las investigaciones consultadas, se presentan aquí los resultados de modo tal que pueda identificarse fácilmente la calificación de un país frente a los demás de la región. En varios casos, los informes presentan sus resultados a modo de *rankings* entre países. El propósito de este capítulo es mostrar dichos resultados. Un riesgo implícito al replicar esa opción metodológica, sin embargo, es plantear a los sistemas judiciales nacionales en una suerte de competencia o carrera por el mejor puesto. Ese virtual supuesto se aparta del objetivo de este trabajo y la información presentada no debería interpretarse bajo ese concepto. El objetivo aquí es exclusiva-

mente reunir la información dispersa y ofrecerla al lector en un plano estrictamente documental.

iv. Se ha hecho una selección de los indicadores privilegiando aquellos que mayor vinculación o proximidad tienen respecto del funcionamiento de la justicia. En casi la mayoría de los informes consultados, el componente justicia representa un tópico parcial de entre otros muchos abordados para explicar, mayoritariamente, temas asociados al desempeño institucional y desarrollo económico de los países. Sin embargo, se han omitido de este capítulo los resultados globales de dichos informes –pero se indica información general sobre ellos y sus fuentes–. El autor considera que tal omisión no afecta la pertinencia y validez de los indicadores seleccionados.

v. Los puntos de vista expresados son de responsabilidad del autor y no representan ni comprometen necesariamente los puntos de vista de CEJA ni de su Consejo Directivo.

Sinopsis de indicadores consultados y sus fuentes

Indicador	Fuente	Factores (relativos a justicia)	Método y cobertura	Escala
Confianza en el poder judicial	Latinobarómetro	¿Cuánta confianza tiene usted en el poder judicial?	Encuesta ciudadana, sobre muestras nacionales. 17 países latinoamericanos.	Porcentaje de ciudadanos que expresan confianza en la institución
Confianza en la justicia y calidad de la justicia como servicio	Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, CIMA	¿Tiene usted confianza en la justicia? ¿Cómo evalúa la calidad general del servicio?	Encuesta ciudadana sobre muestras nacionales. Aborda 15 países de América Latina más Puerto Rico, España y Portugal.	Porcentaje de ciudadanos que expresan confianza en la institución; porcentaje de ciudadanos que evalúan el desempeño de la justicia (de muy buena a muy mala)
Calidad, eficiencia e integridad del sistema judicial	Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios - La Voz de las Empresas, Banco Mundial, BID y otras instituciones, 1999-2000	Encuesta sobre las características del sistema de tribunales (imparcialidad, honestidad, rapidez, coherencia y capacidad de hacer cumplir las sentencias) en las disputas sobre asuntos de negocios.	Encuesta realizada a cerca de 10,000 empresas en 80 países. Aborda 22 países de las Américas	Porcentaje de empresarios que responden los grados de calidad o frecuencia sobre características específicas del sistema de tribunales
Índice de la complejidad de los procedimientos judiciales	Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes y Schleifer, Lex Mundi Project. Banco Mundial,	También el sistema judicial como obstáculo para los negocios. Examina el grado de	Se basa en los resultados de una encuesta realizada a los miembros de las firmas	Un alto número indica mayor complejidad (y regulación) en los

	Universidades de Harvard y Yale. El estudio sirvió como documento de antecedentes para el World Development Report 2002.	regulación de los procedimientos en sus distintas etapas como medida del formalismo procesal y su relación con la eficiencia judicial y la duración de los procesos a través de dos causas civiles (el desalojo de un arrendatario que no paga, y el cobro de un cheque sin fondos).	de abogados dos asociadas a Lex Mundi en 109 países, 25 de las Américas. Los datos de la encuesta se contrastaron con indicadores de otras fuentes.	procedimientos y menor eficiencia judicial.
Índice de la calidad de las Instituciones Públicas	Foro Económico Mundial, Subíndice del Índice del Crecimiento Competitivo (uno de los dos componentes del Global Competitiveness Report)	Mide la percepción de la calidad y eficacia de las instituciones en dos ámbitos: sistema judicial y cumplimiento de los contratos; y nivel de corrupción.	Encuesta de Opinión Ejecutiva contestada por expertos en 80 países, 23 de las Américas	Ranking y puntaje. Ranking, a menor número mejor evaluación. Puntaje: ponderación del peso relativo de cada subíndice en el índice.
Índice del Derecho y los Contratos	Foro Económico Mundial, Subíndice del Índice de Instituciones Públicas (Global Competitiveness Report)	Se construye a partir de las respuestas a cuatro preguntas: independencia judicial; protección legal de los activos financieros; neutralidad del gobierno en la decisión sobre los contratos públicos, y costo económico de la delincuencia.	Encuesta de Opinión Ejecutiva contestada por expertos en 80 países, 23 de las Américas	Menor número en el índice (ranking) equivale a mejor evaluación.
Índice de la corrupción	Foro Económico Mundial, Subíndice del Índice de Instituciones Públicas (Global Competitiveness Report)	Evalúa tres preguntas: frecuencia con que se pagan sobornos para obtener permisos de importación y exportación; corrupción institucional; y corrupción vinculada al pago de impuestos.	Encuesta de Opinión Ejecutiva contestada por expertos en 80 países, 23 de las Américas	Menor número en el índice (ranking) equivale a mejor evaluación.
Índice de la claridad e imparcialidad de la justicia	IMD (International Institute for Management Development, Suiza). Este índice es un componente del World Competitiveness Yearbook	¿Es la justicia administrada clara e imparcialmente a toda la sociedad?	Encuesta de Opinión a ejecutivos de empresas líderes, con experiencia internacional que cubren todos los campos de la economía. Abarca 49 países (8 de las Américas)	Escala original de 1 a 6, adaptada a valores de 0 a 10 (para integrar esos valores en un ranking global de la competitividad). Un mayor número equivale a mayor percepción de la imparcialidad de la justicia.
Ley y Orden	International Country Risk Guide	La Ley y el Orden son evaluados separadamente, con un puntaje de cero a tres puntos (niveles de riesgo) cada uno.	Encuesta a expertos. Comprende 140 países, 26 de las Américas.	0 a 6, a mayor número menor riesgo y mejor evaluación.

		El componente Ley es una evaluación de la fortaleza e imparcialidad del sistema judicial: el componente Orden es una evaluación de la observancia popular de la ley.		
Calidad de la Burocracia	International Country Risk Guide	Riesgo de que las políticas y estabilidad de los operadores se vean afectados por los cambios de gobierno	Encuesta a expertos. Comprende 140 países, 26 de las Américas	0 a 4, a mayor número menor riesgo y mejor evaluación
Riesgo de Corrupción	International Country Risk Guide	Mide el riesgo de corrupción en el sistema político	Encuesta a expertos. Comprende 140 países, 26 de las Américas	0 a 6, un número mayor implica menor riesgo
Índice de la opacidad	Pricewaterhouse Coopers	Estimaciones de los efectos adversos de la opacidad sobre el costo y disponibilidad de capital. Incluye cinco áreas de la opacidad, entre ellos, la opacidad legal y judicial.	Encuesta a analistas financieros, ejecutivos y consultores. Aborda 35 países, 11 de las Américas	Grado de opacidad de 0 a 150, a mayor número menor transparencia y mayor efecto económico negativo sobre el mercado de capitales.
Índice de las Libertades Civiles	Freedom House	Se construye a partir de las respuestas a catorce preguntas, un grupo de ellas relativas al sistema judicial: independencia de la judicatura; prevalencia del Estado de Derecho en los procesos civiles y criminales; igualdad de trato, por parte de la justicia, para toda la población; situación penitenciaria; protección de los derechos de propiedad; y control directo del poder civil a la policía.	Encuesta de Opinión a expertos internos. Cubre 192 países, entre ellos la totalidad de las Américas	1,0-2,5 libre, 3,0-5,5 parcialmente libre, 5,5-7,0 no libre
Índice de la protección de los derechos de propiedad	Heritage Foundation y The Wall Street Journal. Es un subíndice del Índice de la Libertad Económica	Eficacia del sistema judicial; grado de corrupción e independencia de la judicatura, respeto por el Estado de Derecho, protección de los derechos de propiedad	Se basa en diversas fuentes, incluidos los informes sobre sistema judicial de The Economist Intelligence Unit, el US Department of State, y otros. Abarca 161 países, 28 de las Américas	Escala 1 a 5, a menor número mejor evaluación
Fortaleza del Estado de derecho	Kaufmann y otros, indicadores de gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial	Aplicabilidad de contratos privados y gubernamentales. Crimen y robo como obstáculos a los	Agregado de una variedad de 17 fuentes, incluidas World Environment Business	-2,5 a 2,5; a mayor número mejor evaluación. Los valores también son adaptados a

		negocios. Pérdidas y costos relacionados con la delincuencia. Independencia de la judicatura. Imprevisibilidad del poder judicial. Etc.	Survey, The Economist Intelligence Unit (EIU), International Country Risk Guide (ICRG), Freedom House. Cubre 175 países a nivel mundial y los 34 países miembros de la OEA. El número de encuestas consultadas varía en cada país.	rango percentil. El grado de error para cada país se informa mediante valores de desviación estándar
Voz y rendición de cuentas (externa)	Kaufmann y otros, indicadores de gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial	Transparencia de las instituciones, posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil puedan expresar sus inquietudes ante los cambios en las leyes y políticas.	Agregado de una variedad de fuentes. Cubre 175 países a nivel mundial y los 34 países miembros de la OEA.	-2,5 a 2,5; a mayor número mejor evaluación. Los valores también son adaptados a rango percentil. El grado de error para cada país se informa mediante valores de desviación estándar
Control de la corrupción	Kaufmann y otros, indicadores de gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial	Corrupción entre funcionarios públicos. Frecuencia de "pagos irregulares" a funcionarios y jueces.	Agregado de una variedad de fuentes. Cubre 175 países a nivel mundial y los 34 países miembros de la OEA.	-2,5 a 2,5; a mayor número mejor evaluación. Los valores también son adaptados a rango percentil. El grado de error para cada país se informa mediante valores de desviación estándar
Índice de percepción de la corrupción	Transparency International	Percepción pública de la corrupción según es percibida por académicos, empresarios y analistas de riesgos	Encuesta de encuestas, en más de cien países, 22 de las Américas	0 a 10, donde un mayor número significa menor percepción de corrupción

INDICADORES SUBJETIVOS: RESULTADOS RECIENTES

1. Percepción ciudadana de la justicia

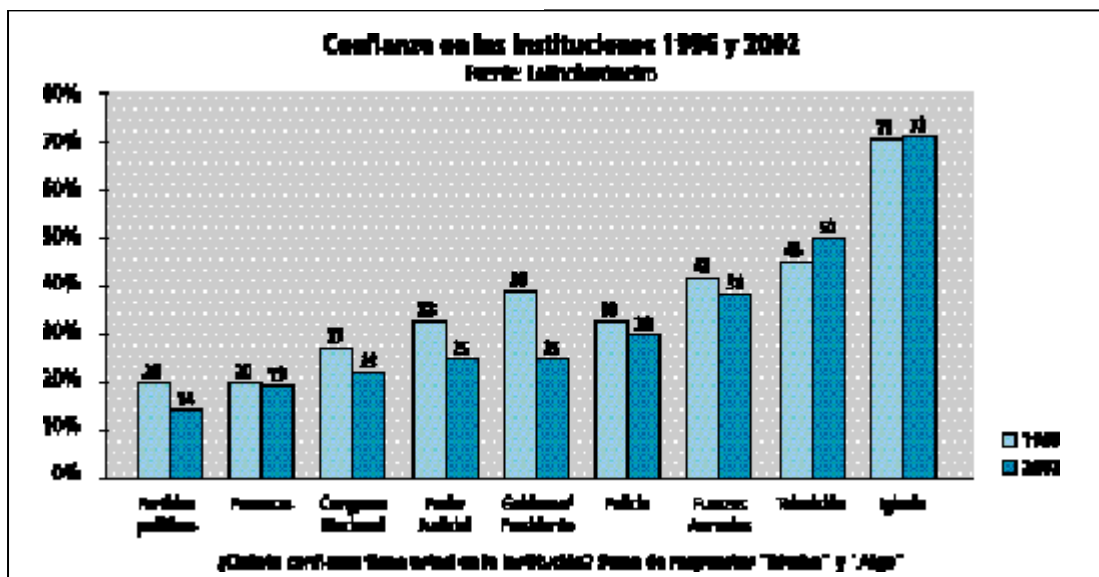
1.1 Democracia y confianza en las instituciones: Latinobarómetro

De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro, un estudio anual de opinión pública que se realiza desde 1996¹ en 17 países de América Latina, el

poder judicial figura entre las cuatro instituciones en las que menos confían los ciudadanos del continente. Según esta encuesta, los más afectados por el descrédito por parte de la ciudadanía son el Congreso Nacional, los partidos políticos y los propios conciudadanos (Gráfico 1)². El poder ejecutivo y el poder judicial, sin embargo, aparecen como las instituciones de la democracia que más confianza han perdido en los últimos años.

¹ El estudio se inició formalmente en 1995 en ocho países y se extendió a 17 en 1996. Sin embargo, el origen del proyecto se remonta a 1988 con un estudio piloto sobre las bases sociales de las nuevas democracias en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. La encuesta se realiza anualmente con muestras representativas de cada país, aplicando un cuestionario idéntico que recoge las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los universos medidos. Su diseño metodológico integró las experiencias de estudios comparados similares que se habían realizado en otras regiones hasta esa fecha, especialmente el Eurobarómetro De acuerdo con la Corporación Latinobarómetro, organización privada responsable del estudio y con sede en Santiago de Chile, la encuesta representa a una población de 400 millones de habitantes. Para más detalles, véase el sitio web <http://www.latinobarometro.org>
² Los resultados de esta encuesta a nivel agregado en la región pueden consultarse en Corporación Latinobarómetro, Encuesta Latinobarómetro 2002 - Informe de Prensa Disponible en <http://www.latinobarometro.org/ano2002.htm>. Los datos específicos para los países citados en este capítulo son reproducidos con autorización de la fuente.

Gráfico 1

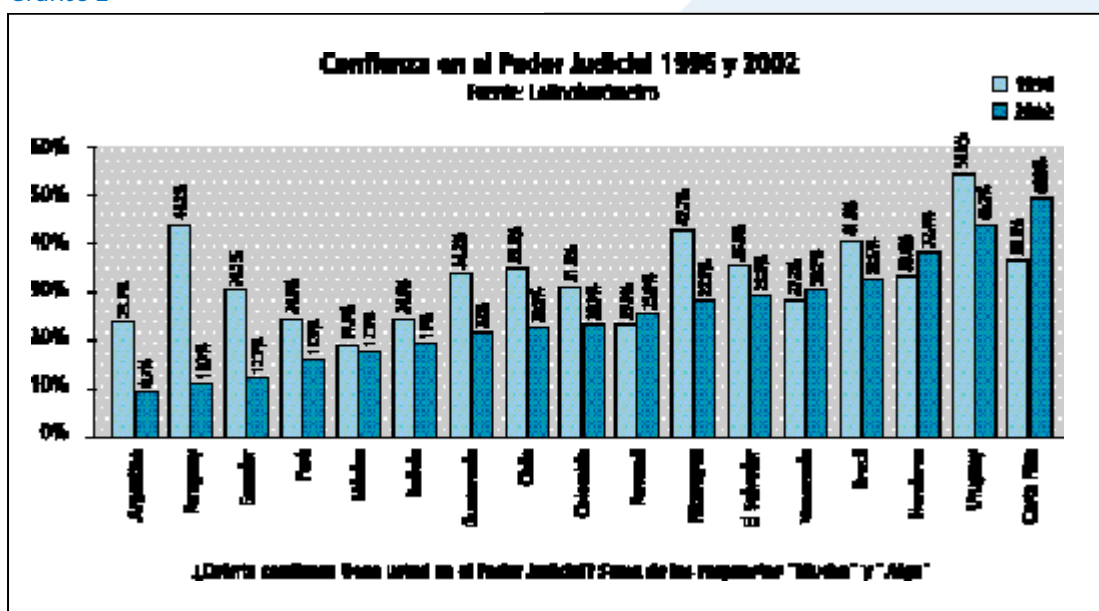


Entre 1996 y 2002, se registró, en promedio, un descenso de la confianza ciudadana en el poder judicial en 8,1 puntos porcentuales. En 1996, el 33 por ciento de los ciudadanos de América Latina declaraba tener “mucho” y “algo” de confianza en el poder judicial de sus países. En 2002, sólo un 25 por ciento de los más de 18 mil ciudadanos encuestados mantenía esa respuesta.³ Sin embargo, existe una amplia diferencia de esta evolución entre países. En Paraguay, por ejemplo, los datos muestran que mientras en 1996 un 44,2 por ciento de los ciudadanos confiaba en el poder judicial, en 2002 sólo el 10,3 por ciento de los entrevistados conservaba esa opinión.⁴ En Ecuador, Nicaragua, Argentina, Chile y Uruguay, también se registraron descensos significativos –en Ecuador casi el 20 por ciento de

la población que en 1996 confiaba en la institución dejó de hacerlo en 2002–. Otro tanto ocurrió en Colombia, Brasil, Perú, El Salvador y Bolivia, donde los niveles de desconfianza ciudadana en el poder judicial aumentaron entre 6 y 9 por ciento, tal como puede observarse en el Gráfico 2.

