



**INSTITUTO  
APOYO**

---

---

---

PODER JUDICIAL:  
IMPACTO EN DECISIONES DE LA  
EMPRESA PERUANA

Instituto APOYO  
Lima, Perú

M.gh.

**PODER JUDICIAL:**  
**IMPACTO EN DECISIONES DE LA**  
**EMPRESA PERUANA**

Instituto APOYO  
Lima, Perú

164.  
E98

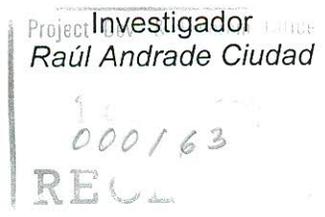
**PODER JUDICIAL: IMPACTO EN DECISIONES DE LA EMPRESA  
PERUANA**

**INSTITUTO APOYO**

LIMA, PERÚ

Director del Estudio  
*Hugo Eyzaguirre*

Coordinador-Investigador  
*Roger Salhuana Cavides*



ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO GRACIAS AL FINANCIAMIENTO DE LA FUNDACIÓN TINKER

## CONTENIDO

### I. INTRODUCCION

### II. MARCO TEORICO

- 1. La importancia de las instituciones para el desarrollo económico 3
- 2. La importancia del Sistema Legal y el Poder Judicial 4
  - 2.1. *Las características de un Poder Judicial (in)eficiente*
  - 2.2. *Las consecuencias de un Poder Judicial ineficiente*

### III. METODOLOGIA

- 1. La encuesta 12
  - 1.1 *Determinación de la muestra*
  - 1.2 *Aplicación de la encuesta*
  - 1.3 *Características de las empresas que respondieron*

### IV. PODER JUDICIAL: IMPACTO EN DECISIONES EMPRESARIALES

- 1. El proceso de reforma del Poder Judicial peruano 15
- 2. Poder Judicial: Impacto en decisiones empresariales 16
  - 2.1 *Percepción empresarial*
  - 2.2 *Actitudes empresariales frente al Poder Judicial*
  - 2.3 *Efectos de la Administración de Justicia*
  - 2.4 *Impacto de una mejora en eficiencia del Poder Judicial*
- 3. Enfoque comparativo con estudio realizado en Brasil 31

### BIBLIOGRAFIA

## I. INTRODUCCION

En los últimos años se ha venido discutiendo acerca de la importancia de las leyes y de su cumplimiento en el desarrollo económico de un país. Este debate gira en torno al marco teórico de las Instituciones, definidas por North (1990) como las reglas de juego, formales e informales que guían las interacciones humanas en la sociedad.

Para lograr el crecimiento económico sostenido, se requiere de reglas de juego que faciliten el desarrollo de actividades económicas y las transacciones. Un elemento clave para ello es que dichas reglas se hagan cumplir efectivamente.

Las reglas de juego formales están conformadas por las leyes y el organismo encargado de garantizar su cumplimiento es el Poder Judicial. Por tanto, en la medida en que su desempeño sea el óptimo las reglas de juego formales favorecerán un entorno adecuado para los individuos y las empresas del país.

Pero ¿cómo es en realidad el desempeño del Poder Judicial peruano? ¿de qué modo afecta a la economía nacional y de la empresa?. En el Perú no existen estudios orientados a evaluar el impacto del Poder Judicial sobre la economía de la empresa y sobre la economía nacional. Asimismo, en el ámbito internacional son escasos los estudios que evalúan costos que generan las deficiencias de la administración de justicia<sup>1</sup>.

Más aún, como es remarcado por el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo (IDESP), la mayoría de los estudios están basados en regresiones econométricas que no proveen información sobre cómo es la interacción entre el sistema judicial y el desempeño económico.

En 1997, el IDESP, con el auspicio de la Tinker Foundation, llevó a cabo un estudio basado en una metodología desarrollada por ellos mismos, que buscó medir de manera directa los costos que el Poder Judicial impone sobre el desempeño económico de los agentes del país (Brasil).

En 1998, la Tinker Foundation encargó al Instituto APOYO la realización de un estudio análogo al del IDESP en Perú. El presente informe presenta los resultados de ese estudio y una breve comparación con los resultados del caso brasilero.

Finalmente, debe destacarse que el presente estudio ha sido realizado en un contexto particular para la administración de justicia peruana, teniendo en cuenta que desde inicios de la presente década se ha puesto sobre la mesa de discusión pública la necesidad de reformar el Poder Judicial con resultados concretos sus deficiencias. Se considera que este debate, las medidas adoptadas y los resultados de las mismas han influenciado, de algún modo, las percepciones de los agentes económicos.

El informe está dividido en tres partes. En la primera de ellas se hace una aproximación teórica a la importancia del Poder Judicial en el desarrollo de la economía. En la segunda parte se describe la metodología de estudio implementada y en la tercera

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo. Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil. Sao Paulo. Noviembre. 1997.

se hace una descripción de las principales medidas y resultados del proceso de Reforma del Poder Judicial peruano y se presentan los principales resultados del estudio obtenidos en este contexto.

## II. MARCO TEORICO

### 1. La importancia de las instituciones para el desarrollo económico

Desde hace un tiempo se está generando consenso sobre la necesidad de contar con un marco institucional que funcione adecuadamente para lograr el desarrollo de una economía. Las instituciones no son otra cosa que las reglas de juego de una sociedad, "...las limitaciones creadas por el hombre que dan forma y que regulan la interacción humana (...) [y que] estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico." (North, 1990). Estos incentivos definen las decisiones y acciones de los agentes y, de este modo, determinan las posibilidades de desarrollo. Las instituciones pueden ser formales o informales de acuerdo al modo en que se hayan originado. Así, la costumbre de saludar a otra persona al llegar a una reunión es una institución informal en la sociedad, mientras que las constituciones y las leyes son instituciones formales<sup>2</sup>.

Las reglas pierden sentido en la medida que no se respeten. Por ello, es mejor entender a las instituciones no sólo como las reglas en sí, sino también como la forma y la medida en que éstas se hacen cumplir en una sociedad.

Un marco institucional adecuado es aquél que está compuesto de reglas que favorecen el desarrollo de las actividades económicas, en vez de obstaculizarlas. En este sentido el marco institucional debe definir eficientemente los derechos de propiedad y protegerlos, debe facilitar que los agentes establezcan relaciones de intercambio adecuadas (contratos adecuados), etc. Esto va desde prohibir lo que comúnmente denominamos robo o estafa hasta los criterios o principios con los cuales resolver una contienda suscitada por la ocurrencia de un evento no estipulado en un contrato.

La relación de las instituciones con los costos de transacción es clave para entender su efecto en las posibilidades de desarrollo económico. En primer lugar, el intercambio es la esencia del funcionamiento de una economía. Cuanto más transacciones se den en una economía y más eficiente sean éstas, mayor será la extensión del mercado y consecuentemente, mayores las posibilidades de crecimiento.

Los costos de transacción tienen entonces una influencia decidida en el desarrollo económico. La teoría económica convencional consideraba una serie de supuestos que llevaban a la errónea conclusión de que los costos de transacción eran negligibles. Por ejemplo, se suponía que los agentes disponían de la información necesaria para tomar sus decisiones. En realidad, acceder a la información suele ser muy costoso y estos costos no son iguales para todos. Frente a una transacción, los agentes no podrán contar necesariamente con toda la información necesaria y, probablemente, una de las partes tenga más información que la otra (asimetría de la información). Así, "los costos de transacción" surgen debido a que la información es costosa y se retiene de manera asimétrica por las partes que realizan el intercambio" (North, 1995). En este contexto, se entiende que las instituciones deben contribuir a facilitar el acceso a la información y a contrarrestar el mal uso y la consecuente desconfianza que genera la asimetría en la información.

---

<sup>2</sup> Ver además North (1981), BORNER, Brunetti y Weder (1992), De Capitani y North (1994), entre otros.

## **2. La importancia del Sistema Legal y el Poder Judicial**

En sociedades pequeñas, menos desarrolladas, las relaciones personales son fundamentales. Las transacciones se realizan entre quienes se conocen, la reputación entre los agentes tiene un valor elevado, las reglas informales son casi suficientes. Esto permite a los individuos intercambiar a un bajo costo. Sin embargo, para que una economía se desarrolle es necesario que el mercado se extienda cada vez más y esto implica necesariamente una mayor dependencia en relaciones impersonales. En este contexto las reglas formales ejercidas por un tercero en una relación de intercambio cobra más importancia.

En este sentido, se supone que es al Estado al que le corresponde, en una sociedad moderna, crear el marco institucional que facilite el intercambio y las actividades económicas. Así, según Borner, Brunetti y Weder (1992), tener al estado en esa función incrementa el alcance y las posibilidades de los contratos, así como las ganancias del intercambio.

El marco legal de cualquier país tiene dos niveles: (i) el conjunto de normas y leyes que constitucionalmente rigen las actividades de los agentes: sistema legal, y (ii) el agente que permite que estas leyes se respeten, y que sanciona a aquellos agentes que no las cumplan: el sistema judicial.

