

**JUSTICIA Y BIENESTAR.
De la eficiencia del sistema judicial
y el desarrollo económico¹**

VIRGINIA ROSALES LÓPEZ²
vrosales@der.ucm.es

ABSTRACT

This paper is a review of the literature that sustains the narrow relation between the performance of the judicial institutions and the economic development of a country; focusing in the development of credit markets. The paper shows how the individual's behaviour is modelled by the institutional frame, and it's consequences on the economy and the social welfare.

Keywords: justice, economic development, institutional frame, social welfare.

RESUMEN

El objetivo de este ensayo consiste en presentar una breve revisión de la literatura que sustente la estrecha relación que existe entre el desempeño de las instituciones judiciales y el desarrollo económico de un país; haciendo especial énfasis en el desarrollo de los mercados de crédito financiero. A lo largo del trabajo se muestra la forma en la que el marco institucional modela la conducta de los individuos, lo que a su vez genera consecuencias sobre la economía en general y el bienestar social.

Palabras clave: justicia, desarrollo económico, marco institucional, bienestar social.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la relación entre el desempeño de las instituciones y sus efectos sobre el desarrollo económico ha despertado un gran interés en el ámbito de la gestión pública, específicamente, de los organismos

1 Aceptación: 26 de octubre de 2005.

2 Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Granada y Centro de Investigaciones en Derecho y Economía, Universidad Complutense de Madrid. Los comentarios del profesor Santos Pastor son motivo de agradecimiento especial. El contenido y las opiniones mantenidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de la autora.

multilaterales encargados de financiar reformas institucionales en diferentes países latinoamericanos y en aquellos denominados “países en transición”³. En el año 2002 el Banco Mundial publica un informe cuyo tema central es el de “construir instituciones para el mercado”, donde los analistas hacen énfasis en que los mercados funcionan si tienen reglas claras, mecanismos para hacer cumplir estas reglas y organizaciones que promuevan las transacciones entre los agentes. En esta línea de análisis se asume que las instituciones transmiten información sobre las condiciones del mercado y que una de sus funciones principales consiste en garantizar el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad; lo que facilita el intercambio y cooperación entre los agentes, y por ende, la creación de valor y el uso eficiente de los recursos en una sociedad⁴.

El interés despertado en el ámbito de la gestión pública hacia el desempeño de las instituciones y sus efectos, sumado a la necesidad de sustentar con estudios científicos la financiación de reformas institucionales en diversos países en vías de desarrollo, dieron lugar, a una gran cantidad de investigaciones que tienen sus antecedentes en tres grandes grupos o corrientes del mundo académico. En primer lugar, el estudio seminal de Douglass North (1990) “Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico”, que ha sido origen de numerosos estudios posteriores, más bien de aplicación empírica para corroborar sus teorías y la de otros autores conocidos como “nuevos institucionalistas”. En segundo lugar, se encuentran los estudios enmarcados en el área de la macroeconomía del desarrollo, entre sus exponentes principales, sin duda, podemos mencionar a Robert Barro y Sala-i-Martin (1995), quienes han prestado atención especial al impacto que el estado de derecho y otras instituciones tienen sobre el crecimiento económico. En tercer lugar, especialistas en el análisis económico del derecho, como Richard Posner (1992) entre otros, quienes vienen examinando desde un enfoque microeconómico, los efectos que producen los cambios de las instituciones jurídicas en los incentivos de los individuos y el bienestar social.

Hasta hace muy poco las investigaciones de carácter empírico se hallaban dirigidas a medir el impacto del desempeño de diversas instituciones sobre el crecimiento económico, por lo que gran parte de los esfuerzos se concentraron en torno a los efectos puramente macroeconómicos. Sin embargo, la mayoría de estos estudios se sustentan teóricamente en el análisis microeconómico, el cual hace hincapié en las expectativas, incentivos y la conducta de los individuos. Así por ejemplo, Scully (1988) analiza el efecto de las libertades políticas, civiles y económicas de los

3 Véase “Initiatives in Legal and Judicial Reform” (2001) y “World Development Report” (2002) del Banco Mundial. Posner (1998), Buscaglia y Dakolias (1999) Dakolias y Said (1999), Messick (2000).