Sólo en cuatro países los poderes judiciales registraron un incremento en la confianza ciudadana. Costa Rica, que aparece como el país de América Latina donde los ciudadanos tienen mayor confianza en el sistema de tribunales, pasó de 36,9 por ciento en 1996 a 48,8 por ciento en 2002. En Honduras, hubo un aumento de 33,4 por ciento a 37,4 por ciento; en Venezuela, de 27,2 por ciento a 30,3 por ciento; y en Panamá de 23,8 por ciento a 25,6 por ciento.

Gráfico 2



A la luz de estos datos, y al sumar las respuestas de aquellos ciudadanos que declaran tener poca o nada de confianza en la institución, es posible dibujar un índice de la desconfianza ciudadana hacia el poder judicial, tal como se muestra en el Gráfico 3. Dicho índice revela que, en 2002, en doce de los diecisiete países contemplados en el estudio, por lo menos siete de cada diez habitantes

desconfía del poder judicial. Sólo en Costa Rica, un porcentaje cercano a la mitad de la población tiene una opinión positiva del sistema judicial, seguido por Uruguay y Honduras, donde aproximadamente el 37 y 43 por ciento de sus habitantes confía en la justicia. Para un análisis más detallado de las respuestas país por país véase la Tabla 1.

Gráfico 3

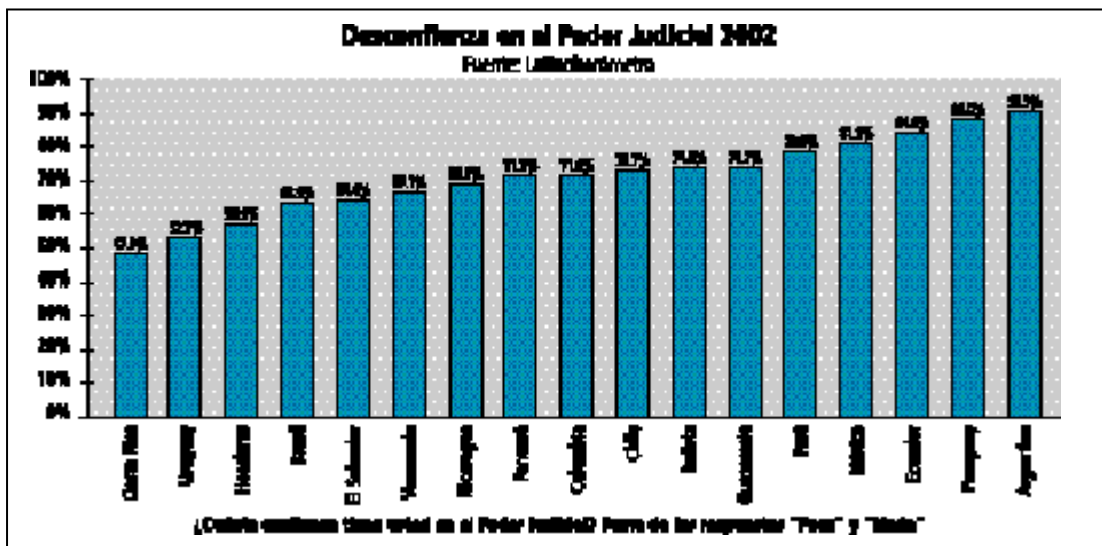


Tabla 1

¿Cuánta confianza tiene usted en el Poder Judicial? Fuente: Latinobarómetro 2002			
	Mucha / Algo	Poca / Nada	No sabe / No responde
Argentina	8.7%	90.3%	1.0%
Bolivia	19.0%	74.6%	6.4%
Brasil	32.5%	63.9%	3.6%
Colombia	23.3%	71.6%	5.0%
Costa Rica	48.8%	47.3%	3.9%
Chile	23.1%	73.7%	3.1%
Ecuador	12.3%	84.6%	3.1%
El Salvador	28.8%	64.4%	6.8%
Guatemala	22.0%	74.7%	3.4%
Honduras	37.4%	56.9%	5.7%
México	17.3%	81.1%	1.6%
Nicaragua	27.1%	69.1%	3.8%
Panamá	25.6%	71.3%	3.2%
Paraguay	10.3%	88.0%	1.6%
Perú	16.5%	78.6%	5.0%
Uruguay	43.2%	52.7%	4.0%
Venezuela	30.3%	67.1%	2.6%
TOTAL AMÉRICA LATINA	25.0%	71.2%	3.8%

3 En 2003, la confianza en el poder judicial en América Latina volvió a decrecer, esta vez en cinco puntos porcentuales respecto de 2002. Según el más reciente informe de la encuesta Latinobarómetro, en promedio 20 por ciento de los latinoamericanos declara tener mucha y algo de confianza en las judicaturas de sus países.

4 Si bien en el caso de Paraguay, la encuesta tiene un error muestral de alrededor del 4 por ciento y 95 por ciento de confianza, en ese país el estudio representa sólo al 30 por ciento de la población. No sucede así en los casos de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú, donde la encuesta tiene una representatividad del 100 por ciento de la población. En Argentina, representa al 73,8 por ciento del total de habitantes; en Brasil, al 65,7 por ciento; en Chile, al 70 por ciento; en Colombia, al 51 por ciento; y en Uruguay, al 80 por ciento. El Latinobarómetro es uno de los estudios de opinión más acreditados del continente.

Uno de los temas claves del Latinobarómetro es medir el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto del funcionamiento de la democracia en sus países, aparte el nivel de apoyo que, en promedio, los latinoamericanos mayoritariamente expresan por

esa forma de gobierno.⁵ La Tabla 2 muestra el posible grado de relación que pudiera existir entre satisfacción con la democracia y confianza en el poder judicial, entendido éste como una de las instituciones esenciales de ese sistema político.

Tabla 2

Relación entre satisfacción con la democracia y confianza en la justicia Fuente: Latinobarómetro 2002		
	Satisfacción con el funcionamiento de la democracia - por ciento	Confianza en el poder judicial por ciento
Paraguay	7	10
Argentina	8	9
Colombia	11	23
Ecuador	16	12
México	18	17
Perú	18	17
Brasil	21	33
Bolivia	24	19
Chile	27	23
Guatemala	35	22
El Salvador	38	29
Venezuela	40	30
Panamá	44	26
Uruguay	53	43
Nicaragua	59	27
Honduras	62	37
Costa Rica	75	49
AMERICA LATINA	32	25

1.2 Confianza ciudadana y gobernabilidad: semáforo de las instituciones

Los datos del Latinobarómetro son coincidentes, en gran medida, con resultados de otras encuestas que también miden periódicamente el nivel de confianza ciudadana en las instituciones a nivel regional. Uno de esos estudios es el Barómetro de Gobernabilidad, realizado por el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercados y Asesoramiento –CIMA–. Se trata de un informe basado en encuestas ciudadanas sobre muestras nacionales realizado desde 1992 en quince países de América Latina, más Puerto Rico, España y Portugal.

El estudio plantea que la confianza en las instituciones es un indicador relevante de gobernabilidad toda vez que, “además de las implicaciones sobre la economía, unas instituciones confiables elevan la calidad de vida de los ciudadanos”.⁶

Desde esa perspectiva, el informe propone una escala de tres niveles de confianza en las instituciones, a modo de *semáforo intuitivo*. Así, se ubican en rojo las instituciones en las que confía menos del 30 por ciento de la población; en amarillo aquellas donde la confianza ciudadana oscila entre 30 y 50 por ciento; y en verde las instituciones que gozan de una confianza superior al 50 por ciento del total de ciudadanos.

De acuerdo con esa escala, a nivel iberoamericano, en enero de 2003 se hallaban en nivel rojo los partidos políticos, los sindicatos, la justicia y el congreso. En amarillo, las fuerzas armadas, las ONGs, la policía y los bancos. Y en situación óptima –nivel verde–, la Iglesia, la educación, la empresa privada, la prensa y los noticieros de televisión.

El informe de CIMA muestra la evolución de la confianza en las instituciones en cada país para un período de diez años. Considerando los resultados de la encuesta realizada en 2002, Argentina y Perú

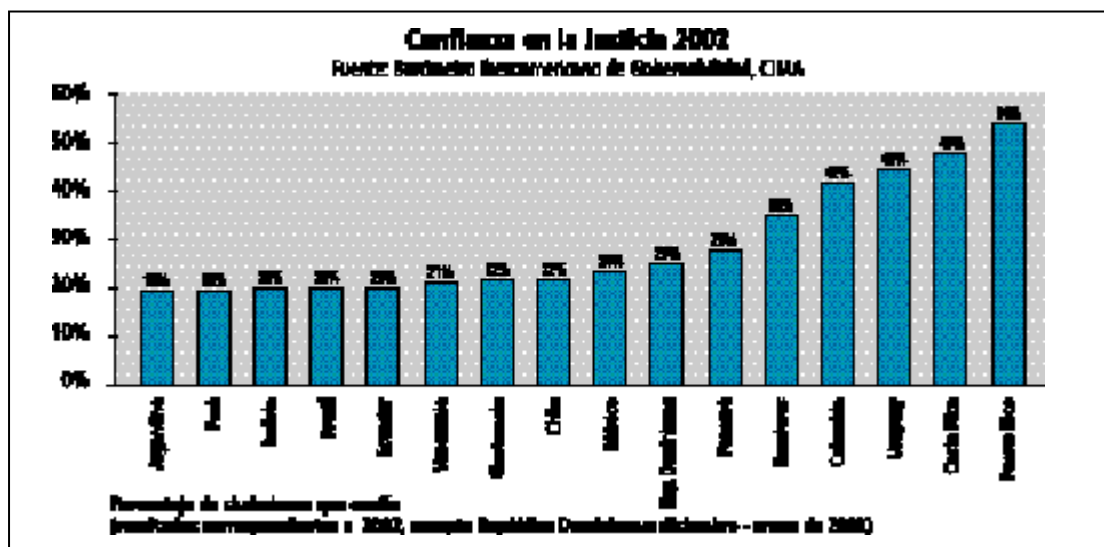
⁵ A nivel agregado, mientras el 56 por ciento de los ciudadanos de América Latina declaraba en 2002 apoyar la democracia como sistema de gobierno, sólo el 27 por ciento de ellos opinaba sentirse satisfecho con la forma en que funcionaba ese sistema en sus países. Latinobarómetro 2002 -Informe de Prensa Op. cit.

⁶ Barómetro de Gobernabilidad 2003, Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercados y Asesoramiento, CIMA, 2003. Disponible en <http://www.cimaiberoamerica.com/barometro2003.pdf>

figuran como los países donde los ciudadanos confían menos en la justicia, ambos con 19 por ciento, seguidos por Ecuador, Brasil, Bolivia (20 por ciento), Venezuela (21 por ciento), Guatemala, Chile (22 por ciento), México (24 por ciento) y Panamá (28 por ciento). También República Dominicana figura en el nivel rojo del semáforo (25 por ciento), pero en este caso, los resultados corresponden a la encuesta realizada entre diciembre de 2002 y enero de 2003.⁷ Todos los demás países de América

Latina contemplados en el estudio muestran porcentajes de confianza ciudadana en la justicia inferiores a la mitad de la población, es decir, en nivel amarillo. La única excepción es Puerto Rico (54 por ciento), que no es propiamente un estado independiente y su sistema judicial está integrado a los Estados Unidos de Norteamérica. En Costa Rica, Uruguay y Colombia, al menos, cuatro de cada diez ciudadanos declaran confiar en la justicia.

Gráfico 4



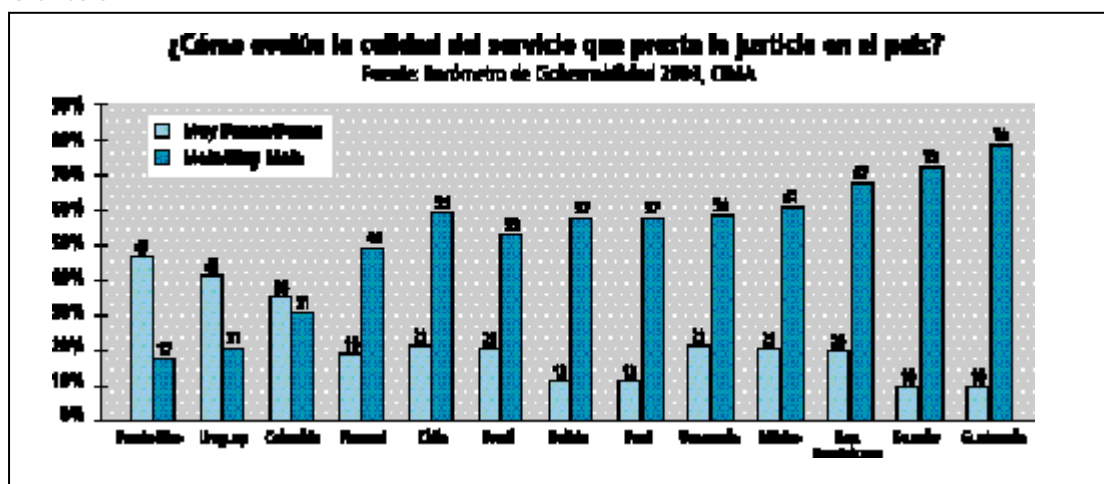
1.3 La justicia como servicio: evaluación ciudadana

El Barómetro de Gobernabilidad de CIMA también recoge la opinión ciudadana sobre la calidad de las instituciones en términos del servicio que ofrecen. En promedio, dos de cada diez ciudadanos de América Latina considera óptimos (es decir muy bueno y bueno) los servicios prestados por la

justicia a la comunidad, mientras el 54,8 por ciento de la población evalúa la calidad de esos servicios como mala y muy mala. Poco más del 14 por ciento opina que la calidad no es ni buena ni mala.

A nivel de países, hay diferencias importantes de la percepción ciudadana sobre este tema, si bien en casi la totalidad de ellos se observa una evaluación deficiente, como puede apreciarse en el Gráfico 5.

Gráfico 5



2. La justicia vista por las empresas

A fines de 1999 y principios de 2000 el Grupo del Banco Mundial en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, emprendieron un estudio global de opinión sobre la interacción del Estado con las empresas, a partir de un amplio conjunto de tópicos considerados claves en la determinación del ambiente de negocios. El estudio fue realizado mediante entrevistas individuales, cara a cara, a gerentes y propietarios de cerca de diez mil empresas en ochenta países, 22 de ellos de las Américas. La encuesta, divulgada luego bajo el título de Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios - La Voz de las Empresas⁸ (WBES, por su sigla en inglés), se propuso generar una medición empírica en áreas como la corrupción, el sistema judicial, el comercio de influencias, el clima de inversión y la calidad del ambiente de negocios.