Así, el sistema legal sería el marco institucional que debe regir el intercambio y cualquier otra actividad económica, dando las reglas de juego para el comportamiento de los agentes. Si estas reglas de juego son eficientes en sus objetivos -reducir los costos de transacción-, el sistema legal estaría respaldando un buen desempeño económico. Sherwood (1995) señala que la importancia del sistema legal radica en ser la base sobre la cuál se organizan otros componentes, por lo que tiene una gran influencia en las decisiones económicas de los agentes privados.

Así, las leyes son importantes pues permiten un buen desempeño económico, dado que "...crean certeza y facilitan la predicción de resultados; llevan a menores costos de transacción, mayor acceso al capital, y al establecimiento de niveles de campo de acción. De hecho, la experiencia confirma la importancia para un desarrollo rápido y sostenible del esclarecimiento y la protección de derechos de propiedad, el fortalecimiento de obligaciones contractuales, y el establecimiento de leyes y la aplicación de regímenes regulatorios rigurosos.." (Shihata, 1995).

Sin embargo, la legislación de un país no puede mantenerse por sí misma, no importa cuán buena sea<sup>3</sup>. Así, para hacerlas efectivas y garantizar su cumplimiento, las leyes deben sostenerse en un sistema a través del cual se resuelvan las disputas de manera eficiente, es decir el Poder Judicial.

La función general del poder judicial consiste en la interpretación y aplicación de las reglas de juego de acuerdo a procedimientos establecidos, así como la identificación de inconsistencias existentes entre reglas específicas y la constitución de un país (North, 1990; Shihata, 1995). En este sentido tener un sistema judicial eficiente es importante para la economía de un país pues -en términos normativos- debe hacer efectivas unas

---

<sup>3</sup> Ver North (1990), Castelar (1996), Molkner (1997), entre otros.

reglas de juego que permitan a los agentes desempeñarse en un entorno de certidumbre y de garantía a los derechos<sup>4</sup>.

### ***2.1. Las características de un Poder Judicial (in)eficiente***

Aunque es difícil hacer una caracterización específica de un poder judicial que funcione eficientemente, en general se puede decir que un poder judicial es eficiente si cumple con garantizar el cumplimiento de las leyes o castigar su incumplimiento, con las siguientes características.

- realizar los procesos y ejecutar las sentencias con eficiencia, a costos justos y de manera rápida
- llevar los procesos de manera justa y transparente
- tener resoluciones predecibles
- asegurar el acceso a la justicia para todos los agentes

Asimismo, y a partir de lo anterior, es posible presentar ciertas características que descubren las ineficiencias del poder judicial<sup>5</sup>:

- los procesos judiciales son ineficientes (altos costos y lentitud en los procesos)
- los procesos son corruptos
- las decisiones judiciales son inciertas
- el acceso al servicio es desigual

Aunque la carencia de información es uno de los principales problemas para efectuar análisis sobre estos temas, se puede mencionar algunos datos que permiten mostrar las características mencionadas. Así, en una encuesta realizada por el Instituto APOYO<sup>6</sup> en 1993, cuando se le preguntó a un grupo de empresarios cuál sería su reacción ante un eventual conflicto, sólo el 10 por ciento respondió que buscaría un abogado y recurriría al Poder Judicial. El 79 por ciento buscaría a la otra parte para llegar a un acuerdo, mientras que el restante 11 por ciento recurriría a otros métodos<sup>7</sup>. En consecuencia, habría un 90 por ciento de empresarios que tratarían de evitar recurrir al Poder Judicial.

#### ***2.1.1 La ineficiencia en los procesos***

Hay determinadas variables que pueden ayudar a mostrar la ineficiencia en los procesos judiciales, entre ellas están la lentitud y los altos costos. La lentitud de los trámites, que puede identificarse como una ineficiencia en el proceso, fue mencionada el 90 por ciento de las veces, lo que la convierte en la principal de las causas por que no acudir al Poder Judicial.

---

<sup>4</sup> Al respecto, North (1993) señala lo siguiente: "Resulta esencial una tercera parte coercitiva (...) Ciertamente, el cumplimiento obligatorio por un tercero se realiza mejor cuando se crea un conjunto de normas que luego se convierte en una variedad de constreñimientos efectivos. Sin embargo los problemas de lograr el cumplimiento obligatorio de acuerdos por un tercer participante mediante un sistema judicial que aplica, quizá imperfectamente las normas, no sólo son muy mal comprendidos sino que constituyen un gran dilema en el estudio de la evolución institucional."

<sup>5</sup> Estas características han sido tomadas de Eyzaguirre (1996) y de Davis (1996).

<sup>6</sup> Instituto APOYO, *Actitudes empresariales frente al Poder Judicial*. Julio de 1993. Este estudio se basó en una encuesta aplicada a un grupo aleatorio de empresarios de Lima (108 empresarios) de los cuales el 39% corresponde al sector comercio, el 17% a la industria manufacturera, el 13% a servicios no financieros y el 31% a otras actividades empresariales.

<sup>7</sup> Entre estos están: buscar a un abogado para que presione a la otra parte, buscar a un tercero para que resuelva el conflicto y otros.

**Cuadro 1. Causas por las que el sector empresarial no acudiría al Poder Judicial\***

Causas	% de entrevistados que mencionó dicha causa
Trámites lentos	90
Corrupción	53
Resultados poco previsibles	27
Bajas indemnizaciones	24
Sentencias no indexadas	19
Otros	2

\*Opción múltiple

Fuente: Instituto APOYO Actitudes Empresariales ante el Poder Judicial. Julio, 1993.

Asimismo, en lo que se refiere a los costos, se deben tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar, en el Perú, tradicionalmente se ha considerado a la gratuidad como una garantía para asegurar el acceso a la justicia a todos los segmentos de la población. Sin embargo la gratuidad del servicio o el cobro de tasas muy bajas, al no reflejar el costo de la provisión del servicio, incentiva a la presentación de demandas más allá de lo necesario, por lo que se dedican recursos escasos a atender demandas superfluas y tácticas dilatorias. En segundo lugar, según un estudio del Instituto APOYO<sup>3</sup> los costos que afronta el litigante se elevan enormemente por los pagos que el litigante hace a diversos funcionarios para agilizar los trámites. Estos costos de aceleración representan en promedio el 53 % de los costos totales directos en los que incurre el litigante, en el caso de seis procedimientos civiles. Es decir, de los montos necesarios para iniciar o tramitar un proceso civil, más de la mitad son ilegales. Cabe añadir que estos costos aumentarían si se incluyeran otros costos de oportunidad tangibles e intangibles como los costos de transporte, el costo del tiempo empleado en el proceso, etc.

**Cuadro 2. Costos privados de algunos procedimientos civiles**

Casos <sup>1</sup>	1. Costos legales <sup>2</sup> (US\$)	2. Costos de aceleración <sup>3</sup> (US\$)	3. Total <sup>4</sup> (US\$)	2 / 3 (en porcentaje)
1. Resolución de contrato	1080	776	1856	42
2. Pago de dólares	309	312	621	50
3. Indemnización	369	205	574	36
4. Indemnización	175	132	307	43
5. Pago de dólares	86	156	242	64
6. Cobro de alimentos	13	63	76	83

<sup>1</sup> Corresponde a seis casos tipo estudiados: (1). Un banco demanda por US\$200,000 a una firma constructora por incumplimiento de un contrato de edificación. La empresa demandada reconviene por US\$10,000. (2). Una empresa nacional de prestigio es demandada por un banco por no cancelar un pagaré por US\$60,000. El embargo se traba sobre las cuentas corrientes de la empresa y sobre un inmueble de su propiedad. (3). Una persona natural atropella a otra en un accidente de tránsito. La víctima le exige judicialmente una indemnización por US\$20,000. (4). El caso anterior pero la indemnización es de US\$4,000. (5). Una empresa de venta al crédito demanda a un contador público por no amortizar letras de pago por un total de US\$1,500. El embargo se efectúa sobre un automóvil volkswagen de 1980, de propiedad del demandado. (6). Una secretaria demanda a su ex-marido, un empleado bancario que percibe una remuneración de S/.1,000 mensual, por alimentos (US\$250) para sus dos hijos.

<sup>2</sup> Costos derivados de la utilización de un servicio público de administración de justicia o similares, impuestos por norma legal con carácter de obligatorio e ineludible para la tramitación de un proceso.

<sup>3</sup> Costos que provienen del pago requerido por ciertos funcionarios para dar impulso a un procedimiento o trámite.

<sup>4</sup> El total representa los costos directos, que incluyen todos los montos exigidos, legal o ilegalmente, por las autoridades al litigante para iniciar o tramitar un proceso judicial.

Fuente: Instituto APOYO. Los costos de los procedimientos civiles en el Poder Judicial. agosto, 1993.

<sup>3</sup> Instituto APOYO. Los costos de los procedimientos civiles en el Poder Judicial. agosto, 1993. Cabe mencionar que estos costos se calcularon para el año 1993 y no se cuenta con una estimación parecida para años más recientes, pero a fines de ejemplificar el tema se decidió incluirlos. Por otro lado, aunque es posible que el panorama no sea el mismo, es una realidad la existencia de costos de aceleración en los trámites judiciales.