4 Véase entre otros, Pastor (1993,1999, 2003); Messick (1999), Hammergren (2000); Galanter (2000), Dietrich (2000), Cabrillo (2000), Castelar Pinheiro (2000) , Sen (2000), Cabrillo y Pastor (2001).

ciudadanos sobre el crecimiento económico. Barro y Sala-i-Martin (1995) estudian los efectos del estado de derecho y de la estabilidad política en el crecimiento económico. Mauro (1995) y Knack y Keefer (1995) analizan el efecto de la “eficiencia burocrática” y la corrupción sobre el crecimiento y la inversión agregada. Brunetti, *et al* (1997) estudian el efecto de la credibilidad en las instituciones sobre el crecimiento económico. Kaufmann, *et al* (1999, 2000, 2003) muestran que la efectividad del gobierno y el marco regulatorio entre otros, tienen un peso importante sobre el Ingreso per cápita, la mortalidad infantil y nivel de alfabetización en edad adulta. En España, Cabrillo y Pastor (2001) estudian el efecto de la inseguridad jurídica y el desempeño del sistema de justicia sobre el crecimiento. Todos estos trabajos tienen en el objetivo común “de” determinar los costes económicos que soporta la sociedad debido a la existencia de instituciones ineficientes, ya sean políticas o jurídicas y, además de conceptualizar el problema, tratan de identificar las variables sobre las cuales medir el impacto de los sistemas político y jurídico en el crecimiento o cualquier otro indicador de desarrollo económico.

Recientemente, los resultados obtenidos en aquellos estudios han impulsado una investigación más exhaustiva sobre los efectos del desempeño de diversas instituciones sobre sectores más específicos de la economía, profundizando, además, en el estudio del comportamiento de los agentes, desde un enfoque microeconómico que tome en cuenta su función de utilidad, cómo se ven afectados sus incentivos y su conducta ante el desempeño institucional. Para ello, la tradición de la ciencia económica impone la necesidad de operacionalizar cada vez más los conceptos, generar indicadores que permitan medir de la manera más objetiva posible las variables, para finalmente elaborar modelos econométricos que permitan corroborar las teorías y poder tomar decisiones de gestión pública con base en estudios científicos y no en meras intuiciones.

Entre las distintas instituciones que operan en una sociedad, particularmente nos interesa centrarnos en el desempeño del Sistema Judicial y sus efectos sobre la economía. La razón de focalizar nuestra atención en el desempeño del Sistema Judicial está en que el mercado necesita de un marco normativo donde exista una buena definición y protección de los derechos de propiedad, que haya forma de exigir el cumplimiento de los contratos, y los costes de transacción sean reducidos. El valor social de esas normas depende de que se apliquen, y para asegurar que así sea es imprescindible contar con un sistema judicial eficiente a la par que eficaz, citando a Pastor Prieto (1999) “el valor del derecho es algo probable, cuya materialización depende de que las violaciones se detecten, los violadores sean juzgados y las condenas o indemnizaciones efectivamente cumplidas. La justicia es, pues, uno de los mecanismos centrales para asegurar que la ley sea respetada, los derechos protegidos y las obligaciones contractuales cumplidas, si no funciona, el valor del derecho desaparece.” La clave está

en que el desempeño del sistema judicial transmite información al mercado que incide sobre las ganancias o pérdidas esperadas de los agentes y esto modifica sus incentivos. Un sistema de justicia eficiente puede generar varios efectos como:

- Estimular el intercambio, las negociaciones, el volumen de créditos bancarios, al garantizar el cumplimiento de contratos.
- Estimular el progreso tecnológico y científico al proteger la propiedad intelectual.
- Estimular la inversión, dado que los agentes invertirán más en capital físico y humano si sus derechos de propiedad se encuentran garantizados.
- Estimular la exploración de economías de escala, e integración vertical de empresas con resultados beneficiosos para la sociedad.
- Reducir la posibilidad de cambios inesperados en las reglas de juego, derechos civiles y derechos políticos, lo cual disminuirá riesgos de expropiación y creará un ambiente de mayor certidumbre, favoreciendo la inversión.

Siendo ésta un área tan general, consideramos prudente centrarnos solo en un aspecto del amplio abanico de posibilidades que hemos mencionado arriba: el impacto de la ineficiencia judicial (en el ámbito de la justicia civil) sobre los mercados de crédito financiero. Nuestro objetivo consiste en presentar una breve revisión de los avances que se han registrado en los últimos años en el estudio empírico de la relación entre la eficiencia judicial, los incentivos de los agentes y el racionamiento del crédito financiero.