En lo específicamente relativo al sistema judicial, la encuesta abordó al menos dos grandes áreas:

- De qué modo la eficacia (o ineficacia) del sistema judicial –y temas vinculados como la delincuencia callejera, el crimen organizado y la corrupción– representaban un obstáculo serio para los negocios. Y,
- Qué características específicas del sistema de tribunales –imparcialidad, honestidad, rapidez, costos, coherencia– eran identificadas como fre-

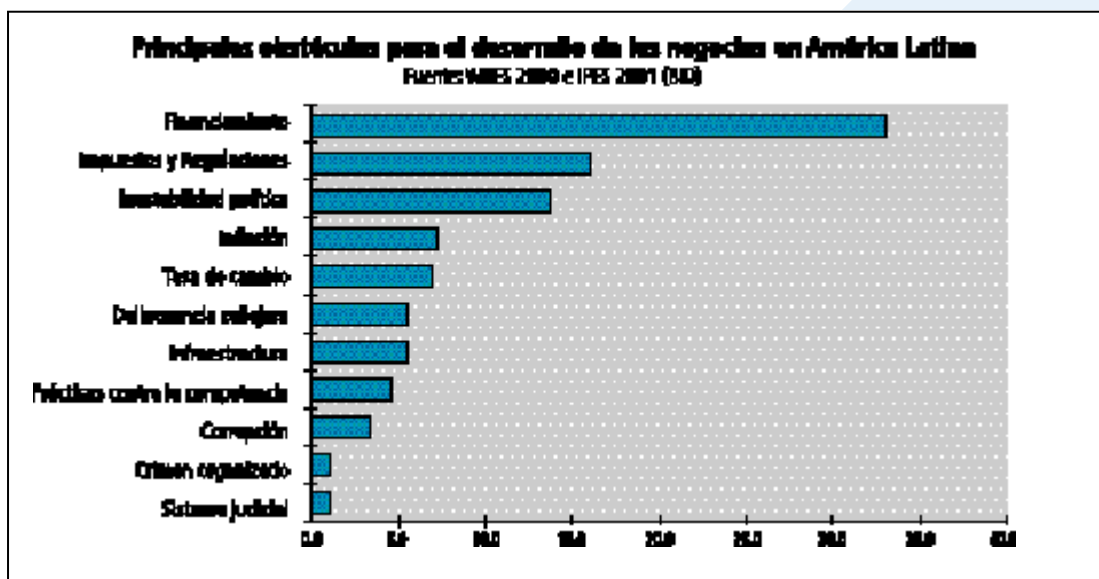
cuentas por los empresarios, puntualmente en relación con la solución de disputas relativas a asuntos de negocios.

2.1 El sistema judicial como obstáculo para los negocios

De acuerdo con los resultados de la WBES 2000, en general, el sistema judicial no es identificado por los empresarios como un obstáculo serio para el desarrollo de los negocios en el continente (Gráfico 6), como sí ocurre, en cambio, con problemas como la falta de financiamiento, los impuestos y las regulaciones a la actividad empresarial. También la incertidumbre e inestabilidad de las políticas es identificada como un obstáculo de importancia; y otro tanto ocurre, aunque en menor medida, con la inflación y el tipo de cambio. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo analiza los datos de esta encuesta y señala que:

“Los empresarios son conscientes de los problemas de naturaleza social e institucional, tales como la delincuencia, la corrupción y la ineficacia del sistema judicial. Estos problemas rara vez son considerados como el principal obstáculo al funcionamiento empresarial, pero sí influyen indirectamente a través de otros factores que obstaculizan los negocios y que son mencionados con más frecuencia por los empresarios.”⁹

Gráfico 6



⁷ En la encuesta de diciembre 2002-enero 2003, algunos países mejoraron su calificación con respecto a la encuesta anterior, como Argentina, que pasó de 19 a 22 por ciento; Venezuela, que ascendió de 21 a 30 por ciento; Chile, 22 a 25 por ciento; o Uruguay, 45 a 48 por ciento. En cambio en otros países, la confianza decreció, como en Panamá, que bajó de 28 a 21 por ciento; México, que descendió de 24 a 19 por ciento; Guatemala, 22 a 17 por ciento; o Ecuador, 20 a 18 por ciento y luego a 16 por ciento. Los datos completos de ambas encuestas, al igual que los resultados de años precedentes, pueden consultarse en CIMA, 2003, Op. cit.

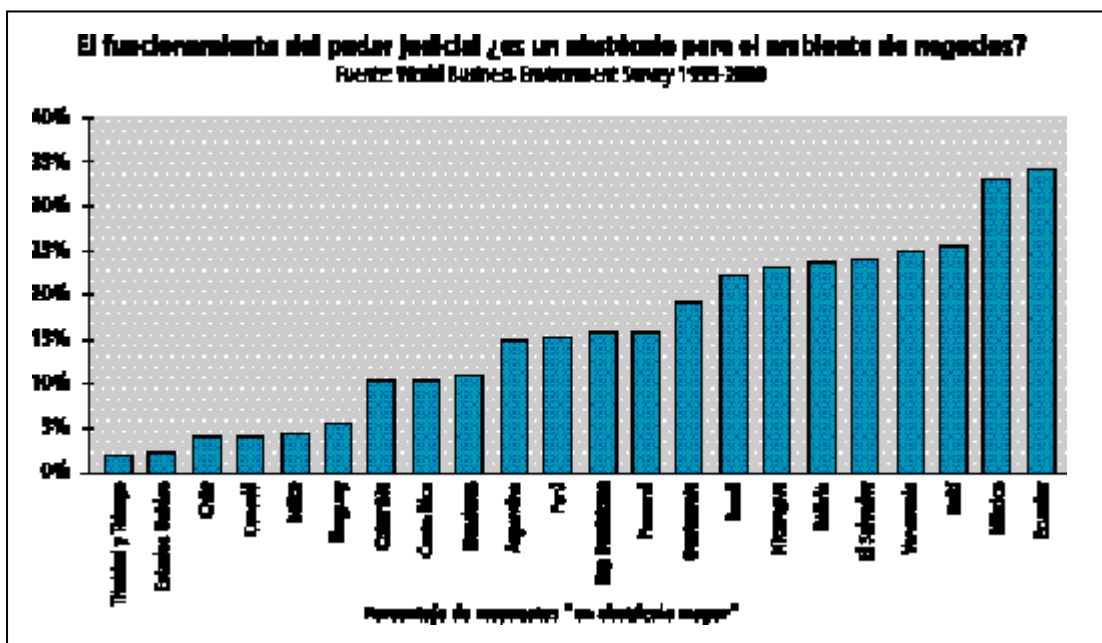
⁸ Banco Mundial. The World Business Environment Survey - The Voice of the Firms. WBES 2000, The World Bank Group, 2000. <http://info.worldbank.org/governance/wbes>. En adelante WBES 2000. Los puntos de vista sugeridos por la interpretación de los datos de esta encuesta seleccionados para este capítulo, lo mismo los posibles errores al replicar la información, son de exclusiva responsabilidad nuestra.

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo. "Los obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina", en: Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina - IPES 2001, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, p. 32.

Pero si bien el funcionamiento del sistema judicial, a nivel agregado, no constituye un obstáculo de relevancia para la actividad empresarial (Gráfico 7), un examen a las respuestas nacionales de la encuesta indica que, en países como Ecuador y México, al menos tres de cada diez directores y propietarios de

empresas sí lo consideran un tema preocupante.¹⁰ Lo mismo, aunque en menor medida, en Haití, Venezuela, El Salvador, Bolivia, Nicaragua y Brasil (Gráfico 9), donde más del 20 por ciento de los encuestados afirma que el funcionamiento del poder judicial es uno de los obstáculos principales.

Gráfico 7



2.2 Características del sistema judicial según las empresas

La encuesta del Banco Mundial permite identificar la percepción global de gerentes y directores de empresas sobre un conjunto de características puntuales del sistema judicial, específicamente sobre el modo en que los tribunales resuelven las controversias sobre asuntos de negocios.

En promedio, dos de cada diez empresarios de las Américas (incluidos el Caribe, América Latina, Canadá y Estados Unidos), consideran que el sistema de tribunales es siempre y mayoritariamente claro e imparcial en sus decisiones. Un 47,3 por ciento estima que esa cualidad se da frecuentemente y algunas veces, en tanto, el 32,1 por ciento considera que sólo raras veces y nunca es claro e imparcial. En Belice, Canadá y Trinidad y Tobago, más de 50 por ciento de los empresarios encuestados afirma que los tribunales son siempre y casi

siempre claros e imparciales en sus decisiones. En cambio en países como Perú, Bolivia, Nicaragua, Haití Ecuador, Guatemala, Venezuela y El Salvador un porcentaje muy bajo de los empresarios (menos del 10 por ciento) mantiene esa percepción (Gráfico 8).

Consultados sobre si los tribunales son honestos e incorruptos para resolver las disputas sobre negocios, sólo el 18,1 por ciento de los empresarios de América Latina y el Caribe estima que esta característica se da siempre y casi siempre. El 36,2 por ciento opina que tal cualidad ocurre raras veces o nunca. En los casos de Uruguay y Canadá más de 60 por ciento de los encuestados tiene una alta opinión positiva sobre sus tribunales en este aspecto; seguidos, aunque en menor porcentaje, por Belice y Chile. En catorce de los 22 países de las Américas abordados en el estudio, la gran mayoría de los empresarios manifiesta una impresión negativa en este ámbito (Gráfico 9).

¹⁰ En todo caso, los valores específicos para cada país sólo se mencionan aquí como una referencia indicativa y no deben interpretarse como calificaciones categóricas. La encuesta, además, refleja los puntos de vista correspondientes a un momento específico y no a una evolución en el tiempo. Asimismo, los resultados están sujetos a márgenes de error que varían de un país a otro, de modo que éstos deben leerse con precaución.

Gráfico 8

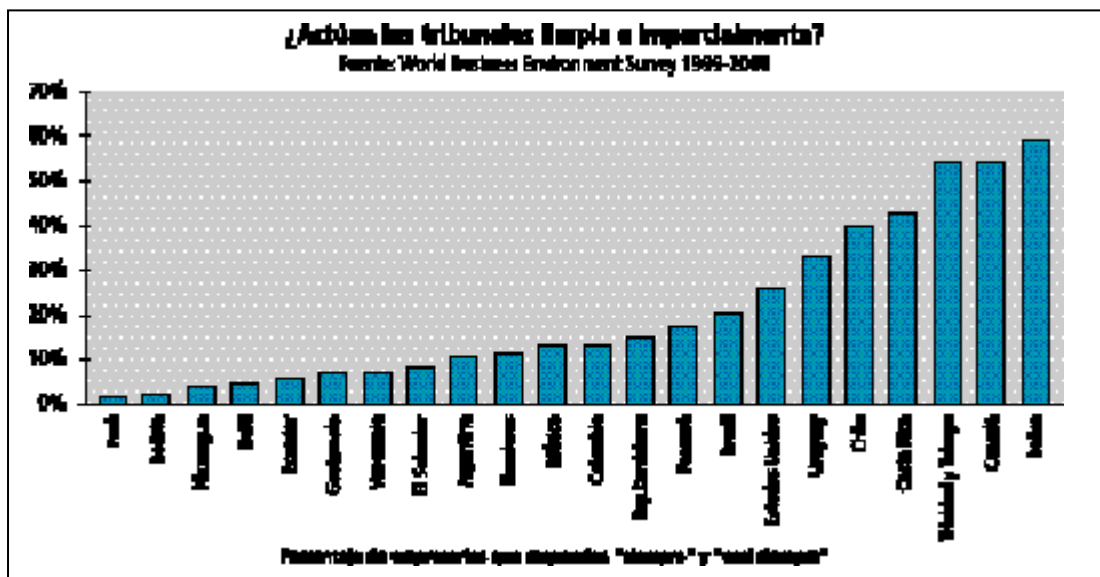
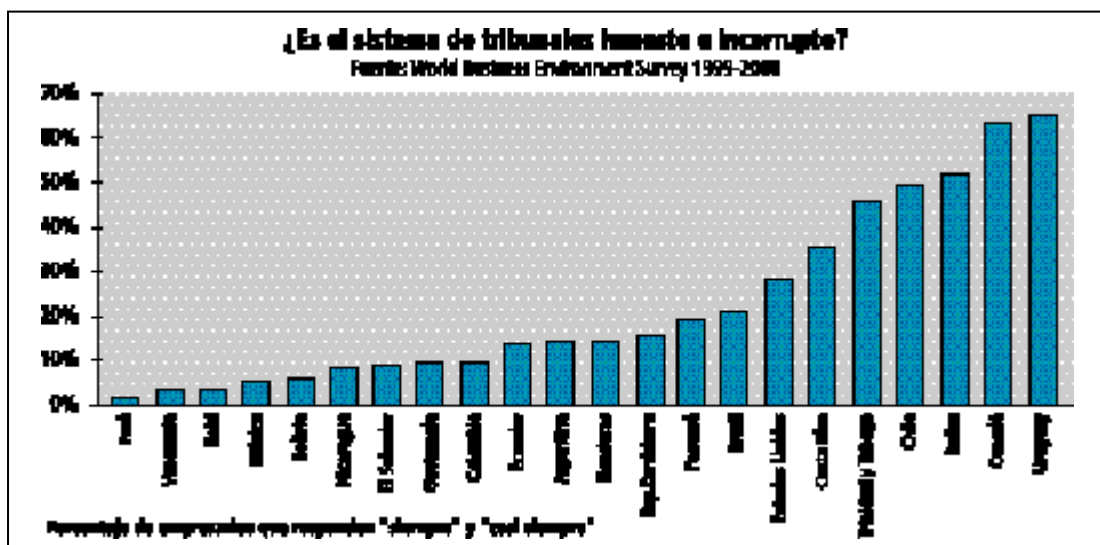


Gráfico 9



La lentitud de los procesos es sin duda uno de los aspectos críticos del funcionamiento de los tribunales en una buena parte de los países del continente. Este hecho se ve corroborado por la impresión de los empresarios. Apenas el 3,9 por ciento de los encuestados en los 22 países de las Américas opina que sus tribunales son siempre y casi siempre rápidos para resolver las controversias, en tanto que, el 73,6 por ciento opina que raras veces o nunca los tribunales actúan con rapidez (Gráfico 10). En este aspecto, Canadá aparece como el único país, en términos comparados, donde al menos dos de cada diez empresarios estima que sus tribunales resuelven siempre y casi siempre con rapidez las controversias, mientras un 40,2 por ciento afirma que, en ese país, las controversias se resuelven frecuentemente o algunas veces con rapidez. Le siguen Belice y Estados Unidos, donde,

sin embargo, aproximadamente sólo uno de cada diez propietarios y gerentes de empresas dicen que las disputas se resuelven siempre y casi siempre en forma rápida.

Si bien la justicia es planteada como un derecho gratuito en varios países, necesariamente implica costos –directos o indirectos– para los litigantes. En Belice, Costa Rica, Uruguay, Chile y Honduras, más de 30 por ciento de los empresarios (en Belice el porcentaje es de 42,5) considera que la resolución de las disputas de negocios es poco costosa (*affordable*) para las partes. En Perú, Venezuela, Estados Unidos, Trinidad y Tobago, Bolivia y Brasil, muy pocos empresarios (menos del 10 por ciento) mantienen esa opinión (Gráfico 11).