### *2.1.2 Corrupción en los procesos*

El caso de la corrupción es un tema complejo. Por un lado, es cierto que en contextos donde predomina la ineficiencia, añadir una distorsión adicional -como el pago para acelerar un trámite-, puede mejorar el bienestar corrigiendo algunas de las ineficiencias preexistentes, aunque implique un mayor uso de recursos. Por otro lado, incluso en contextos donde no existen distorsiones o ineficiencias, se puede entender la corrupción como parte de una negociación en la que dos agentes (pueden ser un burócrata y un agente privado, por ejemplo) determinan la manera a realizar un servicio o producir un bien eficientemente<sup>9</sup>.

Sin embargo, en ambos casos se trata de un análisis micro, es decir de un enfoque en donde está en juego el perjuicio o beneficio de uno o dos agentes. En el agregado, el resultado de que todos los agentes actúen de esa manera es que las normas preestablecidas y el orden se vuelven erráticos e inciertos. Es probable que tanto la corrupción como las distorsiones preexistentes se retroalimenten y se agraven pues "...las distorsiones no son exógenas al sistema, sino que muchas veces son parte de una estructura construida en función de las mismas prácticas corruptas." (Bardhan 1997, 1323). Es decir, si todos los agentes intentaran poner en práctica estos mecanismos para obtener un beneficio, no existiría ningún orden en los procedimientos, lo que redundaría en mayores ineficiencias, tanto en la forma de hacer las cosas como en la asignación de recursos. Para dar una idea de su posible magnitud a nivel mundial, según un informe del Banco Mundial, anualmente se gastan más de US\$80 billones en corrupción.

En el caso peruano, aunque la existencia de corrupción en los procesos judiciales es conocida y aceptada, hacer una verificación empírica al respecto es difícil pues no existen datos ni estudios sistematizados por lo delicado del tema. Sin embargo, es importante señalar que la corrupción figura como la segunda causa para no iniciar un proceso judicial más mencionada por los empresarios con el 53 por ciento de menciones.

Cabe destacar que esta percepción sobre la corrupción, involucra dos niveles. En primer lugar, la existencia de un tipo de corrupción menuda que individualmente no representa mucho, pero que a nivel agregado se vuelve un problema de importancia. Un ejemplo de esto son los costos de aceleración mostrada en la sección anterior, que es una forma de corrupción pues se trata del uso de una situación ventajosa por parte de un agente para obtener beneficios que no obtendría a través del procedimiento normado. Segundo, la existencia de pagos para incentivar al dictamen o modificar una sentencia, lo cual si bien es menos frecuente resulta de mayor gravedad.

En uno de los pocos estudios sobre el tema<sup>10</sup>, se incluyó una encuesta a personas agraviadas participantes en procesos judiciales en el ámbito penal. Los resultados de dicha encuesta muestran que al 52 por ciento de los encuestados le habían pedido dinero en el Poder Judicial. Es decir más de la mitad de los participantes en estos procesos se habían visto involucrados en casos de corrupción. Además, cuando se les preguntó para qué se les había solicitado dinero, el 72 por ciento de las veces fue para acelerar los

---

<sup>9</sup> Ver Bardhan (1997).

<sup>10</sup> Instituto APOYO. *Estudios de Opinión*, Mayo de 1993.

trámites, el 27 por ciento para lograr realizar un trámite y el 26 por ciento para modificar la sentencia.<sup>11</sup>

### *2.1.3 Incertidumbre en los resultados*

Tanto la ineficiencia en los procesos como la corrupción explicadas anteriormente tienen como consecuencia que los resultados y el modo en que se llevan los procesos judiciales sea incierto. Si bien es cierto que la incertidumbre en los resultados es la tercera causa por la que los empresarios evitan entrar a un proceso judicial, su importancia no es menor que las anteriores.

El hecho de que los resultados de un proceso judicial resulten inciertos, puede estar mostrando, por un lado, inconsistencias en la legislación vigente. Por otro lado, al margen de que las leyes estén bien definidas, la incertidumbre puede mostrar la incapacidad del Poder Judicial. En ambos casos las decisiones de los agentes se ven afectadas. Como se verá más adelante, tanto la ambigüedad en la legislación como la poca confianza en el Poder Judicial, influyen en las decisiones de inversión de determinados agentes y en la decisión de acceder a la justicia.

### *2.1.4 Acceso al servicio desigual*

Se ha mencionado que la gratuidad o las bajas tasas cobradas para iniciar un proceso judicial, pueden llevar a la existencia de una gran cantidad de demandas superfluas, lo que genera una asignación ineficiente de los recursos. Sin embargo, también es probable que se presente la situación inversa. Como se espera que los agentes utilicen un estimado de los gastos en los que incurrirá en el proceso para decidir iniciar un juicio, los cobros excesivos, o el desembolso de ingresos para lograr iniciar el proceso judicial puede generar que aquellas personas de bajos recursos vean limitada su posibilidad de acceder a la justicia. En este caso, a los costos legales de un procedimiento civil por ejemplo, se debería añadir los costos de aceleración (ver cuadro 2.) y otros costos (costos de transporte, costo del tiempo dedicado al proceso, etc.). La suma de costos que deberá enfrentar puede afectar la decisión del agente a acceder a la justicia.

Por otro lado, la incertidumbre que se genera en torno a la administración de justicia por las ineficiencias y corrupción, genera dudas con respecto a la obtención de un fallo justo al finalizar el proceso, lo que también influye en el acceso a la justicia. Una muestra de esto es el alto porcentaje de empresarios que prefieren evitar recurrir al Poder Judicial ante un eventual conflicto, como se mencionó anteriormente.

Una forma de enfrentar este problema es la provisión de justicia por métodos alternativos como el arbitraje. Sin embargo, estos mecanismos alternativos también son costosos, y es posible que sean aquellos agentes con mayores recursos económicos los que puedan acceder a ellos. Los agentes de menores recursos, en cambio,

---

<sup>11</sup> Sobre esto hay que mencionar que en una encuesta realizada en 1997 dentro del Programa de modernización de justicia básica del Poder Judicial, el porcentaje de litigantes que dijeron conocer casos de corrupción fue apenas de 24 por ciento. Según la ficha técnica de la encuesta mencionada la encuesta se realizó en 16 localidades pertenecientes a los distritos judiciales de Lima, Cono Norte y Callao y 30 localidades de los distritos judiciales del interior del país. Además se realizó en los Juzgados de Paz Letrado, lo que puede haber influido en las respuestas pues los casos más complejos y largos pasan a otra instancia. Además el hecho de que las encuestas se realizaran personalmente a la salida del juzgado puede haber influido en la respuesta de algunos encuestados a pesar del carácter anónimo de la encuesta. Esto se refleja, además, en que del porcentaje de litigantes que conocían casos de corrupción más de la mitad (55 por ciento) dijo conocerlos por terceros.

derecho y al grado de impredecibilidad de los fallos judiciales” Así, continúa, “...estos costos de transacción se trasladan por los empresarios en forma de precios en los mercados domésticos e internacionales, afectando por supuesto la competitividad de su producción.”

### *2.2.5 Ineficiente especialización y división del trabajo*

En general la especialización en una economía implica una mayor tercerización y por tanto un mayor número de contratos y transacciones. Si las transacciones son costosas y no hay suficiente protección en caso de incumplimiento de contratos, habría incentivos para que éstos no se den en la cantidad óptima, o en una cantidad ideal para la economía.

Así, a causa de la inestabilidad jurídica, es probable que los agentes decidan no realizar negocios con determinadas personas, con el estado, no contraten trabajadores, etc. Sin sanciones institucionales efectivas, es normal que se reduzca la posibilidad de que se desarrollen actividades económicas donde el intercambio es más complejo. (North 1990). Así por ejemplo, si un agente encuentra riesgoso firmar un contrato con otro agente para que este se haga cargo de una parte del proceso productivo, puede preferir asumir la totalidad del proceso, aunque le signifique mayores costos o menor calidad, lo que limita la especialización del trabajo.

### *2.2.6 Efecto negativo en la distribución del ingreso*

Como ya mencionamos anteriormente, por diversos motivos, el acceso al sistema de justicia puede resultar costoso. Asimismo, los sistemas alternativos de provisión de justicia muchas veces implican costos que sólo agentes con cierto poder económico pueden afrontar. Por lo tanto, es probable que los pequeños negocios que no tengan una capacidad adquisitiva suficiente no puedan acceder a estos sistemas de provisión de justicia.