II. EFICIENCIA JUDICIAL Y CRÉDITO FINANCIERO

La función principal del sistema judicial consiste en garantizar el cumplimiento de las normas, un funcionamiento ineficiente de los tribunales puede generar racionamiento del volumen de créditos concedidos a empresas y hogares, debido a la falta de confianza de las entidades financieras en hacer cumplir sus derechos. Los avances en cuanto a modelos analíticos que desarrollen formalmente esta idea son pocos. Japelli, *et al* (2001) y Fabri (2001) presentan modelos en los que el desempeño ineficiente del sistema judicial incentiva la conducta oportunista de los deudores y los prestamistas responden reduciendo el volumen de créditos. De acuerdo con estos modelos, las mejoras en la eficiencia judicial reducen el racionamiento del crédito.

Partiendo de la evidencia empírica presentada entre otros por Castellar Pinheiro y Cabral (1998), Japelli, *et al* (2001), Fabri (2001) y Fabri y Padula (2002) podemos decir que el desempeño del sistema judicial tiene un impacto significativo sobre el mercado del crédito. Estudios conducidos a nivel agregado han encontrado que las diferencias en el

desempeño judicial pueden explicar las diferencias en el tamaño del mercado de crédito en las distintas provincias de un país⁵. Por otro lado, estudios conducidos a nivel desagregado muestran que las diferencias en el desempeño judicial explican las diferencias en el volumen de crédito concedido tanto a empresas como a hogares.

Aunque el marco legal sea el mismo en un país, léase, las leyes de protección de los derechos de los acreedores son las mismas a lo largo de una nación, éstas son aplicadas por los tribunales de cada estado o provincia, con lo cual, dentro de un mismo país existen diferencias en cuanto a la calidad y eficiencia de la aplicación de las leyes. En Brasil, estas diferencias permitieron a Castelar Pinheiro y Cabral (1998) desarrollar un estudio para evaluar empíricamente el impacto de la eficiencia judicial sobre el desarrollo de los mercados de crédito en los distintos estados. La evidencia empírica mostraba que la región norte del país presentaba el índice de ineficiencia judicial más alto 0.57 (en una escala de 0 a 1 donde 1 es el mayor grado de ineficiencia), y a la vez presentaba la actividad crediticia más baja: 2.4% del crédito rural y 1.5% de otros créditos. Todo lo contrario ocurría en el sur de Brasil, esta región presentaba el índice de ineficiencia judicial más bajo 0.51 y el nivel de actividad crediticia más alto del país 33%. Tras un análisis econométrico los autores encontraron que la ineficiencia judicial tiene un importante impacto negativo en el volumen de crédito concedido por las instituciones financieras, así, el aumento de una desviación estándar en el índice de ineficiencia judicial reduce la ratio de crédito total/PIB en 8.5 puntos porcentuales.

Podemos encontrar el fundamento microeconómico de la relación entre el desempeño judicial y los mercados de crédito en los incentivos de los deudores. Una entidad de crédito se enfrenta a la probabilidad de que sus deudores paguen o no paguen la deuda contraída. El fraude puede producirse (1) por imposibilidad –insolvencia- (2) porque aún siendo solventes, se comporten de manera oportunista si los beneficios de defraudar son mayores que los costes que imponen las sanciones esperadas. Japelli, Pagano y Bianco (2002) construyeron un modelo matemático para describir que una justicia ineficiente incrementará la conducta oportunista de los deudores: los acreedores, anticipando que los deudores estarán tentados a defraudar y que serán incapaces de recuperar su deuda (fácilmente y a un bajo coste, vía tribunales), responderán reduciendo la disponibilidad de crédito y aumentando las tasas de interés.

Al igual que en Brasil, en Italia, las leyes de protección de los derechos de los acreedores son las mismas para toda la nación, pero son aplicadas por los tribunales de cada provincia, por lo tanto existen diferencias en

5 Por ejemplo Castelar Pinheiro y Cabral (1998) en Brasil, Japelli, *et al* (2001) en Italia.

la eficiencia con la que se aplican las leyes en cada provincia. Japelli, *et al* (2002) exploraron el impacto de la eficiencia judicial sobre la ratio de préstamo/PIB y sobre las tasas de interés, entre otros, encontrando que la ineficiencia judicial tiene un elevado coste económico en el mercado de crédito, la mejora en el desempeño judicial reduce el racionamiento de crédito e incrementa el volumen de préstamos, el efecto sobre las tasas de interés es ambiguo (dependerá de la estructura del mercado de los bancos, si es monopolística o competitiva).