Gráfico 10

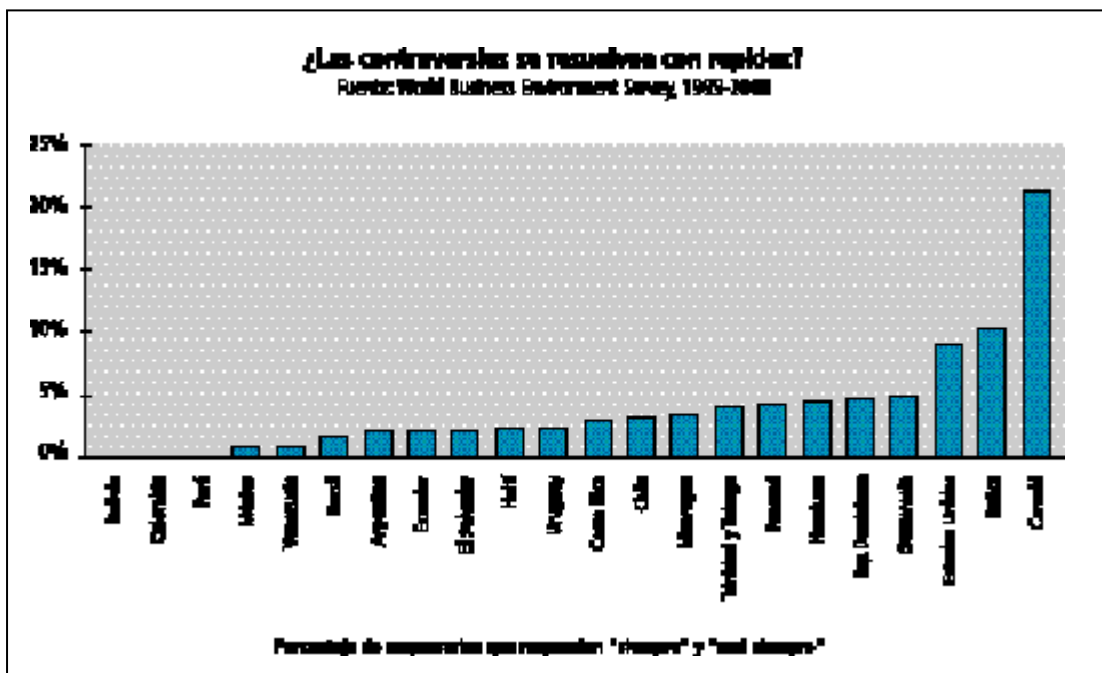
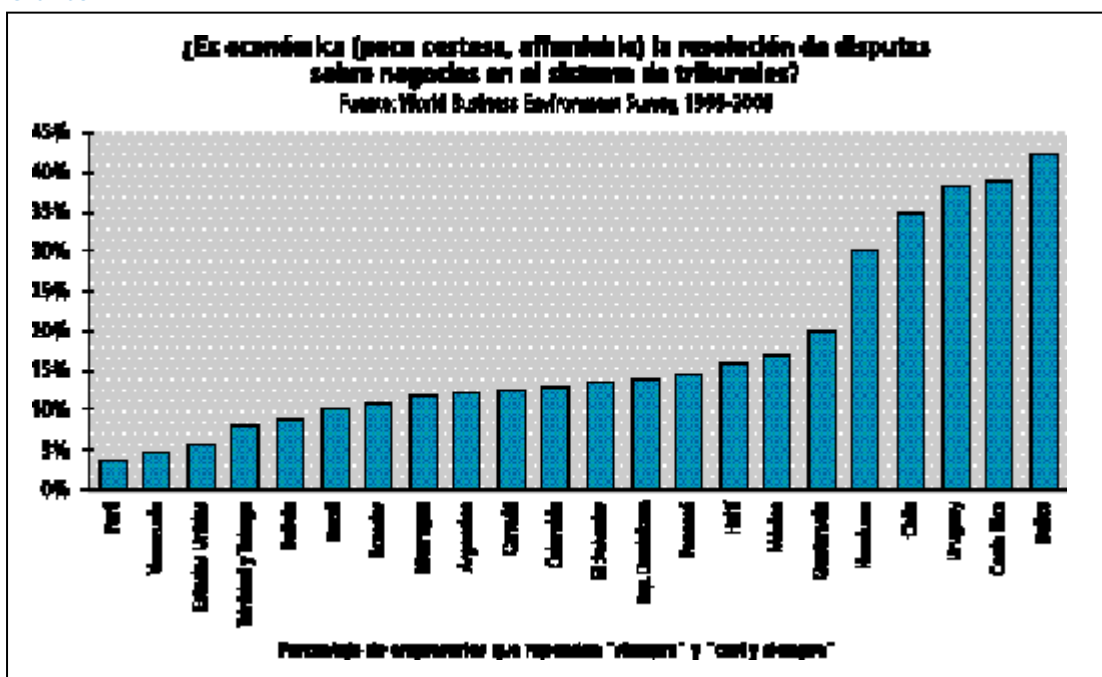


Gráfico 11



En todo el continente, incluidos Canadá y Estados Unidos, en promedio, el 44,9 por ciento de los empresarios estima que el sistema de tribunales raras veces o nunca es coherente y confiable en su funcionamiento. Sólo el 13 por ciento ve esa cualidad como algo permanente (Gráfico 12). En Belice, cuatro de cada diez empresarios confía en sus tribunales, y países como Canadá, Chile y Uruguay, más del 30 por ciento de los empresarios comparte esa opinión.

La capacidad del sistema judicial de hacer cumplir las sentencias, especialmente en el ámbito de las controversias relativas a contratos, es un tópico clave para determinar la calidad del ambiente de negocios. En Uruguay, Chile y Canadá, más de la mitad de los empresarios opina que sus tribunales siempre y casi siempre son capaces de hacer cumplir sus decisiones, mientras a nivel de todo el continente sólo el 20,4 por ciento comparte esa opinión, en tanto el 33,2 por ciento estima que sus tribunales raras veces o nunca disponen de esta capacidad (Gráfico 13).

Gráfico 12

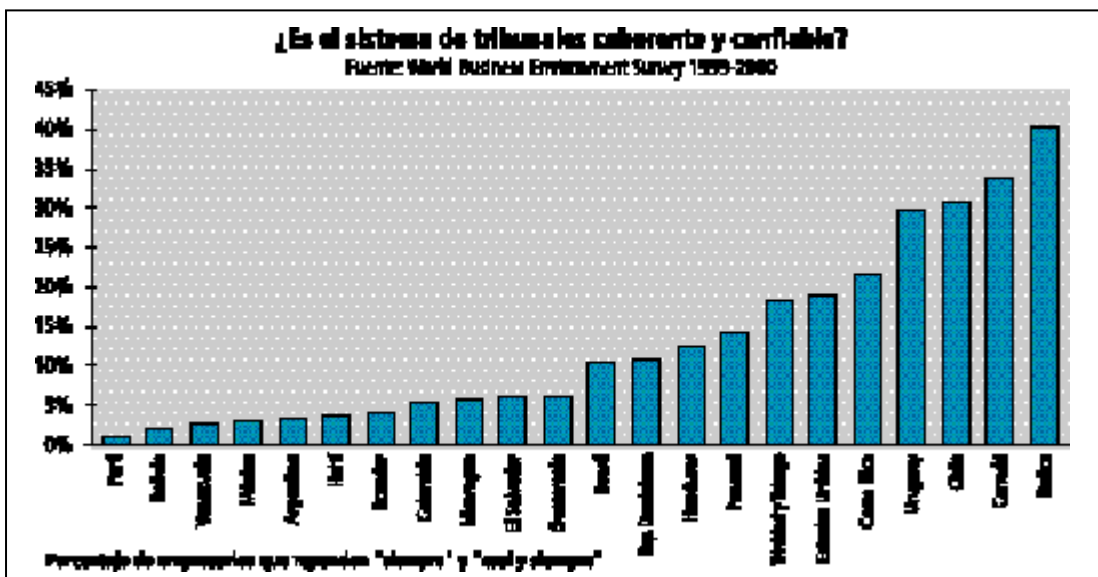
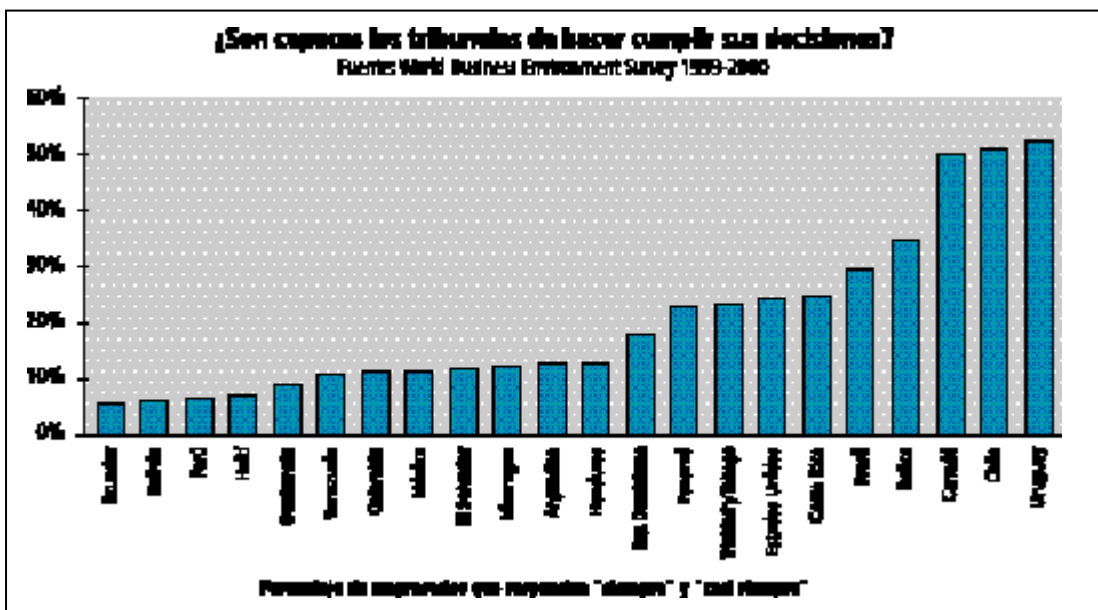


Gráfico 13



3. Tradición legal y su influencia en la calidad de la justicia

Una investigación realizada en 2001 en más de un centenar de países evidenció que la tradición legal en que se basan los sistemas judiciales es un factor significativamente influyente para determinar la eficacia y calidad de la justicia.

Dado el tipo de conclusiones de ese estudio, conviene referir previamente una breve aproximación panorámica a la tradición legal en que están basados los sistemas judiciales del continente. Para este caso, se ha diferenciado a los países en los dos sistemas legales predominantes en la región: *civil law* o derecho continental europeo, y *common law* o sistema de precedentes anglosajón.

La distinción convencional señala que el primero –*civil law*– es aquel tipo de sistema donde la justicia está regulada por códigos y leyes escritas. En el segundo, en cambio, las decisiones de los jueces actúan como precedente vinculante para los demás tribunales con el efecto de que la ley se halla en continuo desarrollo. Sin embargo, otras visiones enfatizan que las diferencias entre uno y otro sistema tienen alcances más profundos. Existe, por ejemplo, una visión compartida de que en los países regidos por *common law*, o al menos en un alto porcentaje de ellos, los jueces han tenido usualmente una independencia y poder mucho mayores que sus contrapartes en muchas naciones que rigen su sistema judicial en la tradición del derecho continental europeo. Entre los argumentos que explican estas diferencias las razones históricas parecen ser significativas.¹¹

En síntesis:

- Veinte de los 34 países de las Américas¹², es decir, el 58,8 por ciento, basan su sistema judicial predominantemente en el *civil law*. Aun cuando existen similitudes genéricas muy significativas, hay diferencias cualitativas no menores entre este conjunto de países, por la diversidad en la combinación de tradiciones –romana, francesa, holandesa, germana, hispana– y por la tendencia reformadora de los sistemas judiciales inquisitivos en las últimas dos décadas. Diecisiete de estos veinte países conforman la subregión latinoamericana.
- El 41,2 por ciento de las naciones de la región sustenta su sistema judicial predominantemente en la tradición del *common law* británico. Ellas son: Canadá, Estados Unidos, y los doce países del Caribe angloparlante miembros de la OEA. Los otros tres países del hemisferio ubicados en la subregión caribeña basan su sistema judicial preponderantemente en el *civil law*. Haití (tradición francesa), República Dominicana (tradición francesa) y Surinam (sistema holandés, con componentes de la doctrina penal francesa).
- A pesar de esta clasificación, la mayoría de los países muestra algún grado de mixtura o coexistencia de ambos sistemas. Québec en Canadá, Puerto Rico, Louisiana en los Estados Unidos, y Guyana en el Caribe angloparlante, representan casos donde parte de la tradición codificadora del derecho continental europeo coexiste en el contexto de un sistema judicial basado fundamentalmente en el sistema inglés.¹³

3.1 El índice de la complejidad de los procedimientos: formalismo versus eficiencia

El índice de la complejidad (o regulación) de los procedimientos es el resultado de un estudio realizado en 2001 en 109 países –25 de ellos de la región interamericana–, llevado adelante por un

equipo de investigadores del Banco Mundial, las universidades de Harvard y Yale, en cooperación con la asociación internacional de firmas de abogados Lex Mundi.¹⁴

Como se indicó, el principal hallazgo de la investigación fue evidenciar que la tradición legal en que se basan los sistemas judiciales es un factor determinante de la eficiencia judicial, incluso más que otros factores tradicionalmente considerados relevantes como el nivel de ingresos de un país y su grado de desarrollo.

El estudio mide y describe los procedimientos usados en ese conjunto de países por litigantes y tribunales en dos causas civiles específicas: el desalojo de un arrendatario por no pago del alquiler y la recuperación (cobro) de un cheque sin fondos.¹⁵ Los autores clasifican a los países según la tradición en que basan su sistema judicial y construyen, a partir de los datos recogidos, un índice de la regulación de la resolución de controversias, como medida del formalismo procesal, en siete aspectos específicos de los procedimientos, comunes a todos los países. A saber, la obligación de que los representantes de las partes en el litigio tengan o no formación legal; la obligación o no de hacer informes escritos en las diversas etapas del proceso; la obligación de justificar legalmente cada una de las actuaciones de las partes; las limitaciones a la presentación de evidencia; la naturaleza de la revisión de los fallos de primera instancia; el número de trámites independientes por realizar para completar el proceso, entre otros.

El índice fue elaborado a partir de los resultados de una encuesta distribuida a los miembros de las firmas de abogados asociadas a Lex Mundi.¹⁶ Los datos de la encuesta fueron cruzados, además, con indicadores de otras fuentes, relativos a eficiencia judicial, acceso ciudadano a la justicia, índices de corrupción y otros.

¹¹ Un informe reciente sobre el tema menciona algunos ejemplos. "En Francia, antes de la Revolución, los tribunales eran el brazo derecho de la monarquía. Éstos muchas veces ejercían una autoridad legislativa y judicial, y llegaron a ser considerados por gran parte del público como símbolo de la opresión y la arbitrariedad. Al mismo tiempo, en Inglaterra los jueces muchas veces protegían a terratenientes y ciudadanos de los caprichos del monarca. Estas diferentes historias han causado un impacto en las maneras en que los poderes judiciales y los arreglos para asegurar su independencia se han desarrollado en países regidos por derecho civil y por *common law*", IFES-USAID, "Diferencias relevantes entre tradiciones de derecho civil y *common law*", Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial, Washington, 2002. En cuanto a la evolución de las jurisdicciones de América Latina, véase, por ejemplo, Felipe Sáez, "La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas", en Reforma Judicial en Latinoamérica: premisas para el cambio, Corporación Excelencia en la Justicia, Serie Debates, Año II, Nro 4, Bogotá, 1998. Sáez señala que, pasado el proceso independentista del siglo XIX, "las jurisdicciones de la región mantuvieron por completo los principios, instituciones y procedimientos desarrollados a lo largo del régimen colonial. Tal y como había sido usual durante el período colonial, el sistema judicial formal no dejó espacio para las formas locales de resolución de controversias o para las normas y tradiciones consuetudinarias de las comunidades indígenas o criollas. Como en el caso de la metrópoli, los sistemas procedimentales eran supremamente formales, muy dependientes de las presentaciones escritas, las etapas de los procedimientos, las reglas de presentación de la evidencia y de fallo eran muy estrictas y se basaban en previsiones legales obligatorias, ajenas a su relevancia y consecuencias sobre las condiciones sociales, económicas y políticas prevalecientes en las colonias".

¹² Para este informe se consideran exclusivamente los sistemas judiciales de los 34 países miembros activos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

¹³ Para el lector hispano no especializado, una referencia sobre la evolución del sistema inglés en las Américas, especialmente en Canadá y los Estados Unidos, véase Marta Morineau, Una introducción al *common law*. Serie Estudios Jurídicos Núm. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001 (reimpresión). Sobre el actual estado del *common law* en los Estados Unidos y cómo la tradición del derecho continental europeo ha tenido efecto en el sistema legal estadounidense, véase David L. Bosco: "Toward a Civil Law System in the United States? A Glance at Recent Trends", Sistemas Judiciales Nro. 4, 2002, pp 84-87.