Se deduce de esto que el problema es que el hecho de contar con un sistema ineficiente tiene implicancias sobre la desigualdad en la distribución del ingreso (Eyzaguirre 1996), pues existe una incapacidad por parte de los agentes de menores ingresos de defender y/o hacer efectivos sus derechos económicos. Así por ejemplo, en el caso de un pequeño empresario, si es víctima de incumplimiento de contrato no podrá exigir una reparación por la vía judicial pues esto significa costos que probablemente no pueda asumir. Adicionalmente, para evitar el incumplimiento de contratos, procurará establecerlos sólo con su entorno económico más cercano, en donde la probabilidad de ser engañado sea mínima. El desarrollar así sus actividades económicas interactuando con un número limitado de agentes restringe sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

### III. METODOLOGIA

El principal instrumento de evaluación para el presente estudio constituyó la aplicación de una encuesta a empresas para recoger sus actitudes y percepciones con respecto al desempeño del Poder Judicial. Con la finalidad de aprovechar el esfuerzo ya realizado y posibilitar un análisis comparativo, la encuesta utilizada estuvo basada en aquella que fuese diseñada por el IDESP. El IDESP, por encargo de la fundación Tinker, realizó un estudio similar al aquí presentado en Brasil, en 1997.

Antes de la aplicación de la encuesta, el equipo de trabajo del Instituto Apoyo, procedió a la traducción y a la adaptación a la realidad peruana, de las preguntas que componían la encuesta del IDESP.

Esta adaptación incluyó la modificación de algunas preguntas e inclusión de otras nuevas (con la finalidad de enriquecer el análisis). Para ello se contó con el aporte de ejecutivos de departamentos legales de tres de las más importantes empresas del país, lo cual permitió contar con la opinión directa de algunos de los que responderían la encuesta.

De manera complementaria (y posterior) a la aplicación de la encuesta, se realizaron entrevistas personales a ejecutivos de algunas de las empresas que respondieron la encuesta. Estas entrevistas permitieron indagar sobre las razones que motivaron algunas de las respuestas dadas.

#### **1. La encuesta**

La encuesta estuvo conformada por 29 preguntas y fue distribuida junto a una carta de presentación y explicación de objetivos. La encuesta buscó evaluar aspectos específicos tales como percepciones/opiniones, estadísticas de casos y evaluaciones de impactos directos e indirectos. A partir de las respuestas sobre *impacto* se realizó, siempre siguiendo la metodología del IDESP, cálculos agregados por sectores económicos en el ámbito de la economía global.

##### **1.1 Determinación de la muestra**

En primer lugar se determinó una muestra representativa de empresas. El universo estuvo conformado por las 1 000 primeras empresas del país en función al volumen de ventas, según estadística de la Comisión Nacional de Supervisión de Empresas y Valores (CONASEV). El volumen de ventas anual de estas 1 000 empresas equivale en conjunto al 44% del Producto Bruto Interno (PBI) del Perú.

Dentro de este conjunto de empresas, los sectores económicos se ven representados de la siguiente manera: Comercio 35,0%, Manufactura 34,4%, Otros 18,7%, Minería 4,2%, Agropecuario 2,6%, Construcción 2,5%, Electricidad 1,1% y Pesca 1,5%.

##### **1.2 Aplicación de la encuesta**

#### **IV. PODER JUDICIAL: IMPACTO EN DECISIONES EMPRESARIALES**

Esta evaluación del funcionamiento del Poder Judicial y su influencia en las decisiones de los agentes económicos del país ha sido realizada en una situación particular de la administración de justicia peruana. Desde inicios del régimen del Presidente Alberto Fujimori se han venido desarrollando esfuerzos por corregir y mejorar el funcionamiento del Poder Judicial. Las decisiones tomadas y las medidas implementadas durante los últimos años han generado una situación para la administración de justicia muy diferente a la reinante a fines de la década de los ochenta.

La percepción que los agentes tienen, en la actualidad, del Poder Judicial probablemente se haya visto influenciada por estas circunstancias.

##### **1. El proceso de reforma del Poder Judicial peruano**

El sistema judicial peruano ha sufrido cambios intensos en los últimos años. Luego del autogolpe del 5 de abril de 1992<sup>15</sup>, el gobierno despidió al 60% de magistrados del país, justificando esta medida de fuerza con el argumento de graves problemas de insuficiente capacitación, deshonestidad y vinculación política.

Posteriormente, con el fin de reemplazar los puestos vacantes originados en el despido, se creó por unanimidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso Constituyente Democrático, el Tribunal de Honor de la Magistratura. Este ente temporal, compuesto por cinco juristas de gran reconocimiento tuvo la misión de nombrar a los miembros de la Corte Suprema y demás jueces, a través de concurso público, con total independencia.

La Constitución de 1993 trajo consigo una modificación sustancial del sistema judicial: se creó el Consejo Nacional de la Magistratura, que reemplazó al Tribunal de Honor. Este Consejo estuvo conformado por miembros de la Corte Suprema de la República, de los Colegios de Abogados, las universidades estatales y privadas, entre otras entidades. La labor que se encargó a este Consejo es el nombramiento, ratificación y despido de jueces y fiscales, con el objeto de evitar la dependencia política que había generado el anterior sistema de ratificación por el Congreso. Asimismo, se creó la Academia Nacional de la Magistratura, encargada del entrenamiento de aquellos interesados en hacer carrera en el Poder Judicial, que debía además proveer capacitación adicional, entrenamiento avanzado y cursos especializados para jueces, fiscales y otros funcionarios del Poder Judicial.

También a principios de 1993, con el financiamiento del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Ministerio de Justicia convocó un comité, conformado principalmente por académicos de facultades de leyes, para la discusión y análisis de los problemas de la administración de justicia en el Perú y la propuesta de reestructuración de la administración de justicia. Como resultado, se identificó áreas importantes a ser analizadas para lograr un proceso de reforma exitoso. En paralelo, en esos años también se avanzó en la modificación de Códigos Procesales y en la Ley Orgánica del Poder

---

<sup>15</sup> El 5 de abril de 1992 el Presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso y declaró al Poder Judicial en reorganización. Hacia noviembre del mismo año, bajo una fuerte presión internacional, se convocaron elecciones para un nuevo Congreso Constitucional, cuya nueva Constitución fuera aprobada por referéndum a fines de 1993. En 1995, el Presidente Fujimori fue reelegido en primera vuelta electoral, mediante la reforma constitucional que posibilitó su segundo mandato.

Judicial. En este último caso, se buscó dar mayor peso a un enfoque gerencial, intentando una mayor separación entre las funciones administrativas y jurisdiccionales, a través de la creación del cargo de la Gerencia General del Poder Judicial.

Estos esfuerzos por fortalecer el espacio de la Gerencia General no dieron fruto luego de dos administraciones, y en noviembre de 1995, se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, a la cual se le encargó la misión de encaminar el proceso de reforma de la administración de justicia peruana. El cargo de Secretario Ejecutivo concentró un conjunto de atribuciones clave en desmedro de la Presidencia de la Corte Suprema, incluida la de tener a su cargo el presupuesto, lo que implicó un cambio importante en la manera de hacer las cosas en el Poder Judicial.

El desarrollo de las actividades de reforma desde la puesta en marcha de la Comisión Ejecutiva ha generado bastante controversia. Resulta innegable que la Comisión logró romper la inercia de una entidad estatal acostumbrada a múltiples fracasos anteriores de reforma. Asimismo, queda claro también que se lograron avances importantes en el campo administrativo, a través de la adopción de sistemas de gestión más modernos, la introducción de procesos informáticos, la reducción de carga acumulada de expedientes y otras medidas análogas<sup>16</sup>. No obstante, también existe un consenso bastante amplio, en mayor medida a partir de la renuncia del primer Secretario Ejecutivo en abril de 1998, que la reforma implicó también graves problemas en la autonomía del Poder Judicial respecto de presiones políticas provenientes del Gobierno Central.

La encuesta del presente estudio fue realizada entre los meses de abril y junio de 1998 por lo que el panorama descrito marca el contexto en el cual se desarrolló la misma. Los agentes económicos se han formado expectativas y opiniones respecto de los logros y problemas de dichas reformas, por lo que sus percepciones sobre el Poder Judicial y su efecto en las actividades económicas, pudieron haberse visto influenciadas por dicho contexto.

## **2. El Poder Judicial: Impacto en decisiones empresariales**

Los resultados de la encuesta nos permiten evaluar cuatro puntos: la percepción que el sector privado tiene del Poder Judicial peruano, las actitudes de los empresarios frente al Poder Judicial, los efectos de la administración de justicia sobre las empresas del país y los efectos positivos que tendría una reforma que mejore significativamente el desempeño del Poder Judicial peruano.

Asimismo, al ser la encuesta similar a la aplicada en Brasil por el IDESP, se pueden observar semejanzas y diferencias en los resultados obtenidos, destacando como se verá más las primeras que las segundas.

### **2.1. Percepción empresarial**

En general, las empresas encuestadas coinciden en la percepción que tienen del Poder Judicial y de la administración de justicia. Para una primera aproximación, se pidió a los encuestados que ordenen un grupo de problemas planteados de acuerdo a su gravedad (tributos elevados, mala administración de justicia, infraestructura física deficiente, cargas

---

<sup>16</sup> Los avances en el campo administrativo se dieron básicamente en el Poder Judicial. El Ministerio Público no mostró mayor avance en el campo administrativo.

sociales elevadas, calificación de mano de obra). El 14,7% de encuestados consideró la "mala administración de justicia" como el primer problema más negativo, detrás de "cargas tributarias elevadas" (57,6%). La intención de este estudio, más adelante, sería indagar acerca de la manera en que se manifiesta este problema y sobre sus consecuencias.