La evidencia empírica en Italia y en Brasil muestra que la eficiencia judicial incide sobre el volumen de crédito concedido por provincia (o estado en el caso del Brasil). Sin embargo, también se ha evaluado el impacto de la ineficiencia judicial a nivel desagregado, en este sentido podríamos preguntarnos en particular: ¿cómo se ven afectadas las empresas? Fabri (2001) construye un modelo matemático en el que describe la correlación que existe entre el grado de aplicación de la ley por parte del sistema judicial y la disponibilidad de financiamiento externo para las empresas, así como el tamaño de las mismas. En este caso la autora buscaba conocer el efecto de la eficiencia judicial sobre el financiamiento y la producción de las empresas en España e Italia. La evidencia empírica para el caso Español muestra que si nos movemos de la región española con la duración media más alta de los juicios civiles (es decir la más ineficiente), a la región donde el desempeño judicial es el más eficiente, el monto de financiamiento externo de las empresas aumenta aproximadamente en un 35% y el tamaño (aproximado por el número de empleados) aumenta aproximadamente en un 18%. Al mismo tiempo el estudio muestra la importancia de la eficiencia de las instituciones legales para el nivel de actividad agregada, las regiones Italianas que tienen un sistema judicial más eficiente obtienen un mayor nivel de producto y presentan un mayor stock de capital.

Otro estudio a nivel desagregado también ha puesto de manifiesto los efectos de la ineficiencia judicial sobre la asignación de créditos a los hogares, Fabri y Padula (2002) construyeron un modelo matemático para describir que el desempeño del sistema judicial afecta tanto la probabilidad de que un hogar sufra restricciones de crédito, como el monto del préstamo a conceder por la entidad bancaria. Aplicando técnicas econométricas, encontraron que la evidencia empírica era consistente con su modelo matemático: el mal desempeño del sistema judicial es responsable de que muchos hogares italianos sufran restricciones de crédito, aquellos hogares ubicados en distritos judiciales donde el desempeño de los tribunales es peor, tiene mayor probabilidad de que le sean denegados los préstamos que solicita, adicionalmente, el monto de la deuda en los hogares “no-restringidos” disminuye si la calidad de la justicia empeora. Así, si aquellas provincias que presentan un desempeño judicial más ineficiente se les dotase con el nivel de desempeño más alto se podría

reducir la probabilidad de que los hogares sufran restricciones de crédito entre un 63% y un 70%. Las implicaciones que estos resultados tienen en términos de bienestar social son evidentes.

En resumen, hasta el momento la evidencia parece ser bastante clara: existe una relación entre el desempeño de las instituciones judiciales y las restricciones de crédito, tanto a nivel agregado (provincias), como a nivel desagregado (empresas y hogares). Sin embargo, existe un consenso en el ámbito académico en torno a la necesidad de producir más estudios sobre el tema, que abarquen una muestra más grande de países, refinando cada vez más la construcción de indicadores. No obstante hay que reconocer que esta es una tarea de gran dificultad debido a la escasa o en ocasiones inexistente disponibilidad de datos para poder hacer análisis estadístico y econométrico.

III. COMENTARIOS FINALES

El breve recorrido que hemos realizado a través de los últimos avances en la literatura económica sobre el desempeño de las instituciones, haciendo particular énfasis en la Justicia Civil, pone de manifiesto que no solo la intuición o el sentido común, sino que además una considerable cantidad de estudios científicos avala la idea de que las economías necesitan marcos políticos y jurídicos estables, previsibles y seguros que incentiven el mejor uso posible de los recursos en una sociedad. No obstante, tan necesaria es la existencia de buenas normas como un sistema judicial eficiente que garantice su cumplimiento y en consecuencia la maximización del bienestar social.