¹⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, y Andrei Shleifer. Legal Structure and Judicial Efficiency. The Lex Mundi Project, Banco Mundial, Universidad de Harvard, Universidad de Yale. Disponible en http://www.worldbank.org/research/pdffiles/lexmundi_paper.pdf. La investigación sirvió como documento de antecedentes para el capítulo sobre el sistema judicial en el World Development Report 2002. Disponible en: Banco Mundial, "The judicial system", en: World Development Report 2002- Building Institutions for Markets Oxford University Press, Washington, 2002. <http://econ.worldbank.org/wdr/WDR2002> El estudio también puede consultarse en Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Schleifer. Courts: The Lex Mundi Project, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper number w8890, Cambridge, MA, abril de 2002, <http://papers.nber.org/papers/w8890.pdf>. (En adelante, Djankov y otros, Lex Mundi Project).

¹⁵ Los autores del estudio justifican la elección de esos dos casos civiles porque dichas disputas, según ellos, proporcionan tres ventajas principales: a) son situaciones cotidianas en todos los países, demuestran la naturaleza de hacer cumplir un derecho de propiedad y contrato privado; b) son susceptibles de ajustarse para hacer los procedimientos comparables en los países a pesar de la variación de tradiciones legales; y c) la resolución de estas disputas ocurre en las cortes inferiores, las más relevantes para la mayoría de los ciudadanos.

¹⁶ En la discusión del presente documento, los miembros del Comité Editorial de Sistemas Judiciales formularon una observación específica sobre la validez metodológica de este estudio en razón de la particularidad de su muestra (un caso por país).

Principales conclusiones del estudio

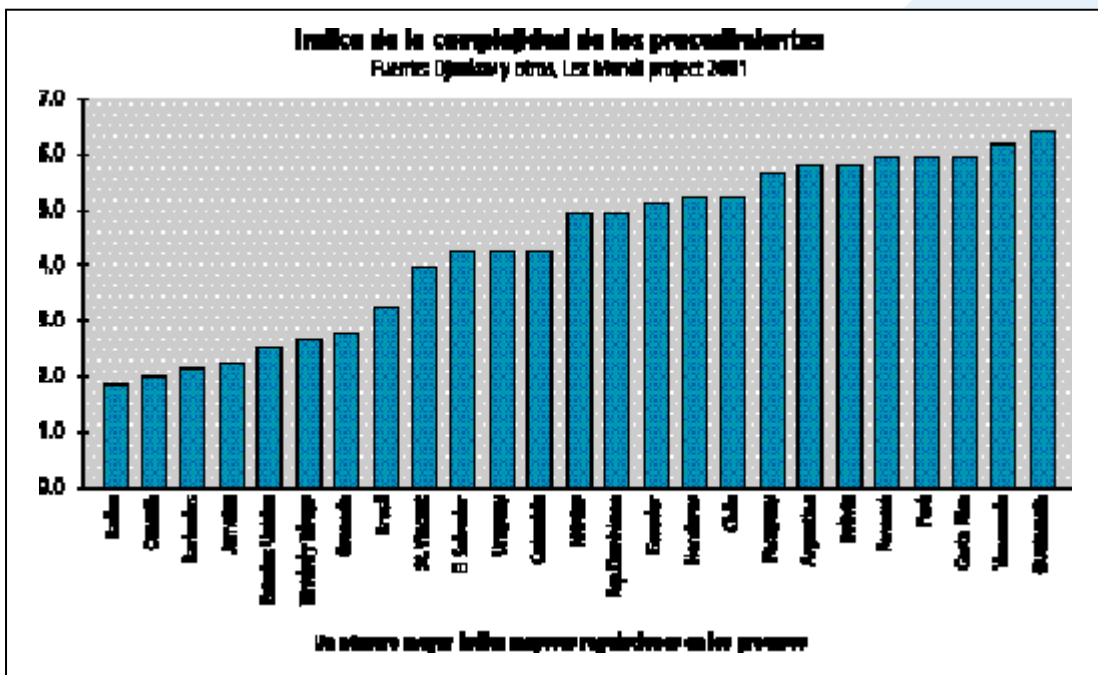
- Los países basados en *civil law* por lo general regulan más la resolución de disputas que los países basados en el sistema inglés de derecho consuetudinario. A nivel global, los procedimientos judiciales son sistemáticamente más complejos, más lentos, menos transparentes y más propensos a la corrupción en países donde el sistema judicial está basado en *civil law* que en países basados en *common law*.
- La mayor eficiencia y capacidad de los tribunales para impartir justicia está más asociada a las características de los procedimientos que al nivel de desarrollo de los países.¹⁷ La estructura legal, más que el nivel de desarrollo, tiene una mayor influencia en la duración de los procesos y en la percepción de eficiencia judicial—entendida como mayor rapidez en la resolución de las disputas, mayor calidad del Estado de Derecho, mayor imparcialidad y transparencia en las decisiones de los tribunales, ausencia de corrupción y mayor acceso a la justicia—¹⁸. Los países que más regulan la resolución de disputas tienden a tener niveles menores de eficiencia judicial.
- Si bien el estudio arroja indicios de que la calidad de los tribunales es mayor en los países ricos, no se hallaron diferencias significativas entre los países de ingreso medio y bajo. Tampoco se

encontró evidencia de que incentivos poco atractivos influyeran en la calidad del sistema.¹⁹

- La mayor dureza en la regulación de la resolución de conflictos está asociada a una mayor duración —más allá de lo esperado— de los procedimientos judiciales, y a mayores inspecciones a las medidas de eficacia judicial y de acceso a la justicia. La mayor eficiencia judicial, asimismo, está asociada a una mayor simplificación de los procesos. Cuando la complejidad de los procesos judiciales es reducida, disminuyen también los costos y la tardanza.

El Gráfico 14 muestra los resultados del índice agregado del estudio, correspondiente al promedio de los dos tipos de disputas estudiados, específicamente para los países de las Américas. Se puede observar que, efectivamente, los países que exhiben menores grados de complejidad en la resolución de sus controversias corresponden a sistemas judiciales basados en el sistema inglés de *common law* —Belice, Canadá, Barbados, Jamaica, Estados Unidos, Trinidad y Tobago, y Granada—. Brasil exhibe un grado excepcional al situarse en un relativamente bajo nivel de complejidad procesal. En cambio, Guatemala, Venezuela, Costa Rica, Perú, Panamá, Bolivia y Argentina, todos países basados en el sistema derecho continental europeo o *civil law*, duplican sus grados de complejidad procesal en relación con los países basados en la tradición británica.²⁰

Gráfico 14



17 Djankov y otros, The Practice of Justice, Op. cit., p. 6.
 18 Banco Mundial, "The judicial system", en World Development Report 2002- Building Institutions for Markets, Oxford University Press, Washington, 2002, p.118
 19 Djankov y otros, The Practice of Justice, pp. 5-6
 20 Además del efecto que, de acuerdo con los resultados de esta investigación, la tradición legal evidencia tener sobre el formalismo y la complejidad de los procedimientos, el desarrollo de una y otra familia jurídica en los países que la han heredado o adoptado ha tenido también impacto en otras áreas, por ejemplo, el buen funcionamiento de las instituciones o el desarrollo financiero. Según esos trabajos, el *civil law* actuaría como un factor negativo. Para una discusión sobre el alcance de esos trabajos e hipótesis alternativas, véase: Stéphane Straub, Empirical Determinants of Good Institutions: Do We Know Anything?, Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 423, Washington, junio de 2000.

En el conjunto de los países estudiados, de acuerdo con el estudio, el tiempo medio para lograr el desalojo de un arrendatario que no paga es de 254 días calendario, y para recuperar un cheque sin fondos, de 234 días.²¹

El Gráfico 15 muestra la duración total de un proceso para lograr el desalojo de un arrendatario que no paga el alquiler, específicamente en los 25 países de la región considerados en el estudio. La Tabla 3 muestra la duración en días calendario del procedimiento fragmentado en tres etapas.

Gráfico 15

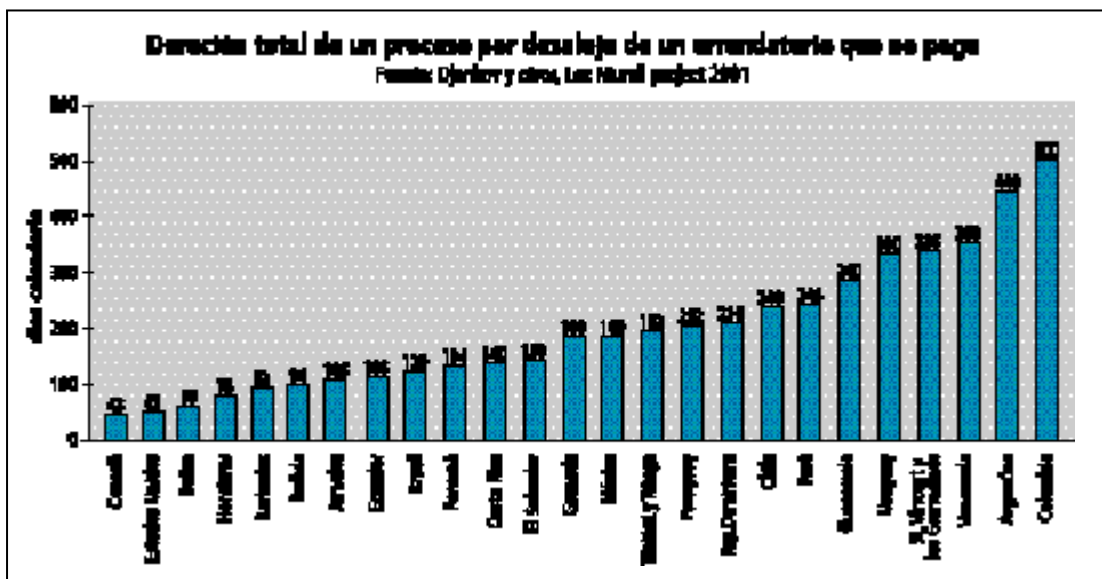


Tabla 3

Duración de un proceso de desalojo por no pago, según etapas (en días calendario)				
Fuente: Djankov y otros, Lex Mundi project 2001				
	Duración desde la presentación de la demanda hasta la comunicación del caso al demandado	Duración desde el aviso al demandado hasta el dictámen de la sentencia	Duración desde la notificación de la sentencia hasta la restitución de la propiedad a su dueño	Duración total
Barbados	4	67	21	92
Belice	30	15	14	59
Canadá	5	21	17	43
Grenada	15	90	75	180
Jamaica	45	46	14	105
San Vicente	3	302	30	335
Trinidad y Tobago	54	103	35	192
Estados Unidos	6	33	10	49
Argentina	60	300	80	440
Bolivia	14	60	20	94
Brasil	30	60	30	120
Chile	15	200	25	240
Colombia	139	279	82	500
Costa Rica	20	90	30	140
Rep. Dominicana	30	90	90	210
Ecuador	38	40	30	108
El Salvador	45	60	45	150
Guatemala	10	180	90	280
Honduras	15	30	30	75

²¹ Según los autores, si a esta cifra se añaden todos los demás gastos del proceso, podría encontrarse allí una explicación sobre por qué los individuos en la mayor parte de los países deciden no usar el sistema judicial formal para resolver sus controversias.

México	20	60	100	180
Panamá	36	50	48	134
Paraguay	12	50	140	202
Perú	41	135	70	246
Uruguay	120	120	90	330
Venezuela	30	300	30	360

4. Competitividad e instituciones públicas: rol y calidad del sistema judicial

Tal como se mostró en el estudio precedente, para el mundo empresarial, el sistema judicial puede jugar un rol importante en el desarrollo de la actividad productiva pero no necesariamente es identificado como un obstáculo serio por los directores y propietarios de empresas. Sin embargo, cada vez más, la evidencia de múltiples investigaciones ha impuesto la necesidad de contar con una visión más integral de las condiciones adecuadas para mejorar la capacidad productiva de los países. Ya no se habla, entonces, exclusivamente de productividad económica –y las condiciones para ella–. Esa visión ha cedido paso al concepto de *competitividad*²². Con ella, se intenta explicar, y corroborar con evidencia empírica, de qué modo un conjunto de factores, además de las condiciones estrictamente económicas, influyen en la capacidad para producir bienes y servicios de calidad y en forma eficiente, y mejorar de este modo el crecimiento económico y el nivel de ingresos de un país.

La calidad de las instituciones públicas, entre ellas, el sistema judicial, es vista así como un factor clave, y más aún en la región interamericana, como bien lo sintetiza la edición 2001 del *Informe sobre el Progreso y Económico y Social de América Latina-IPES*, del Banco Interamericano de Desarrollo:

“Las deficiencias de las instituciones públicas son posiblemente la principal causa de los problemas de competitividad de los países latinoamericanos. Los canales son múltiples. En ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, pueden faltar los incentivos para asimilar tecnologías nuevas que requieren inversiones a largo plazo, bien sean de infraestructura o de

otros tipos. Las deficiencias del sistema jurídico elevan los riesgos de incumplimiento de los contratos y, por consiguiente, los costos de transacción. También pueden limitar la capacidad del sistema financiero para apoyar el desarrollo de nuevas inversiones, ante la eventualidad de que sus derechos no sean respetados. La ineficacia del gobierno o un ambiente propicio a la corrupción puede desalentar la inversión extranjera y la transferencia de tecnologías, y puede desviar recursos de actividades productivas hacia actividades de búsqueda de rentas.”²³

Identificar este grado de influencia de las instituciones públicas –entre otros factores– en la productividad de los países es el propósito de los indicadores de competitividad.

4.1 Instituciones Públicas y Calidad del Estado de Derecho: el Global Competitiveness Report

El Informe Mundial de la Competitividad –*Global Competitiveness Report*– es un estudio realizado anualmente, desde 1979, por el Foro Económico Mundial, que evalúa las ventajas y desventajas comparativas para el crecimiento competitivo en ochenta países, 23 de ellos de las Américas.²⁴ El informe establece una escala de los países competitivos sobre la base de dos índices: el Índice de Crecimiento Competitivo (ICC) y el Índice de Competitividad Macroeconómica (ICM). El primero es una valoración de mediano y largo plazo de las perspectivas de crecimiento de un país en lo individual; el segundo, mide el potencial de productividad actual de una economía. El Índice de Crecimiento Competitivo, a su vez, está conformado por tres categorías: la capacidad de asimilar y generar nuevas tecnologías, la calidad y eficacia de las instituciones públicas y el entorno macroeconómico.

²² Para un análisis detallado de este tópico, situado en el contexto de la región interamericana, véase: Banco Interamericano de Desarrollo, Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina 2001, La Competitividad: Motor de Crecimiento, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001. Disponible en <http://www.iadb.org>. Véase también: Banco Interamericano de Desarrollo. Competitividad, Documento de Estrategia, BID, Washington, noviembre de 2002. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/consulta/sp/p_comp.htm El informe precisa que “el mejoramiento de la competitividad es esencial para el logro de tasas elevadas y sustentables de crecimiento económico, siempre que se complementen con políticas dirigidas a aumentar la eficiencia del aparato estatal y a fortalecer los canales de integración de las economías con el resto del mundo. El aumento de la competitividad también está estrechamente ligado al objetivo de reducción de la pobreza. En efecto, dados los bajos niveles de ingreso per cápita de la mayoría de los países de la región [América Latina], reducir la pobreza en forma significativa requerirá necesariamente aumentos sustanciales en la productividad”.

²³ BID, IPES 2001, Op. cit.

²⁴ Peter Cornelius, Klaus Schwab, Michael Porter (editores), The Global Competitiveness Report 2002-2003, Foro Económico Mundial, Oxford University Press, 696 pp. Los resultados generales del estudio y una selección de sus capítulos principales están disponibles en: <http://www.weforum.org>. Una síntesis de esa versión del reporte fue preparada para CEJA por Catherine Beer, en “Justicia y Competitividad Económica”, Boletín Mensual Nexos, Nro. 18, Año II, diciembre de 2002. <http://www.cejamericas.org>

mico.²⁵ A través de una Encuesta Ejecutiva de Opinión, el informe valora la estabilidad de las instituciones públicas en la economía sobre dos ámbitos: 1) los niveles de corrupción, y 2) el papel de los contratos y el derecho.