**Cuáles son los problemas más negativos...**

		1°	2°	3°	4°	5°
Mala administración de justicia	Frec.	25	41	55	26	14
	%	14,7	24,1	32,4	15,3	8,2
Cargas tributarias elevadas	Frec.	98	37	15	8	7
	%	57,6	21,8	8,8	4,7	4,1
Cargas sociales elevadas	Frec.	23	63	33	34	7
	%	13,5	37,1	19,4	20,0	4,1
Infraestructura física deficiente	Frec.	13	12	34	53	42
	%	7,6	7,1	20,0	31,2	24,7
Baja calificación de mano de obra	Frec.	8	11	17	32	79
	%	4,7	6,5	10,0	18,8	46,5
Otros	Frec.	1	0	4	1	1
	%	0,6	0,0	2,4	0,6	0,6
NS/NO	Frec.	2	6	12	16	20
	%	1,2	3,5	7,1	9,4	11,8
<b>Total</b>	Frec.	170	170	170	170	170
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La evaluación que se hace del Poder Judicial, confirma la idea que se tiene del mismo; lento, poco imparcial y con elevados niveles de desaprobación a su gestión en encuestas de opinión pública<sup>17</sup>. Para analizar esta apreciación en el presente estudio, se preguntó a los ejecutivos cómo evalúan la administración de la justicia peruana con relación a aspectos como *agilidad*, *imparcialidad* y *costos* (tasas judiciales). Así, el 88,2% lo considera de entre "malo" y "muy malo" en *agilidad* mientras que el 78,3% lo califica de entre "malo" y "muy malo" en *imparcialidad*. En *costos*, sin embargo, la opinión es menos desfavorable puesto que el 54,1% lo califica de "regular", mientras que sólo el 27,6% lo califica de entre "malo" y "muy malo".

**¿Cómo evalúa la administración de justicia en relación a...?**

	Agilidad		Imparcialidad		Costos	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Muy bueno	0	0,0	0	0,0	2	1,2
Bueno	1	0,6	2	1,2	22	12,9
Regular	17	10,0	32	18,8	92	54,1
Malo	67	39,4	78	45,9	30	17,6
Muy malo	83	48,8	55	32,4	17	10,0
No opina	2	1,2	3	1,8	7	4,1
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>100,0</b>	<b>170</b>	<b>100,0</b>	<b>170</b>	<b>100,0</b>

<sup>17</sup> La empresa Apoyo Opinión y Mercado realiza sondeos periódicos de opinión de la población peruana sobre diversos tópicos. En junio de 1998, el 64% de encuestados de una muestra de 518 personas desaprobaban el desempeño del Poder Judicial. Similares resultados se obtuvieron en anteriores encuestas.

Asimismo, se preguntó, de manera más específica, por el desempeño del Poder Judicial según tipo de acciones en las que hayan participado las empresas; laborales, civiles, comerciales, tributarios y penales. El 24,7% calificó de entre “malo” y “muy malo” el desempeño del Poder Judicial en las acciones seguidas en lo laboral; el 46,4% lo calificó de entre “malo” y “muy malo” en lo civil; el 45,9% lo calificó en el mismo rango en las acciones comerciales; y el 41,2% y el 51,1% le otorga el mismo rango de calificativo en lo tributario y penal, respectivamente.

**¿Cómo califica el desempeño del Poder Judicial en las diferentes acciones que sigue o ha seguido su empresa?**

		Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo	No opina	Total
Laboral	Frec.	0	25	68	35	7	35	170
	%	0,0	14,7	40,0	20,6	4,1	20,6	100,0
Civil	Frec.	0	6	46	48	31	39	170
	%	0,0	3,5	27,1	28,2	18,2	22,9	100,0
Comercial	Frec.	0	7	43	41	37	42	170
	%	0,0	4,1	25,3	24,1	21,8	24,7	100,0
Tributario	Frec.	0	6	47	46	24	47	170
	%	0,0	3,5	27,6	27,1	14,1	27,6	100,0
Penal	Frec.	0	3	24	40	47	56	170
	%	0,0	1,8	14,1	23,5	27,6	32,9	100,0

Llama la atención, que comparando los calificativos en los dos párrafos anteriores, se observa una reducción en el nivel de descalificación (“malo” y “muy malo”) del Poder Judicial, cuando la pregunta hace referencia a acciones específicas en las que haya participado la empresa. En general, como se aprecia más adelante, se observa una percepción menos negativa del Poder Judicial ante preguntas referidas a la experiencia específica de la empresa.

Esta observación coincide con los resultados de una encuesta realizada en 1997 a una muestra de 999 litigantes individuales (personas naturales) en diversas localidades del país. En esta encuesta, por ejemplo, no se obtuvieron elevados niveles de desaprobación de la administración de justicia en general, así como tampoco en términos de “garantía” de procesos, “confianza” en el Poder Judicial. Si bien la muestra de dicha encuesta tiene diferente naturaleza que la muestra de empresas de la encuesta realizada en este estudio, la dificultad para señalar elevados niveles de descontento y desaprobación coincide cuando se trata de casos específicos como es la situación de los litigantes encuestados en la encuesta de 1997.

## **2.2 Actitudes empresariales frente al Poder Judicial**

A partir de los resultados del sondeo realizado sobre la percepción, se entiende que el Poder Judicial peruano no satisface las necesidades de los que acceden a ese fuero ni cumple su cometido que es garantizar el respeto de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la indemnización de los daños producidos por terceros.

Frente a esto, surge la pregunta de ¿qué hacen los agentes para satisfacer sus necesidades de justicia?. Según un informe elaborado en 1993<sup>18</sup> por el Instituto Apoyo, los agentes económicos siguen dos caminos:

1. Evitar cualquier posibilidad de acudir al Poder Judicial
2. Recurrir a mecanismos alternativos al Poder Judicial (en caso de no funcionar el primero).

### 2.2.1 Evitando acudir al Poder Judicial

La mayoría de las empresas evidenciaron que lo “piensan más de una vez” (como fue comentado en las entrevistas personales) antes de acudir al Poder Judicial. Así, cuando se pidió a los encuestados que enumeren los pasos que seguirían frente a un conflicto que amerite acudir al Poder Judicial, sólo el 2,9% de ellos mencionó que acudiría al Poder Judicial como primer paso. Asimismo, según las respuestas, buscar el acuerdo con la otra parte, es la opción más preferida (81,2%)<sup>19</sup>.

**Pasos que se seguiría frente a un conflicto que amerite acudir al Poder Judicial**

		1° Paso	2° Paso	3° Paso	4° Paso	5° Paso
Busca a la otra parte para llegar a un acuerdo	Frec.	138	16	4	1	1
	%	81,2	9,4	2,4	0,6	0,6
Encomienda a abogados ejercer presión sobre la otra parte	Frec.	20	79	36	13	1
	%	11,8	46,5	21,2	7,6	0,6
Encomienda a abogados llevar el caso al Poder Judicial	Frec.	5	8	36	51	57
	%	2,9	4,7	21,2	30,0	33,5
Busca llevar a la otra parte a arbitraje	Frec.	0	33	36	44	19
	%	0,0	19,4	21,2	25,9	11,2
Recurre a otros métodos de presión	Frec.	3	24	41	20	28
	%	1,8	14,1	24,1	11,8	16,5
NS/NO	Frec.	4	10	17	41	64
	%	2,4	5,9	10,0	24,1	37,6
<b>Total</b>	Frec.	170	170	170	170	170
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sin embargo, una práctica, aparentemente común, con el fin de evitar incumplimientos es conseguir y mantener clientes (y proveedores) con un buen historial en el mercado. En este sentido, con el fin de evitar recurrir a la justicia, el 72,4% del total de encuestados considera “indispensable” investigar sobre la reputación del interesado en determinado negocio y la situación del sector en que se desenvuelve. El 55,3% considera “indispensable” tomar precauciones del tipo consultas de listas de deudores<sup>20</sup>. El 47,1% considera “indispensable” dar preferencia a clientes o proveedores conocidos. El 34,7%

<sup>18</sup> Instituto Apoyo. Actitudes Empresariales ante el Poder Judicial. Lima, julio de 1993.

<sup>19</sup> En 1993, el Instituto APOYO preguntó a una muestra de 108 empresas por la actitud que tomarían frente a casos que ameriten acudir al Poder Judicial. En esta encuesta, el 79% respondió que “buscaría a la otra parte para llegar a un arreglo”, mientras que sólo el 10% respondió que encargaría el caso a abogados para llevarlo al Poder Judicial.

<sup>20</sup> Registradas en centrales de riesgo existentes en Perú como Infocorp, Certicom, Infobanco o la Central de Riesgo de la Superintendencia de Banco y Seguros.

considera "indispensable" exigir garante (aval). El 14,7% considera indispensable exigir depósito previo y el 11,8% considera "indispensable" evitar hacer negocios con el gobierno<sup>21</sup>.