IV. REFERENCIAS

- BARRO y SALA-i-MARTIN (1995). *Economic Growth*. Mc Graw Hill. New York.
- BRUNETTI, KINSUKO Y WEDER (1997). *Economic Growth with Incredible Rules. Evidence from a World private Sector Survey*. The World Bank, Washington D.C.
- BUSCAGLIA Y DAKOLIAS (1999). *Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account*. World Bank. Washington, D.C.
- CABRILLO, Francisco (2000). "Reforma Judicial y Crecimiento Económico." *Jornadas sobre Reforma Judicial y Crecimiento Económico*. Madrid, 18-20 de Octubre del 2000.
- CABRILLO Y PASTOR (2001). *Reforma Judicial y Economía de Mercado*. Circulo de Empresarios. Madrid.

- CASTELAR PINHEIRO Y CABRAL (1998) *Credit Markets in Brazil: The Role of Judicial Enforcement and other Institutions*. Centro de Estudios de Reforma do Estado. Brazil.
- DAKOLIAS Y SAID (1999). *Judicial Reform: A Process of Change Through Pilots Courts*. The World Bank. Washington D.C.
- DIETRICH, Mark (2000). *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union. Voices from Five Countries*. The World Bank. Washinton D.C.
- GALANTER, Marc (2000). "Three-Legged Pig: Risk Redistribution and Antinomianism in American Legal Culture." *Jornadas sobre Reforma Judicial y Crecimiento Económico*. Madrid, 18-20 de Octubre del 2000.
- FABRI, Daniela (2001) *Legal institutions, Corporate Governance and Aggregate Activity: Theory and Evidence*. Centro di Studi in Economia e Finanza. Dipartimento di Scienze Economiche- Università degli Studi di Salerno.
- FABBRI Y PADULA (2002) *Does poor legal enforcement make households credit-constrained?* Centro di Studi in Economia e Finanza. Dipartimento di Scienze Economiche- Università degli Studi di Salerno.
- HAMMERGREN, Linn A. (2000). "Toward Economically-Relevant Code and Court Reform: Lessons from Judicial Reform Efforts in Latin America." *Jornadas sobre Reforma Judicial y Crecimiento Económico*. Madrid, 18-20 de Octubre del 2000.
- JAPELLI, PAGANO Y BIANCO (2002) *Courts and Banks: Effects of the Judicial Enforcement on Credit Markets*. Centro di Studi in Economia e Finanza. Dipartimento di Scienze Economiche- Università degli Studi di Salerno.
- KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI (2003). *Governance Matters*. The World Bank, Washington D.C.
- KAUFMANN, KRAAY Y ZOIDO-LOBATÓN (2000) "Governance Matters: From Measurement to Action". *Finance Development*. Vol.37, No. 2. pp1-7.
- En <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>
- ____ (1999a). "Aggregating Governance Indicators". *Policy Research Working Paper*. The World Bank, Washington D.C.
- ____ (1999b). "Governance Matters". *Policy Research Working Paper No 2196*. The World Bank, Washington D.C.
- KNACK Y KEEFER (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *IRIS reprint No 65*. Reprinted from *Economics and Politics*, Vol.7, No. 3, November 1995, pp.207-227.

- MAURO, Paolo (1995). "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*. No 110. pp. 681-712.
- MESSICK, Richard (2000). "International Support for Civil Justice Reform." *Jornadas sobre Reforma Judicial y Crecimiento Económico*. Madrid, 18-20 de Octubre del 2000.
- ____ (1999) "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues." *The World Bank Research Observer*. Vol 14. No 1. Febrero 1999. pp 117-136.
- NORTH, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press.
- PASTOR, Santos (2003) "Eficiencia y eficacia de la Justicia". *Papeles de Economía Española*. Nº 95.
- ____ (1999) *Consecuencias económicas de la Inseguridad Jurídica*. Mimeo.
- ____ (1993). *Ah! de la Justicia, Política Judicial y Economía*. Editorial Civitas. Madrid.
- POSNER, Richard (1998). "Creating a Legal Framework for Economic Development". *The World Research Observer*. Vol 13. Nº 1. pp 1-11.
- ____ (1992) *Economic Analysis of Law*. Little Brown. Boston.
- SCULLY, Gerald (1988). "The Institutional Framework and Economic Development". *Journal of Political Economy*. Vol 96. No. 3. pp 652-662.
- SEN, Amartya (2000) "What is the role of Legal and Judicial Reform in the development Process?" *Speeches en (dirección electrónica) Banco Mundial*. Washinton, D.C.
- WORLD BANK (2002). *World Development Report 2002*. Washington, D.C.
- ____ (2001). *Initiatives in Legal and Judicial Reform*. Washington, D.C.