El informe argumenta que las instituciones públicas son altamente responsables de las grandes deficiencias de competitividad entre los países. Asimismo, señala que los retos que enfrentan las economías de América Latina a largo plazo pueden ser abordados de mejor manera con la reestructuración de las instituciones públicas.²⁶

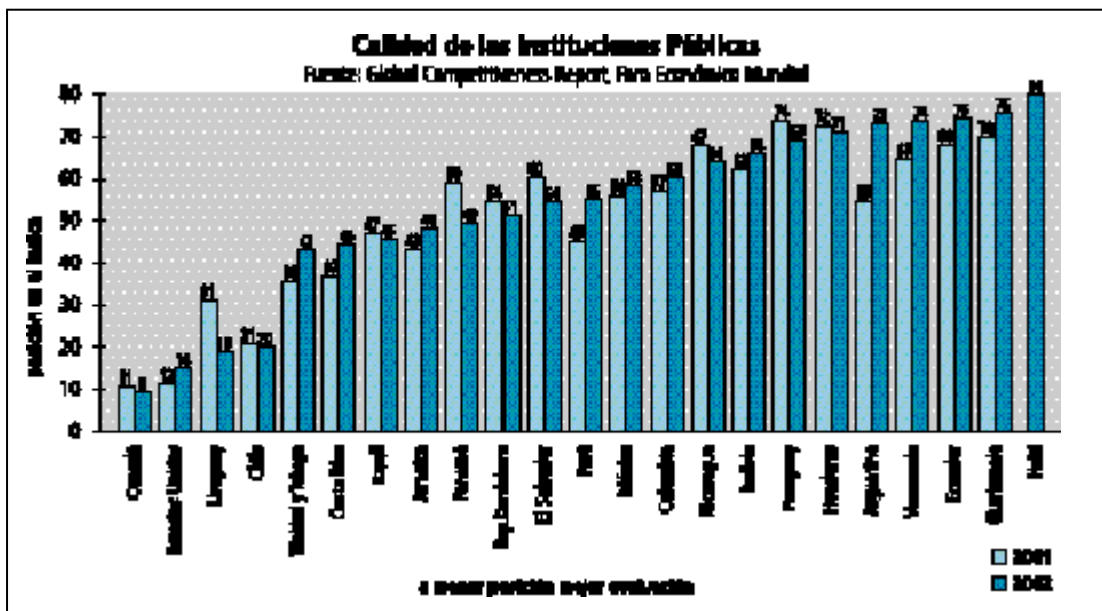
La situación de las instituciones tiene estrecha relación con su competitividad por dos razones. Primero, porque, según los autores, “las instituciones son cruciales en su papel de asegurar la protección de los derechos de propiedad, la resolución objetiva de los contratos y otras disputas legales del gobierno”. Y segundo, porque la inversión directa externa es un elemento crítico en el nuevo empuje a la economía. De cualquier manera, esta inversión llega de manera lenta si el país es percibido con altos niveles de corrupción y escasa estabilidad de las instituciones.

En el *Global Competitiveness Report* de 2002, sólo cuatro países del continente logran posiciones destacadas en el índice de instituciones públicas: Canadá, que ascendió de la posición undécima en

2001 al noveno puesto en 2002 –entre los 80 países considerados ese año–.²⁷ Le sigue Estados Unidos que descendió cuatro lugares en ese período, para ubicarse en la posición 16; luego Uruguay, que logró pasar del lugar 31 en 2001 al 19 en 2002, desplazando el tercer puesto obtenido hasta entonces por Chile. Este último país, no obstante la mejor calificación de Uruguay, mejoró su puntaje en un punto, desde el lugar 21 en 2001 al 20 en 2002.

Todos los demás países de las Américas obtienen posiciones por debajo de la media, entre los 80 países incluidos en el estudio. Este bajo puntaje revela problemas de ineficacia institucional, escasa capacidad de asimilar nuevas tecnologías y dificultades en el entorno macroeconómico. A pesar de ello, algunas naciones, especialmente de Centroamérica, si bien se mantienen en una posición crítica, lograron mejorar su calificación. Panamá pasó del lugar 59 en 2001 al 49 en 2002; El Salvador descendió tres puestos para ubicarse en la posición 54; Nicaragua bajó del lugar 67 al 64; y Honduras del 73 al 71. También Brasil, República Dominicana y Paraguay evidenciaron progresos relativos (Gráfico 16). Argentina, Venezuela, Perú, Guatemala, Ecuador, Costa Rica, Trinidad y Tobago experimentaron un creciente empeoramiento en la percepción de desempeño de sus instituciones públicas. Lo mismo, aunque en menor medida, Jamaica, Bolivia, Estados Unidos y México.

Gráfico 16



25 El índice basa su metodología en una combinación de datos duros y los resultados de una Encuesta de Opinión Ejecutiva, respondida por especialistas en los distintos países. Para calcular la capacidad de crecimiento competitivo, el índice evalúa el nivel de asimilación y generación de nuevas tecnologías, la eficacia de las instituciones públicas y el entorno macroeconómico de cada país. En estos dos últimos casos, todos los valores se obtienen de los resultados de la Encuesta. El informe agrupa a todos los países en dos grandes grupos: innovadores y no innovadores. En los países no innovadores, los tres componentes del Índice de Crecimiento son valorados en un mismo rango de un tercio cada uno. Para los países innovadores, en cambio, el factor tecnología es valorado con un 50 por ciento, porque en ellos la innovación tecnológica juega un papel de gran influencia en el aumento de la competitividad. Y a los otros índices (instituciones públicas y macroeconomía) se les asigna un valor de 25 por ciento cada uno.

26 Felipe Larrain. "Lights and Shadows of Latin American Competitiveness", en *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum, Oxford University Press, 2003.

27 La edición de 2001 incluyó 75 países y fue ampliada a 80 en 2002. De la región sólo se agregó a Haití, que figuraría en la última posición del índice para ese año, con serias deficiencias institucionales.

Tabla 4

Posición competitiva de los países según su nivel de ingreso				
Fuente: Informe sobre el Progreso Económico y Social 2001, BID ²⁸				
	Índice de Competitividad	Índice de entorno macroeconómico	Índice de Instituciones Públicas	Índice tecnológico
Chile	Destacado	Destacado	Destacado	Normal
Bolivia	Normal	Deficiente	Destacado	Normal
Brasil	Normal	Destacado	Deficiente	Normal
Costa Rica	Normal	Normal	Normal	Destacado
Rep. Dominicana	Normal	Normal	Normal	Destacado
El Salvador	Normal	Normal	Normal	Normal
Jamaica	Normal	Deficiente	Destacado	Destacado
México	Normal	Normal	Deficiente	Normal
Perú	Normal	Normal	Normal	Deficiente
Trinidad y Tobago	Normal	Destacado	Normal	Deficiente
Argentina	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Colombia	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Ecuador	Deficiente	Normal	Normal	Deficiente
Guatemala	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente
Honduras	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Normal
Nicaragua	Deficiente	Deficiente	Normal	Normal
Panamá	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente
Paraguay	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Uruguay	Deficiente	Deficiente	Normal	Deficiente
Venezuela	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente

Subíndice de los contratos y el derecho

Se basa en las respuestas a las siguientes preguntas contenidas en la Encuesta de Opinión Ejecutiva: ¿Es el Poder Judicial independiente de las influencias políticas de los miembros de gobierno, ciudadanos o empresas? ¿Están los activos financieros y la riqueza claramente delineados y bien protegidos por la ley? ¿Adopta el gobierno una actitud neutra en la decisión de las licitaciones de los contratos públicos? ¿Impone la actividad criminal gastos significativos a los negocios?

De los ochenta países considerados en el estudio, Finlandia aparece en primer lugar y Haití en la última posición. De los países del continente, sólo cuatro se ubican dentro de las primeras cuarenta posiciones: Canadá (14), Estados Unidos (15), Uruguay (21) y Chile (24). Trinidad y Tobago descendió dieciocho posiciones con respecto a 2001 hasta ubicarse en la 42. El país caribeño se ubica de este modo junto a todos los demás países por

debajo de la media mundial (Gráfico 17). Esto sugiere la percepción de dificultades acentuadas en cuanto a la calidad del Estado de Derecho en casi la gran mayoría de los países del continente.

Subíndice Corrupción

La corrupción como componente de la calidad de las instituciones públicas es evaluada por medio de tres preguntas que indagan la frecuencia con que en el país se pagan sobornos para la obtención de permisos de exportación e importación; el grado de corrupción de las instituciones públicas, y la corrupción vinculada al pago de impuestos.

De los veintitrés países de las Américas abordados, cinco se ubican en las primeras cuarenta posiciones, en el siguiente orden: Canadá, Chile, Estados Unidos, Uruguay, Perú y El Salvador. Los restantes dieciocho figuran dispersos por debajo de la media entre los últimos cuarenta países del ranking (Gráfico 18).

²⁸ Esta tabla reproduce los cálculos del BID basados en los datos de los reportes de competitividad del Foro Económico Mundial. Los autores explican que para clasificar a los países en las columnas "se partió de una regresión mundial de los valores del índice de competitividad correspondiente contra el logaritmo del ingreso per cápita en dólares de paridad de 1999. Los países con errores de estimación entre 0,5 y -0,5 veces el error estándar de la regresión se clasificaron como normales. Aquellos con errores por encima de 0,5 se consideraron como destacados, y aquellos con errores por debajo de -0,5 se clasificaron como deficientes". BID, IPES 2001, Op.cit. p. 20.

Gráfico 17

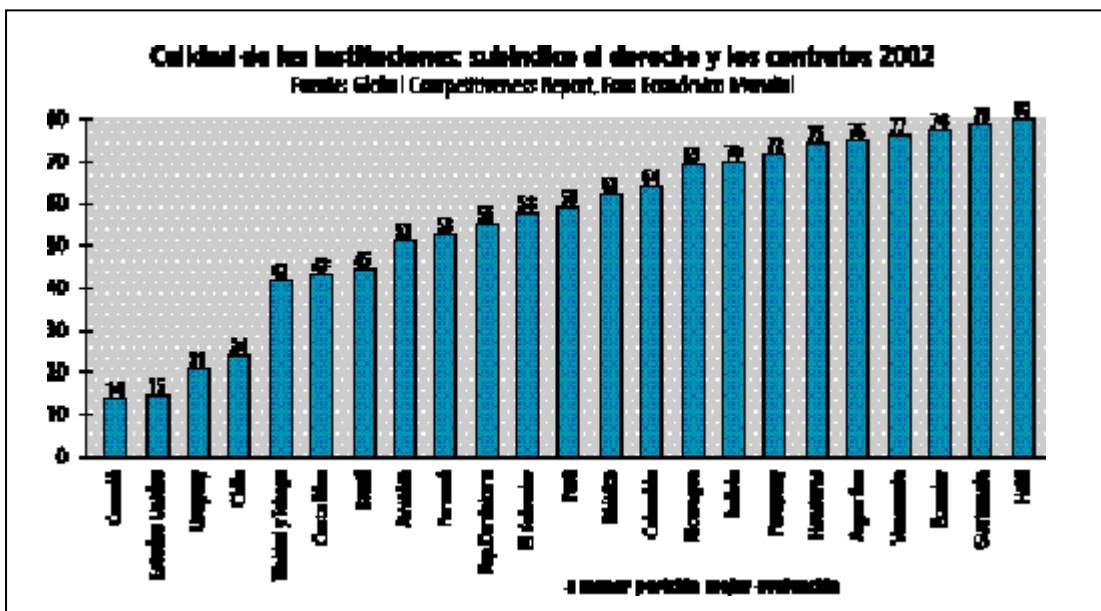
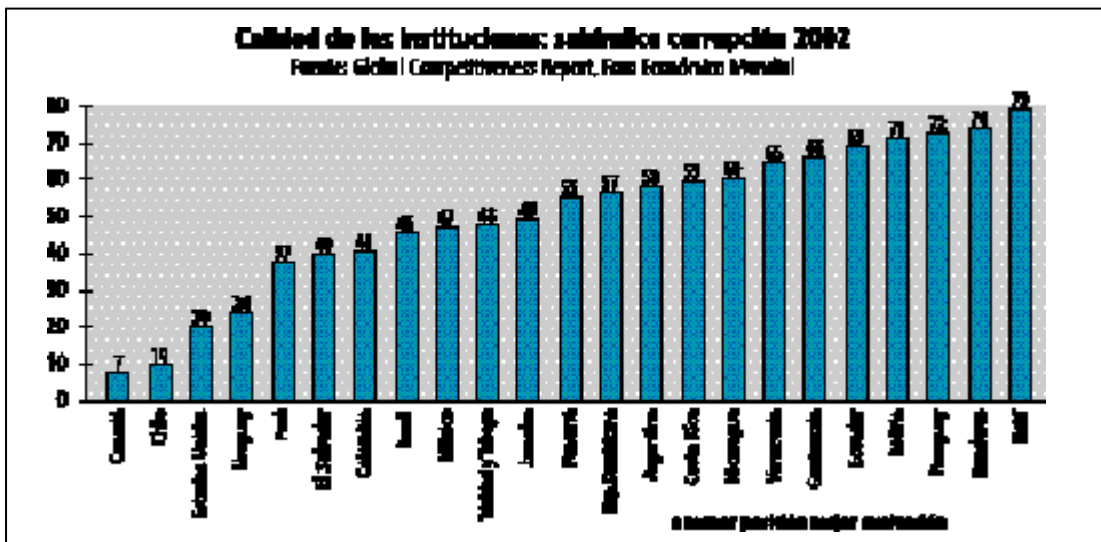


Gráfico 18



4.2 Competitividad económica e imparcialidad de la justicia: el World Competitiveness Yearbook

El International Institute for Management Development, IMD, es una institución académica con sede en Suiza que anualmente edita el *Anuario de la Competitividad Mundial (World Competitiveness Yearbook)*.²⁹ El informe comprende 49 países –8 de las Américas–. La justicia figura entre uno de los múltiples indicadores de este reporte, que también evalúa la capacidad competitiva de las economías. En este caso, el sistema judicial es evaluado en términos de si la justicia es administrada imparcialmente para

toda la sociedad. El indicador es obtenido a través de las respuestas de una Encuesta de Opinión Ejecutiva enviada a ejecutivos de empresas líderes con experiencia internacional en todos los campos de la economía.

El informe muestra que, para el caso de los ocho países de las Américas incluidos en la encuesta, Canadá aparece en una posición destacada en 2002, con el tercer puesto entre los 49 países abordados, una posición de clara mejora respecto de 1997 –ese año se hallaba en la decimoquinta posición entre el total de países–.³⁰ Estados Unidos y Chile también obtienen posiciones destacadas, aunque a distancia significativa de Canadá, pero

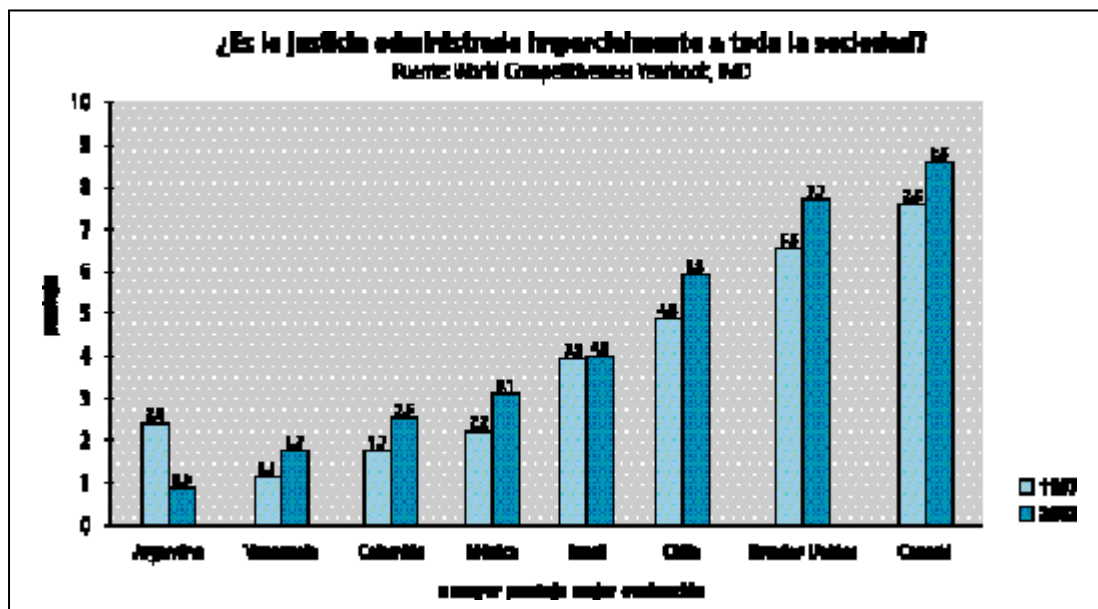
²⁹ World Competitiveness Yearbook, IMD, Laussane, Suiza. Toda la información sobre este reporte y documentos de interés pueden obtenerse en <http://www01.imd.ch/wcy>

³⁰ La escala original de la encuesta es de 1 a 6. Estos valores luego son adaptados a una escala de 0 a 10 puntos (donde un mayor puntaje equivale a mejor evaluación), con valores de desviación estándar para establecer sus márgenes de error e integrar los datos al ranking integrado de la competitividad.

siempre por debajo de la media. En ambos países, la percepción sobre la imparcialidad de la justicia muestra una mejor evaluación con respecto a 1997. Los otros seis países de las Américas abordados en el estudio revelan que su sistema judicial es perci-

bido con deficiencias en cuanto a su imparcialidad y se ubican por debajo del promedio. Salvo el caso de Argentina, que descendió de 2,4 puntos en 1997 a 0,8 en 2002, todos los demás países exhiben un leve mejoramiento en su puntuación.