**Para evitar recurrir a la justicia considera...**

		Indispensable	Importante	No importante	No aplica	Total
Consultar listas de deudores	Frec.	94	48	6	22	170
	%	55,3	28,2	3,5	12,9	100,0
Preferir proveedores/clientes conocidos	Frec.	80	84	1	5	170
	%	47,1	49,4	0,6	2,9	100,0
Investigar reputación de interesados y situación de mercados	Frec.	123	37	2	8	170
	%	72,4	21,8	1,2	4,7	100,0
Exigir garante o aval	Frec.	59	83	7	21	170
	%	34,7	48,8	4,1	12,4	100,0
Exigir depósito previo	Frec.	25	89	19	37	170
	%	14,7	52,4	11,2	21,8	100,0
Evitar negocios con el Gobierno	Frec.	20	45	51	54	170
	%	11,8	26,5	30,0	31,8	100,0

Cabe destacar también que si bien estas medidas generan en las empresas mayores costos operativos también podrían generar costos extraordinarios no registrados como tales. Estos se generan al momento de "dar preferencia a proveedores conocidos" los cuales podrían trabajar con precios mayores a los de posibles proveedores "no conocidos". También se generan por los costos asociados a averiguar el historial de las personas y/o empresas con las cuales se prevé realizar alguna transacción.

Una pregunta que grafica bien el que el Poder Judicial sea una instancia a evitar es la que decía: "Algunos empresarios dicen que es mejor hacer un mal acuerdo que recurrir a la justicia. Está de acuerdo con esa afirmación?". El 63% se manifestó "totalmente de acuerdo" con la afirmación, el 35% mencionó estar de acuerdo "sólo en parte", mientras que sólo el 1,2% se mostró en desacuerdo. Las causas por las cuales evitar acudir al Poder Judicial no pasan necesariamente por la ineficiencia de la administración de justicia ya que es posible que las empresas eviten los litigios judiciales sólo con fines comerciales, es decir, para evitar la ruptura de vínculos comerciales con la parte en conflicto. Sin embargo, para un mejor análisis resultará interesante comparar los resultados con el caso brasileño (ver página 32).

### ***2.2.2 Mecanismos alternativos al Poder Judicial***

Los mecanismos alternativos al Poder Judicial identificados en Perú son comúnmente las Cámaras de Conciliación y el Arbitraje.

<sup>21</sup> En este punto, cabe mencionar un hecho de interés mencionado en entrevistas personales. Si bien el 11,8% considera indispensable evitar hacer negocios con el gobierno, existe todo un sector (Construcción) que no tiene elección. En el Perú, el principal cliente de este sector es el Gobierno, a través del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

La evaluación que los encuestados hacen de estos mecanismos es por lo general positiva en términos de confianza, imparcialidad y agilidad:

**Los mecanismos alternativos al Poder Judicial son por lo general...**

	Sí		No		No opina		Total	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Confiables	133	78,2	16,0	9,4	21	12,4	170,0	100,0
Imparciales	121	71,2	17,0	10,0	32	18,8	170,0	100,0
Agiles	140	82,4	10,0	5,9	20	11,8	170,0	100,0
Menos costosos	74	43,5	68,0	40,0	28	16,5	170,0	100,0

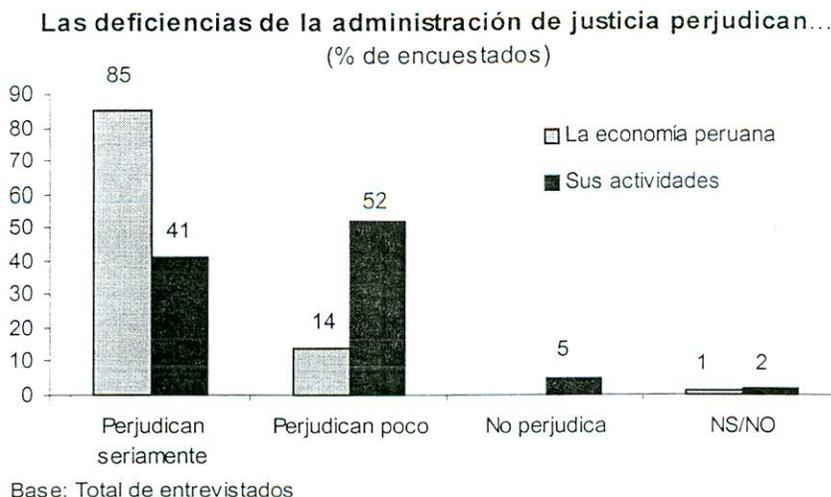
Acudir a estos mecanismos, fue en 1997, un acto usual para las empresas entrevistadas. El 78,9% de ellas mencionó que recurrió alguna vez a acuerdos, arbitraje y/o cámaras de conciliación, sin esperar resolución judicial en litigios con personas jurídicas. Por su parte, en casos contra personas naturales, el 69,4% mencionó haber recurrido alguna vez a dichos mecanismos.

Por otro lado, el 44% de las empresas mencionó que, en los últimos años, en "todos los contratos" que suscribieron, las cláusulas para la resolución de conflictos consideran como alternativa la resolución de conflictos a través de la mediación y/o arbitraje. El 40% respondió que "sólo en algunos casos" mientras que sólo el 11% mencionó que no lo incluyó "nunca".

**2.2.3 Actitud de la empresa cuando ya está involucrada en un proceso judicial**

Aun cuando las empresas hayan iniciado acciones judiciales, llevarlas hasta el final no es necesariamente la opción preferida por la mayoría. Sólo el 20,6% de los encuestados mencionó, indirectamente, que prefiere llevar sus casos hasta el final, afirmando que "nunca" realiza acuerdos o pospone una disputa después de haberla llevado al Poder Judicial. El 79,4% restante mencionó que, después de haber iniciado acciones judiciales, "frecuentemente" o "a veces" realiza acuerdos o pospone una disputa.

En cuanto a los costos monetarios asociados a procesos judiciales, éstos pueden ser divididos en dos. Los costos asociados a tasas judiciales y los costos asociados al pago de honorarios profesionales. Con relación a los costos totales que involucran los procesos judiciales (tasas, honorarios de abogados), en general, son considerados "altos, pero no al punto de restringir el acceso". El 23,5% consideró a los costos como "razonables". En consecuencia, para el sector empresarial al que pertenece la muestra, no se podría afirmar que los costos monetarios sean uno de los principales problemas del sistema judicial.



Del total de encuestados, el 85,3% cree que la economía se perjudica "seriamente", mientras que el 14,1% considera que se perjudica "poco". En cuanto a la empresa, el 40,6% considera que se perjudica "seriamente" mientras que el 52,4% considera que se perjudican "poco".

Existe una diferencia significativa entre el porcentaje que opina que la economía se perjudica seriamente (85,3%) y el que considera que las actividades de la empresa se perjudican seriamente (40,6%). Aparentemente, existe una dificultad por parte de los empresarios, para identificar la manera a través de la cual se puede ver perjudicada su empresa. Esto podría graficarse a través del elevado nivel de aceptación que tienen los mecanismos alternativos al Poder Judicial o las prácticas usuales para evitar acudir al Poder Judicial. En muchos casos estos mecanismos alternativos y prácticas usuales resultan costosas para la economía de la empresa, pero no serían fácilmente perceptibles como tales por las empresas.

Por otro lado, teniendo en cuenta la dificultad para identificar la manera a través de la cual la ineficiencia del Poder Judicial peruano afecta las actividades de las empresas, se procedió a plantear preguntas directas que buscaban evaluar la percepción sobre efectos en variables sectoriales, el efecto directo de la opinión negativa sobre el Poder Judicial en decisiones empresariales concretas y el efecto de decisiones judiciales específicas sobre las actividades de la empresa.

Así, de acuerdo al sector en que las empresas realizan sus actividades, más de la mitad de encuestados cree que la mala administración de justicia llega a causar mayores tasas de interés bancario, la no-ejecución de inversiones o reducción de las mismas, el uso de máquinas en lugar de trabajadores, la contratación de terceros en actividades que requieren mayor cantidad de mano de obra y mayores cuidados especiales en la selección de socios comerciales:

mayores expectativas en los agentes sobre el Poder Judicial que lleven a sobredimensionar los efectos reales que el desempeño de éste puede tener sobre la economía nacional y sobre sus actividades. Esto, por tanto, podría explicar por qué la percepción general sobre el Poder Judicial es más negativa que cuando está referida a experiencias específicas de las empresas.

También se preguntó sobre casos específicos en los cuales, las decisiones judiciales llevaron a la empresa a retrasos y/o suspensión de proyectos de inversión. El 24% respondió que sí tuvo alguna experiencia de ese tipo, mientras que el 17% respondió haber tenido casos en que las decisiones judiciales forzaron la “paralización de actividades y/o disminución de horas laborales”. Las cifras en este caso no podrían ser muy elevadas si, como lo indican las empresas, evitan en lo posible recurrir al Poder Judicial.

**En los últimos 10 años, las decisiones judiciales provocaron alguna vez...**

		No	Sí	NS/NO	Total
Retrasos y/o suspensión en la ejecución de proyectos de inversión	Frec.	90	40	40	170
	%	52,9	23,5	23,5	100,0
Paralización de actividades y/o disminución de horas laboradas	Frec.	107	28	35	170
	%	62,9	16,5	20,6	100,0
Provisión de recursos/depósitos en cuenta corriente	Frec.	75	63	32	170
	%	44,1	37,1	18,8	100,0
Otros	Frec.	81	12	77	170
	%	47,6	7,1	45,3	100,0

Finalmente, bajo la hipótesis de que es probable que la lentitud del Poder Judicial sea favorable para algunos casos (como podría ser en cuestiones tributarias) se preguntó si “en la mayoría de los casos, la lentitud de los procesos judiciales es perjudicial, benéfica o neutral desde el punto de vista de su compañía?”. Inicialmente, se esperó que en algunos casos, la respuesta mayoritaria sería “beneficioso” pero esto no ocurrió y más bien en general, la respuesta fue que es perjudicial.

**En su sector, diría que la lentitud del Poder Judicial, en la mayoría de los casos es...**

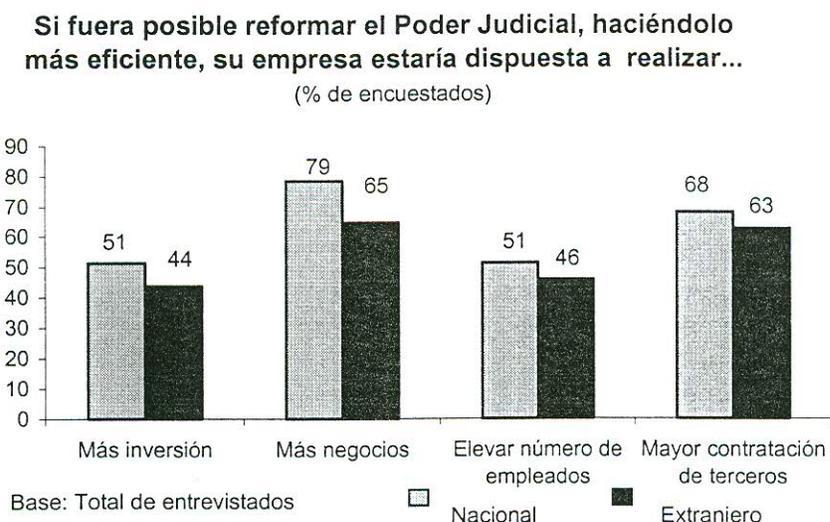
		Beneficioso	Perjudicial	Neutral	No aplica	Total
Laborales	Frec.	14	101	36	19	170
	%	8,2	59,4	21,2	11,2	100,0
Tributarios-Sunat	Frec.	9	129	13	19	170
	%	5,3	75,9	7,6	11,2	100,0
Tributarios-Municipales	Frec.	8	130			138
	%	5,8	94,2	0,0	0,0	100,0
Contratos Comerciales	Frec.	1	136	20	13	170
	%	0,6	80,0	11,8	7,6	123,2
Derechos del Consumidor	Frec.	3	95	35	37	170
	%	1,8	55,9	20,6	21,8	100,0
Ambientales	Frec.	6	72	37	55	170
	%	3,5	42,4	21,8	32,4	100,0

### 2.3.1.1 Otra perspectiva

Otra manera de analizar el efecto de la administración de justicia en la economía de la empresa era evaluando cuán reprimido puede estar el empresariado en sus decisiones por las características negativas de la administración de justicia peruana.

La pregunta fue: “Supongamos que fuese posible reformar el Poder Judicial, volviéndolo más eficiente, bajo esa hipótesis usted diría que su empresa estaría dispuesta a incrementar la inversión anual, mayores niveles de negocios con un mayor número de personas y empresas, aumentar el número de empleados, contratar a terceros para un mayor porcentaje de sus actividades y/o realizar más negocios con empresas estatales y la administración pública?”.

Como se grafica a continuación, la mayoría de las empresas se muestran favorables a incrementar sus niveles de inversión, sus volúmenes de negocios, número de empleados, contrataciones de terceros, etc.



Haciendo la distinción por tipo de propiedad del capital accionario, llama la atención, que en la mayoría de los casos, las empresas de capital nacional se mostraron más favorables a los incrementos mencionados. Este hecho mostraría que la convivencia, por parte de la empresa nacional, con una administración de justicia tradicionalmente ineficiente, la hace más sensible a las mejoras que puedan hacerse en ellas.

Cabe resaltar la diferencia registrada cuando se les preguntó si alguna vez la falta de confianza en la agilidad e imparcialidad del Poder Judicial les llevó a no ejecutar inversiones que de lo contrario serían realizadas, a no hacer negocios con determinadas personas, etc. en comparación con la pregunta anterior. El siguiente cuadro grafica la idea:

Alguna vez la falta de confianza en la agilidad o imparcialidad de la administración de justicia fueron factores que llevaron a su empresa a.. ?	%	Supongamos que fuese posible reformar al Poder Judicial volviéndolo más eficiente, bajo esta hipótesis usted diría que su empresa estaría dispuesta a.. ?	%
No ejecutar una inversión que de lo contrario sí sería ejecutada	19,4	Incrementar inversión anual	47,6
No hacer negocios con determinadas personas o empresas	52,4	Mayores niveles de negocios con un mayor número de personas y empresas	73,6
No contratar más trabajadores	27,1	Aumentar número de empleados	48,2
No contratar a terceros en determinadas actividades	37,1	Contratar a terceros para un mayor porcentaje de sus actividades	64,6
No realizar o realizar menores negocios con empresas estatales o la administración pública	39,4	Realizar mayores negocios con empresas estatales o la administración pública	60,5

Nuevamente se observa una apreciación menos negativa del Poder Judicial cuando la pregunta se refiere a experiencias específicas y no a situaciones hipotéticas.

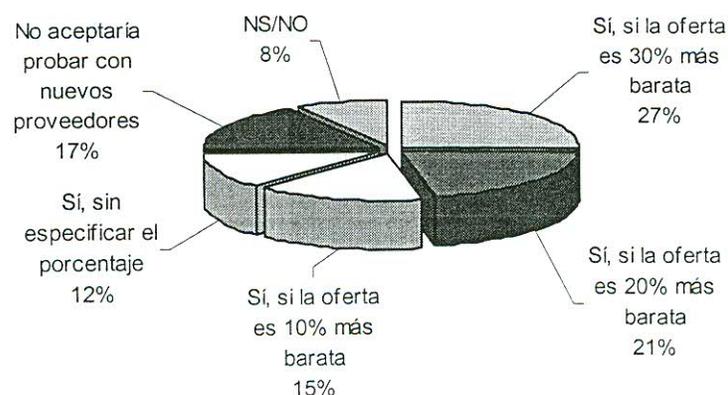
### 2.3.2 Sobre patrones de conducta

El mal funcionamiento del Poder Judicial no sólo es negativo por los efectos asociados a su lentitud y escasa imparcialidad, sino por los tipos de conducta y decisiones que genera en los agentes. Para evaluar estos aspectos, se plantearon preguntas concretas referidas a consideraciones respecto a la posibilidad de recurrir al Poder Judicial, a los tipos de conducta que incentiva el Poder Judicial, a las actitudes frente a nuevos proveedores y al “sacrificio” que están dispuestos a hacer para no recurrir al Poder Judicial.

Así, como ya se mencionó anteriormente, el 62,9% está “totalmente de acuerdo” con que es mejor hacer un mal acuerdo que recurrir a la Justicia. Estos “malos acuerdos” pueden traducirse en mayores costos para los agentes en particular y para la economía en general, por ser además un factor de distorsión en la toma de decisiones.

Por otro lado, el 60% de los encuestados considera que el mal funcionamiento del Poder Judicial “alienta el incumplimiento de contratos u otros compromisos”. Es decir, se considera que el Poder Judicial peruano no representa incentivo suficiente para el cumplimiento de acuerdos.

La pregunta referida a la actitud frente probables nuevos proveedores decía: “Si se recibiera una oferta de un proveedor del cual no se tiene referencia, y teniendo una alternativa más costosa con su proveedor usual (que siempre ha cumplido), aceptaría probar con el nuevo proveedor?”.



Estas respuestas reflejan la existencia de posibles sobrecostos generados en el temor de recurrir a un nuevo proveedor y el no aprovechamiento de oportunidades ventajosas. En la encuesta de 1993, se hizo la misma pregunta a 108 empresas y los resultados fueron que el 22% aceptaba si la oferta era 10% más barata, 18% si la oferta era 20% más barata, 15% si la oferta era 30 % más barata, 6% sin especificar porcentaje y 32% no aceptaba probar con nuevos proveedores. Cabe señalar que estos resultados se dieron bajo dos escenarios distintos en términos de esfuerzos por mejorar la administración de justicia y la expectativa que estos causaron en los agentes.