Gráfico 19



5. Libertades civiles y derechos de propiedad

5.1 Índice de Libertades Civiles

En 1972, la organización estadounidense Freedom House inició un estudio mundial destinado a identificar y clasificar a los diversos países en una escala que mostrara y calificara el grado de respeto y práctica de los derechos políticos y libertades civiles. La escala propone una clasificación de los países en tres categorías: libre, parcialmente libre, y no libre. Desde entonces, la organización ha realizado anualmente esta evaluación y publica sus resultados en un informe titulado *Freedom in the World*.³¹

La evaluación de Freedom House se basa en un índice integrado de dos componentes: derechos políticos y libertades civiles, construido a partir de los resultados de una encuesta distribuida a expertos y analistas en 192 países —entre ellos, los 34 Estados miembros de la OEA— y 17 territorios. La escala contempla una clasificación de 1 a 7, en la siguiente gradación: 1 a 2,5 equivale a un país libre;

3 a 5,5 a parcialmente libre; y 5,5 a 7 a un país evaluado como no libre.

En el caso de las libertades civiles, la encuesta incluye catorce preguntas. Una parte de ellas aborda tópicos relativos específicamente al desempeño y funcionamiento del sistema de justicia, a saber: independencia del poder judicial; prevalencia del Estado de Derecho en la resolución de las disputas civiles y criminales; igualdad de trato, por parte de la justicia, para toda la población; condiciones en los recintos penitenciarios; protección de los derechos de propiedad; y control directo del poder civil a la policía.

Un puntaje alto en el índice de libertades civiles equivale a una evaluación negativa en ese conjunto de tópicos. Además de la calificación en puntaje, el informe incluye un reporte narrativo para cada país, en el que se documentan las deficiencias o progresos puntuales para cada una de las preguntas.³²

Un examen a los resultados de las calificaciones otorgadas a los países de las Américas, muestra que, en 2001, poco más de la mitad de los estados del continente fueron clasificados en el estatus de “libres” (Gráfico 20). Haití, en tanto, registró las

³¹ Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Rowman & Littlefield Publishers. El informe comenzó a editarse bajo ese nombre a partir de 1978. Véase el sitio web <http://www.freedomhouse.org>. El portal provee, además de información institucional, los informes de años precedentes y los resultados agregados del estudio para cada país.

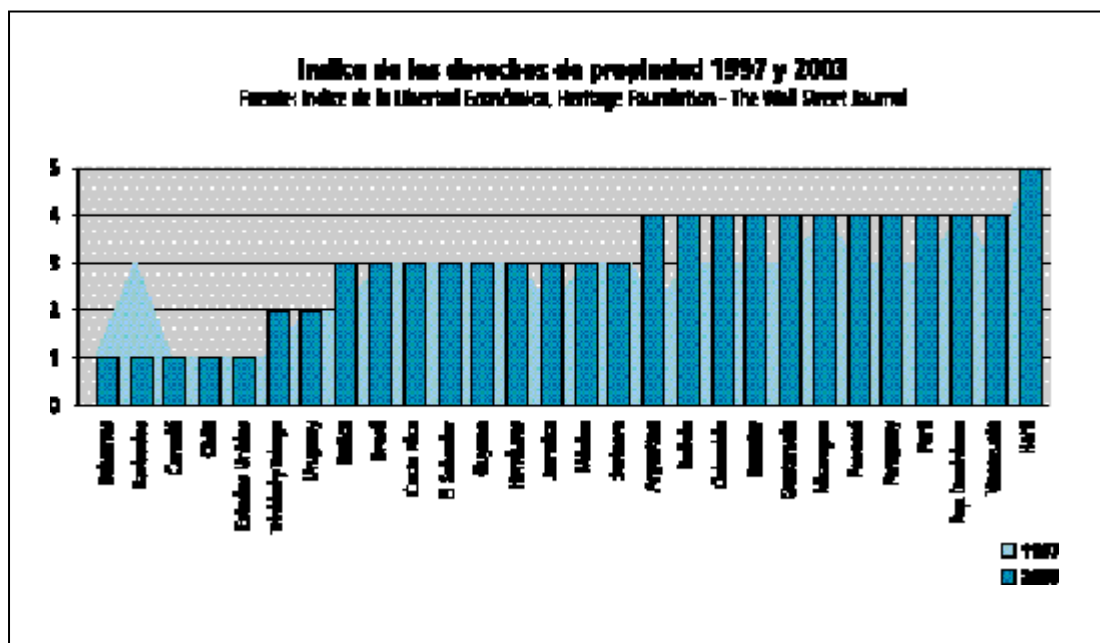
³² Los informes narrativos para los 192 países y 17 territorios se incluyen en la edición anual de *Freedom in the World*. Disponibles también en <http://www.freedomhouse.org/research/survey2002.htm>

ción) que describe al sistema judicial como completamente ineficaz y saturado de corrupción.³⁴

El Gráfico 21 contrasta los datos de este índice correspondientes a 1996 y 2003. De modo general, se observa que la mayoría de los países aparecen calificados con deficiencias de importancia en la capacidad de sus sistemas judiciales, con problemas de corrupción, lentitud en la resolución de las disputas y escasa capacidad para hacer cumplir los contratos.

Sólo un conjunto minoritario de los países (Bahamas, Barbados, Chile, Canadá y Estados Unidos) muestran condiciones de alta protección de los derechos de propiedad —con la evaluación implícita de escasa corrupción y un poder judicial libre de influencias de otros poderes del Estado—. En el período, sólo Barbados muestra haber mejorado su calificación, con un paso significativo de 3 (sistema judicial ineficiente) a 1 (sistema judicial eficiente y libre de corrupción).

Gráfico 21



Estos datos pueden verse corroborados con los informes cualitativos que acompañan y justifican la calificación para cada país.³⁵

6. Indicadores de riesgo

Corrientemente, las agencias calificadoras de riesgo han incluido en sus evaluaciones al sistema judicial, directa o indirectamente, en índices como la vulnerabilidad del Estado de Derecho, la calidad y eficiencia de la burocracia o el nivel de sobornos, por mencionar algunos. Estas evaluaciones, aparte del valor que proporcionan por sí solas para análisis específicos, constituyen también la materia prima de una amplia familia de indicadores que, en su conjunto, han permitido configurar mediciones más integrales o sofisticadas sobre el desempeño de las instituciones y su vinculación con el desarrollo y crecimiento económico de los países.

6.1 Ley y Orden: la calidad del Estado de Derecho y su riesgo

La International Country Risk Guide (ICRG) es posiblemente, junto a otras, una de las fuentes más recurrentes de indicadores sobre el desempeño y proyección de las instituciones expresada en términos de riesgo. Uno de sus indicadores es el índice Ley y Orden (Law and Order).

La Ley y el Orden son evaluados separadamente, con un puntaje de cero a tres puntos —niveles de riesgo— cada uno. El componente Ley es una evaluación de la fortaleza e imparcialidad del sistema judicial, mientras que el componente Orden es una evaluación de la observancia popular de la ley. Un país puede tener un alto puntaje (3) en términos del sistema judicial, pero un bajo puntaje (1) si la ley se ve afectada por un muy alto índice de delitos o si la ley no es observada rutinariamente con sanciones efectivas.

³⁴ The Heritage Foundation. "Explicación de los Factores del Índice de libertad económica", en Índice de la Libertad Económica 2003, Dow Jones Company, Inc, Washington, 2002, p. 65

³⁵ Esas respuestas, al menos las correspondientes a la última edición del Índice, se encuentran disponibles en <http://www.heritage.org>

La Tabla 5, correspondiente a los años 1996 y 2002, muestra los índices de riesgo para 26 países de las Américas.³⁶ Los datos están ordenados por los países que registran el más alto nivel de riesgo en 2002. De acuerdo con estas cifras, al menos 19 países del continente exhiben una evaluación deficiente en la calidad del sistema judicial y la observancia de la ciudadanía al orden jurídico. Entre ellos, Colombia, Jamaica, Guatemala, Brasil y Honduras aparecen como los países con mayor riesgo, seguidos por Haití, México, República Dominicana y Venezuela. Y, en menor medida, Argentina, El Salvador y Uruguay.

En el otro extremo, Canadá es evaluada invariablemente como el país donde el Estado de Derecho presenta una sólida situación, seguida por Estados Unidos que, si bien su sistema judicial y la obser-

vancia popular de la ley obtienen una alta evaluación positiva, el país registró un leve descenso de 6 puntos en 1996 a 5,5 en 2002. Chile aparece como el más estable y mejor evaluado de los países latinoamericanos, con una calificación invariable de 5 puntos.

El Gráfico 22 permite visualizar en un contexto regional la situación de riesgo de todos los países de las Américas incluidos en este estudio. De modo general, puede apreciarse un deterioro en la calidad del Estado de Derecho, expresado por el incremento en los niveles de riesgo de Ley y Orden en casi la mayoría de los países entre 1996 y 2002 –la superficie sobrante en color gris del gráfico ilustraría la proporción de pérdida de estabilidad, o incremento de riesgo, para el Estado de Derecho en ese período–.

Tabla 5

Ley y Orden: índice de riesgo Fuente, International Country Risk Guide, The PRS Group		
	1996	2002
Colombia	2	1
Jamaica	3	1
Guatemala	3	1.5
Brasil	3	1.75
Honduras	3	1.75
Haití	3	2
México	3	2
Paraguay	4	2
Rep. Dominicana	4	2
Venezuela	4	2
Argentina	5	2.5
El Salvador	3	2.5
Uruguay	3	2.5
Bolivia	3	3
Ecuador	4	3
Guyana	4	3
Panamá	3	3
Perú	3	3
Surinam	3	3
Trinidad & Tobago	4	3.5
Bahamas	4	4
Costa Rica	4	4
Nicaragua	4	4
Chile	5	5
Estados Unidos	6	5.5
Canadá	6	6

³⁶ Estos datos corresponden a los promedios de los meses de abril y octubre de cada uno de esos años. Copyright © The PRS Group, Inc., 1979-2003, East Syracuse, NY 13057 USA. Datos reproducidos con autorización de los titulares del copyright. Más detalles sobre la International Country Risk Guide en www.icrgonline.com

7. Sistema judicial y transparencia: el Índice de la Opacidad y su impacto económico

El Índice de la Opacidad es el resultado de un estudio realizado en su primera versión a fines de 2000 por PricewaterhouseCoopers en 35 países, once de ellos de la región interamericana.³⁷ Se trata de una investigación que examina el grado de transparencia institucional de los países en cinco áreas consideradas dimensiones que afectan los mercados de capitales. Estas son: la corrupción, el sistema legal y judicial, las políticas macroeconómicas y fiscales del gobierno, las normas y prácticas de rendición de cuentas –incluido el gobierno corporativo y la emisión de información– y el régimen regulaciones.

El estudio define la opacidad como “la falta de prácticas claras, formales, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas, en los mercados de capitales del mundo”. Su premisa esencial es que mientras más alto es el grado de opacidad de un país, es decir, a medida que se incrementan las prácticas que debilitan la transparencia institucional, aumentan el costo de las inversiones y se debilita la capacidad de atraer nuevos negocios con capitales externos. En este sentido, una proposición del estudio es que “las reformas domésticas que reducen la opacidad pueden ser tan efectivas como una reducción de impuestos para promover la inversión doméstica y atraer la inversión extranjera, sin sacrificar ingresos fiscales”.

El informe ofrece tres tipos de indicadores relacionados:

- Una calificación de la Opacidad Total (denominada en el índice como *Factor-O*): los datos, además, se muestran también de modo desagregado en cada una de las áreas citadas –presentadas en el esquema abreviado de la palabra CLEAR–.³⁸
- Una estimación del *equivalente fiscal* o sobreimpuesto oculto: esto es, un valor que mide el efecto de la opacidad como si aplicara un impuesto oculto adicional a la utilidad de las empresas (particularmente a la inversión extranjera directa). Y,
- Una estimación de la *prima de riesgo*: es decir, el costo atribuible a la opacidad en términos de cuánto se encarecen, por esta razón, los préstamos solicitados por los países a través de la emisión de bonos soberanos. Esto significa que, de acuerdo

con el informe, los países con más opacidad tienden a enfrentar, en promedio, una tasa de interés más alta sobre la deuda que emiten.

Los datos se derivan de una encuesta realizada a directores de finanzas, analistas de valores, banqueros y consultores de PricewaterhouseCoopers familiarizados con los países comprendidos en el estudio. La encuesta contempló una escala de 0 a 150, donde cero corresponde al máximo nivel de transparencia y 150 se refiere a las condiciones uniformes de perfecta opacidad. De esta manera, a menor número, menor opacidad, mejor evaluación y menor efecto económico (adverso).

Los resultados del estudio muestran que, en promedio, la opacidad legal y judicial para los once países de las Américas incluidos en la investigación es de 56,2 puntos, una cifra levemente superior al valor promedio de la opacidad total para ese mismo conjunto de países. Los problemas de falta de transparencia en la región, de acuerdo con este informe, estarían representando la aplicación de un impuesto oculto a la utilidad de las empresas equivalente, en promedio, a 20,7 por ciento. Una quinta parte de ese virtual sobreimpuesto estaría ocasionado por la poca claridad y transparencia del sistema judicial para resolver las disputas y proteger los derechos de los accionistas (Gráfico 24).

Con excepción de los Estados Unidos y Chile, donde el costo económico derivado de prácticas opacas es comparativamente bajo (Tabla 6), en los restantes países la debilidad de las políticas de transparencia estaría impactando negativamente en la inversión doméstica y en la atracción de capitales extranjeros, a la vez que encarecería el costo de los préstamos para los países con la emisión de bonos soberanos.

De acuerdo con el informe, Ecuador y Venezuela aparecen como los países más perjudicados por efecto de la opacidad de sus instituciones, especialmente en el ámbito legal y judicial. Una situación que afecta también de modo importante a Colombia, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y México. En Guatemala, si bien la opacidad total representa la aplicación de un impuesto oculto a las inversiones de 28 por ciento y una prima de riesgo de 749 puntos bases⁴⁰ –equivalente a una tasa de interés de 7,5 por ciento como sobrecargo a los préstamos mediante la emisión de bonos de soberanía–, la opacidad de su sistema judicial es menor a la de los otros países.

³⁷ Los datos corresponden a los promedios de los meses de abril y octubre de cada uno de esos años. Copyright © The PRS Group, Inc., 1979-2003, East Syracuse, NY 13057 USA. Cifras reproducidas con autorización de PRS Group. Más detalles sobre la International Country Risk Guide en www.icrgonline.com

³⁸ PricewaterhouseCoopers. The Opacity Index. A Project of the PricewaterhouseCoopers Endowment for the Study of Transparency and Sustainability, enero de 2001. Disponible en http://www.pwcglobal.com/fr/pwc_pdf/pwc_100068_opacity_index.pdf

³⁹ Como sigla compuesta por la primera letra en inglés de cada subíndice, a saber: Corruption, Legal and Judicial, Economic Policy, Accounting, Regulatory). Los valores para la calificación de la opacidad total de cada país se obtuvieron mediante una transformación lineal del promedio de las respuestas de la encuesta, con igual ponderación para cada subíndice.

⁴⁰ Cada 100 puntos base de prima de riesgo representan el equivalente a 1 por ciento de interés en los préstamos derivados de la emisión de bonos soberanos.

Gráfico 24

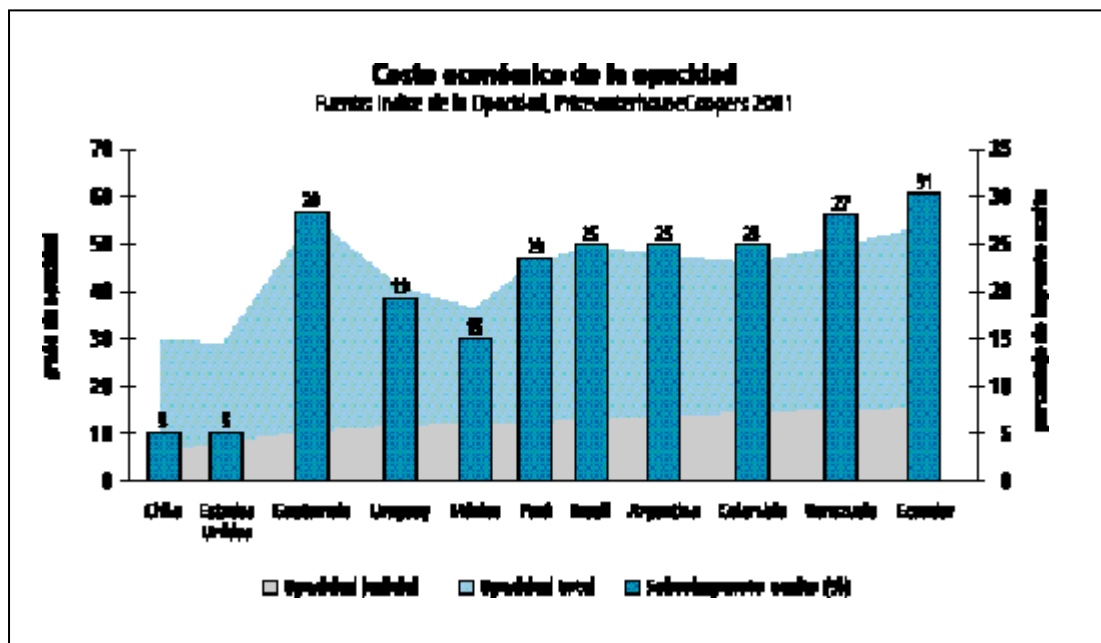


Tabla 6

Índice de la Opacidad y sus efectos Fuente: PricewaterhouseCoopers 2001				
	Opacidad Legal y Judicial	Opacidad Total	Sobreimpuesto oculto	Prima de riesgo
Chile	32	36	5	3
Estados Unidos	37	36	5	0
Guatemala	49	65	28	749
Uruguay	56	53	19	452
México	58	48	15	308
Perú	58	58	23	563
Brasil	59	61	25	645
Argentina	63	61	25	639
Colombia	66	60	25	632
Venezuela	68	63	27	712
Ecuador	72	68	31	826

8. Indicadores de Gobernabilidad

En 1998, un equipo de investigadores del Instituto del Banco Mundial inició el desarrollo de un conjunto de indicadores sobre la calidad global del gobierno, elaborados a partir de la información combinada de una variedad de índices comparativos y encuestas ya existentes.⁴¹ Se trata de seis medidas de la percepción de gobernabilidad cuyos resultados sugieren desafiar las visiones tradicionales sobre este tópico y otorgar un diagnóstico comprensivo sobre el tema con una explícita indicación de los márgenes de error de los datos para cada país.

Ese conjunto de mediciones se conoce hoy como indicadores globales de gobernabilidad. Se dividen en seis grupos, consideradas en sentido amplio como *dimensiones de la gobernabilidad*. A saber:

- **Fortaleza y calidad del Estado de Derecho:** independencia del poder judicial, imprevisibilidad de la justicia, protección de derechos de la propiedad, delincuencia como obstáculo para los negocios, costo y pérdidas asociadas a la delincuencia.
- **Voz y rendición de cuentas externa:** transparencia de las instituciones, disponibilidad del gobierno de rendir cuentas externamente, posibili-

⁴¹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Pablo Zoido-Lobaton, Indicadores de los agregados globales de la calidad del gobierno. Documento de Trabajo Políticas de Estudio 2195, Banco Mundial, Washington, octubre de 1999. De acuerdo con los autores, los indicadores se basan en más de 190 medidas de percepción de gobernabilidad desarrolladas por 17 organizaciones en todo el mundo. Véase Daniel Kaufmann y Aart Kraay, Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: Evidencia para Latinoamérica y el Mundo. Instituto del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov-e.pdf>. Una completa bibliografía sobre la metodología y evolución de estos indicadores, disponible en www.worldbank.org/wbi/governance

dad de la sociedad civil para expresar inquietudes ante los cambios en las leyes y políticas.

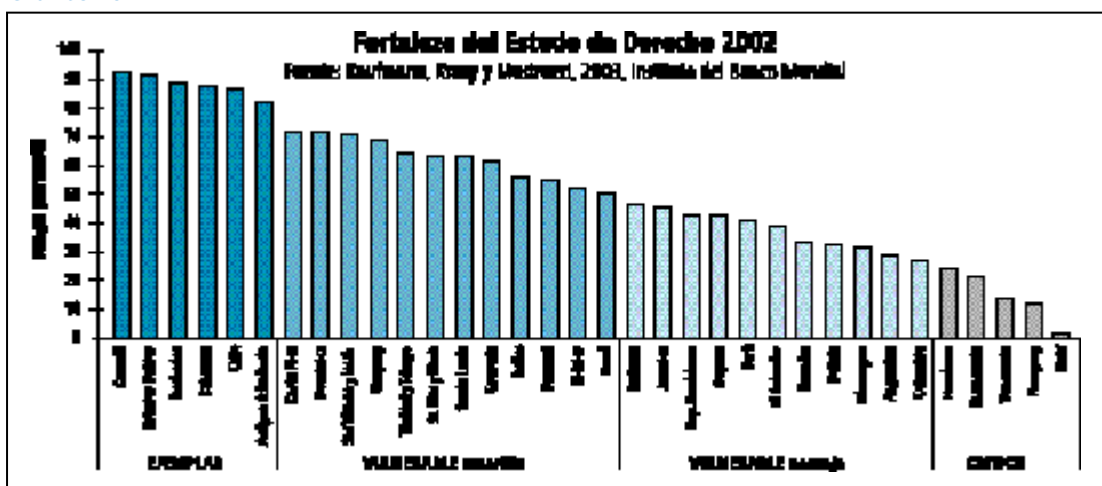
- **Control de la corrupción:** frecuencia de pagos irregulares a jueces y funcionarios públicos.
- **Estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo.**
- **Efectividad del gobierno:** calidad de la formulación de políticas, burocracia y prestación de servicios públicos.
- **Ausencia de carga regulatoria.**

El estudio se realizó por primera vez sobre una muestra de 160 países y fue ampliado en versiones siguientes a más de 175. Como novedad frente al enfoque tradicional de otras mediciones comparativas, se indicó que este nuevo conjunto de indicadores no era aplicable (o apropiado) para establecer comparaciones entre países considerados individualmente.

*“Dado que, al nivel de país, los márgenes de error generalmente no son pequeños, es una equivocación hacer a los países ‘competir’ en clasificaciones aparentemente precisas tipo ‘carreras de caballos’ de gobernabilidad. En su lugar, agrupar países en un número limitado de amplias categorías (que van de ‘luz verde’/ejemplar, a ‘amarillo-naranja’/vulnerable y a ‘luz roja’/crisis de gobernabilidad) para cada dimensión de gobernabilidad es más apropiado y consistente estadísticamente. Por lo tanto, esta amplia agrupación de indicadores de gobernabilidad (y la presentación transparente del margen de error de cada dato puntual) es la forma en la cual hemos organizado el conjunto de datos total de indicadores.”*⁴²

Considerando la escala de tres categorías –o cuatro, si se divide, como lo plantea Kaufmann, el espacio de gobernabilidad vulnerable entre una región *amarillo* de cautela y atención moderada a una región *naranja* de preocupación mayor–, puede observarse que el fortalecimiento del Estado de Derecho, y con ello la calidad y eficacia del sistema judicial, constituye el principal reto para la gobernabilidad en las Américas, según lo muestran los resultados de la medición correspondientes a 2002⁴³ (Gráfico 25, los países aparecen marcados en los colores de las categorías sugeridas⁴⁴).

Gráfico 25



El desafío de las Américas de mejorar la calidad del Estado de Derecho aparece incluso como una tarea de mayor preponderancia que el fortalecimiento del control de la corrupción, si bien también en este ámbito la región exhibe una significa-

tiva zona de vulnerabilidad, que involucra a más de dos tercios de los países del continente (Gráfico 26). No puede excluirse tampoco que un sólido Estado de Derecho apareja necesariamente herramientas eficaces para el control de la corrupción.⁴⁵

⁴² Daniel Kaufmann. Replanteando Gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían los convencionalismos, Instituto del Banco Mundial, Washington, 2003. Disponible en http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov-e.pdf. El artículo es un borrador de la traducción al español del trabajo "Governance Crossroads", en: Global Competitiveness Report 2002-2003 Op. cit. Kaufmann señala que "estos indicadores compuestos mundiales de gobernabilidad, aunque cubren a un conjunto de países mucho mayor que lo que está disponible bajo cualquier encuesta o sondeo individual, no permiten una desagregación detallada de manifestaciones particulares de mala gobernabilidad".

⁴³ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, en: Working Paper Series, Instituto del Banco Mundial, Washington, mayo de 2003. Los datos se hallan disponibles en: www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002

⁴⁴ Los datos ilustrados en el Gráfico contienen valores de desviación estándar que informan los márgenes de error para la información de cada país. Dichos datos debieran aparecer en los gráficos, por la alta importancia de esa información en el contexto de estos indicadores. De cualquier modo, todos los datos, y sus márgenes de error, pueden corroborarse directamente en: www.worldbank.org/wbi/governance

⁴⁵ En este sentido, al replantear los enfoques tradicionales de la gobernabilidad, también se impone el reto de replantear las reformas judiciales, al menos aquellas de enfoque ortodoxo que enfatizan el mejoramiento de aspectos parciales del sistema. "Dependiendo del diagnóstico de las particularidades del país, programas tradicionales de reforma legal o judicial podrían no funcionar", sugiere Daniel Kaufmann. "Financiar proyectos judiciales tradicionales que proveen entrenamiento, equipo, consejo organizacional, convocar una conferencia internacional, y proveer asistencia técnica para asuntos superficiales como manejo de carga de casos dentro de la estructura existente, probablemente fracasará al afianzar el régimen con mala gobernabilidad existente e intereses creados (o redes relacionadas de corrupción) en casos donde los jueces son nombrados sobre bases apartadas de consideraciones basadas en el mérito y/o sujetos a captura económica. Crudamente, en varios países, una judicatura y/o institución legal de pobre desempeño es probablemente mal gobernada en formas que a menudo incluyen la compra de las posiciones de nombramiento (ya sea en la legislatura o judicatura). Estos beneficios pueden subsecuentemente verse reflejados en la "privatización" de la formulación de leyes y decisiones judiciales. Donde esto prevalece, las instituciones legales y judiciales se convierten en una parte importante del problema más amplio de gobernabilidad en lugar de un posible punto de entrada para su solución, por lo menos en el corto plazo. Por lo tanto, se requieren enfoques más audaces para encontrar áreas para progreso concreto - incluyendo la selección de puntos de entrada para las reformas en instituciones fuera de la judicatura o arena legal". Daniel Kaufmann. Replanteando Gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían los convencionalismos, Instituto del Banco Mundial, Washington, 2003, pp. 16 y 17.

Gráfico 26

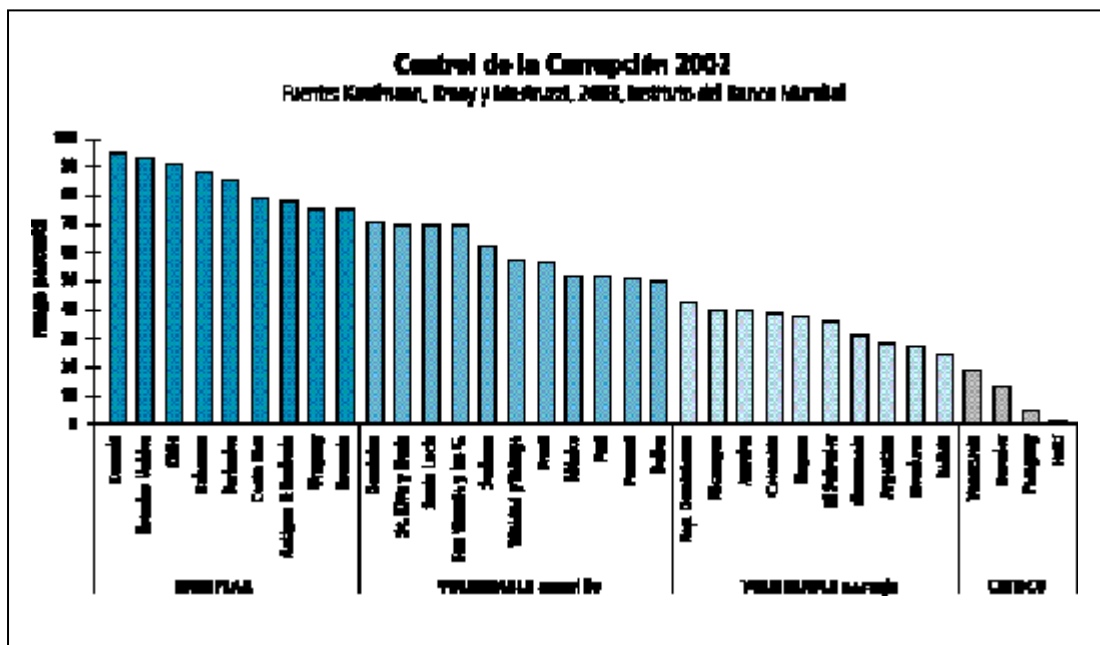


Tabla 7

Indicadores de corrupción 2002				
	CORRUPCIÓN COMO RIESGO ICRG menor número, mayor riesgo	CORRUPCIÓN PERCIBIDA Transparency International menor número, mayor per- cepción de corrupción	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Instituto del Banco Mundial mayor número mejor evaluación	CORRUPCIÓN Y CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Foro Económico Mundial menor número, mejor evaluación
Antigua y Barbuda	--	--	77,8	--
Argentina	2	2,8	27,8	58
Bahamas	4	--	88,7	--
Barbados	--	--	85,6	--
Belice	--	--	50	--
Bolivia	2	2,2	25,3	71
Brasil	1,75	4	56,7	46
Canadá	4,5	9	95,9	7
Chile	4	7,5	90,7	10
Colombia	2,5	3,6	38,7	41
Costa Rica	3	4,5	79,4	59
Dominica	--	--	71,1	--
Ecuador	1,5	2,2	14,4	69
El Salvador	2,5	3,4	36,6	40
Estados Unidos	3,75	7,7	92,3	20
Grenada	--	--	74,7	--
Guatemala	1,75	2,5	30,9	66
Guyana	3	--	38,1	--
Haití	1	2,2	0,5	79
Honduras	2,5	2,7	27,3	74
Jamaica	2	4	39,2	49
México	2	3,6	52,1	47
Nicaragua	3	2,5	39,7	60
Panamá	2	3	51	55
Paraguay	1	1,7	4,1	72
Perú	2	4	51,5	37
Rep. Dominicana	2	3,5	43,3	57
San Vicente y las G.	--	--	69,6	--
Santa Lucía	--	--	69,6	--
St Kitts-Nevis	--	--	69,6	--
Surinam	2	--	62,4	--
Trinidad y Tobago	2,5	4,9	57,2	48
Uruguay	3	5,1	75,8	24
Venezuela	1,75	2,5	18,6	65