Un caso similar al anterior es evaluado con las respuestas a una pregunta que buscaba medir o cuantificar el sacrificio en que se está dispuesto a incurrir para no acudir al Poder Judicial. La pregunta fue: "Frente a un eventual conflicto por impagos, ¿qué porcentaje de la deuda estaría dispuesto a castigar para no ir al Poder Judicial?. El siguiente cuadro resume los resultados de dicha pregunta:

**Porcentaje de deuda dispuesta a castigar para no acudir al Poder Judicial**  
(% de encuestados)

Porcentaje de la deuda	Valor de la deuda (US\$)			
	Hasta 5 000	<5 000, 10 000]	<10 000, 50 000]	Más de 50 000
0	20,0	22,4	24,1	27,6
<1, 5]	2,4	1,2	1,2	1,2
<6, 10]	13,5	12,4	7,6	5,3
<11, 20]	17,1	10,6	8,2	8,2
<21, 40]	11,2	5,3	5,3	4,7
<41, 60]	11,2	29,4	44,1	40,6
60<	17,6	9,4	0,0	1,2
No precisa	7,1	9,4	9,4	11,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Estas respuestas reflejan de manera indirecta costos extraordinarios generados en la ineficacia de la administración de justicia peruana. Cabe destacar los elevados porcentajes observados para el rango de entre 41% y 60% de castigo de la deuda<sup>24</sup>.

En la encuesta de 1993 también se planteó esta misma pregunta observándose diferencias significativas en las respuestas a un castigo mayor al 10% del monto de la deuda.

**Encuestados dispuestos a castigar más del 10 por ciento de una deuda con tal de no acudir al Poder Judicial**  
(% del total de encuestados)

Valor de la deuda (US\$)	1993	1998
Hasta 5 000	43,5	57,1
<5 000, 10 000]	35,2	54,7
<10 000, 50 000]	25,0	57,6
Más de 50 000	18,5	54,7

<sup>24</sup>Sin embargo, según el Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta (DS N°122-94-EF) la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria no reconoce el castigo de deudas si antes no se recurre al Poder Judicial y sólo lo hace en caso de que la deuda sea menor a una Unidad Impositiva Tributaria (S./2 600).

Si bien los tamaños de las muestras difieren en ambas encuestas, los mayores porcentajes de encuestados dispuestos a castigar más del 10% en 1998 podrían ser reflejo de que la percepción sobre el Poder Judicial se ha venido deteriorando.

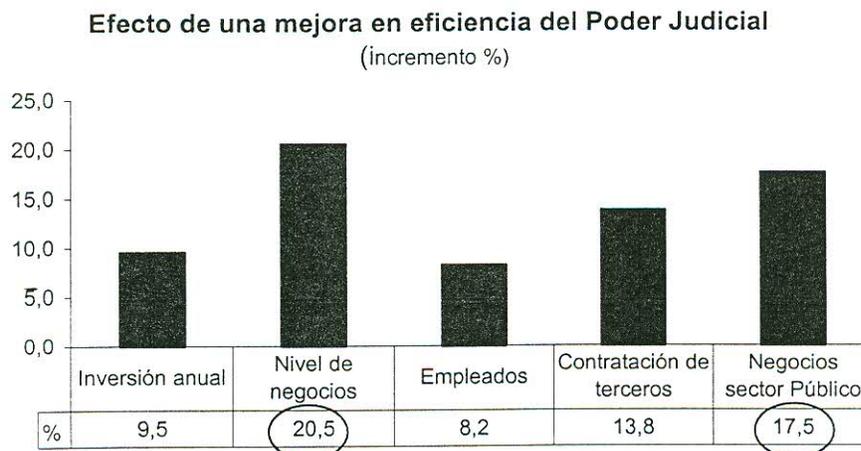
## **2.4. Impacto de una mejora en eficiencia del Poder Judicial**

### **2.4.1 A nivel agregado**

Con el fin de ensayar un ejercicio de cuantificación del impacto económico que el mal funcionamiento del Poder Judicial tiene en las empresas se preguntó a los encuestados, cuál sería la reacción de su empresa frente a la situación hipotética de que fuese posible reformar el Poder Judicial, mejorando su desempeño. Las alternativas incluyeron probables incrementos en inversión, volumen de negocios, número de empleados, contratación de terceros y contrataciones con el Estado.

Ya se comentó que la mayoría de los encuestados se mostró favorable a incrementos en cada uno de las alternativas planteadas. Pero la pregunta también buscaba que los encuestados puntualicen sus respuestas en rangos de incrementos porcentuales para cada uno de los puntos sugeridos.

Sobre la base de esas respuestas y siguiendo la metodología de cálculo aplicada por el IDESP, se pudo determinar que frente a la situación planteada, la inversión anual se incrementaría, en promedio, en 9,5%, los niveles de negocios con un mayor número de personas o empresas se incrementarían, en promedio en 20,5%, incrementarían el número de empleados en promedio en 8,2%, la contratación de terceros para un mayor porcentaje de sus actividades se incrementaría en promedio en 13,8%, mientras que la realización de negocios con el sector público se incrementaría, también en promedio, en 17,5%.



Así, el **Producto**, definido como el *Nivel de negocios* sería la variable positivamente más afectada. Este resultado es coherente con la idea que se tiene de que en un entorno de desconfianza, los negocios no fluyen como deberían. Invirtiendo el resultado de una pregunta realizada (en relación a que si las ineficiencias del Poder Judicial alientan el incumplimiento de acuerdos), un Poder Judicial eficiente, fomentaría el cumplimiento de los acuerdos y por tanto la confianza de los agentes económicos en el marco institucional formal.

Las diferencias de las tasas de incrementos sugeridos, podrían estar relacionadas con la evolución de los factores de decisiones para las empresas. Así, por ejemplo, las decisiones de inversión en el Perú, con la implementación de reformas estructurales, tienden a estar influidas cada vez más por factores de mercado (precios, tasas de interés, cobertura de los mercados, tasas de rentabilidad, etc.). Lo mismo sucede en el caso del mercado laboral, el mismo que ha sufrido una profunda transformación, con la eliminación de la “estabilidad laboral”, las “comunidades industriales” y otros beneficios laborales que han favorecido la reducción de los costos de contratación de empleados a los empleadores.

El funcionamiento del Poder Judicial como factor de decisión en la realización de mayores niveles de negocios y contratación de terceros resulta importante, puesto que éstos dependen de la calidad de las interacciones (cumplimiento de acuerdos) entre los agentes económicos y las expectativas que se tiene sobre ellas.

#### 2.4.2 A nivel de sectores

Si bien, en términos absolutos, la muestra de empresas entrevistadas a nivel de sectores económicos no es abundante. Sí lo es si tenemos en cuenta que la muestra de empresas entrevistadas tienen un nivel de ventas anuales equivalentes al 12% del PBI global. Más aún si consideramos que los sectores económicos muestran un elevado nivel de concentración, sobre todo en sectores como Electricidad, Pesca y Manufactura. El caso del sector Agropecuario es particular puesto que gran parte de la agricultura es tradicional y no está formalizada. Las empresas formalmente constituidas en este sector están ligadas a la actividad pecuaria y a la agroexportación.

Así, desagregando las respuestas por sectores se pudo determinar lo siguiente:

**Incremento Promedio en Inversión, Negocios, etc. frente a una mejora en eficiencia del Poder Judicial**  
(%)

Sector/actividad	Inversión anual	Nivel de negocios	Empleados	Contratación de terceros	Negocios sector Público
Agropecuario	19,3	31,1	15,0	30,0	21,4
Pesca	14,4	7,5	15,0	4,1	5,6
Minería	5,4	26,1	12,9	33,9	4,3
Construcción	9,1	16,3	8,8	15,6	21,3
Manufactura	5,4	18,5	5,4	12,4	17,6
Financiero	19,5	33,2	11,4	13,6	22,0
Electricidad	15,0	30,0	15,0	26,3	40,0
Comercio	9,3	25,8	8,5	12,6	19,6
Servicios	8,6	13,2	6,1	7,0	24,8
Otros	8,2	14,1	3,2	9,8	6,8
<b>Total</b>	<b>9,5</b>	<b>20,5</b>	<b>8,2</b>	<b>13,8</b>	<b>17,5</b>

Estos resultados muestran que las distorsiones introducidas por una mala administración de justicia influyen significativamente en decisiones importantes para la economía de la empresa y para la economía nacional.

### 3. Enfoque comparativo con el estudio realizado en Brasil

Los principales resultados del estudio en Brasil muestran en general un descontento con respecto a la Administración de Justicia en ese país. En este sentido, los resultados del estudio reflejan una perspectiva parecida a la recogida en Perú. Es decir, en general existe coincidencia en la desaprobación de los poderes judiciales, hecho reflejado en las respuestas a las diferentes preguntas que se plantearon. Existen, sin embargo, en algunos casos diferencias a destacar.

En Brasil la mala administración de justicia fue considerada, por el 6,4% de encuestados como el primer problema en importancia en el país, mientras que en el Perú, el 14,7% de encuestados lo consideró como el más negativo.

**El problema más negativo es...**  
(% de encuestados)

	Perú	Brasil
Cargas tributarias elevadas	57,6	74,4
Mala administración de justicia	14,7	6,4
Cargas sociales elevadas	13,5	23,6
Otros	0,6	7,5
Infraestructura física deficiente	7,6	8,3
Baja calificación de mano de obra	4,7	6,4

En términos de agilidad, el 88,2% de encuestados calificó la administración de justicia de entre “mala” y “muy mala” en el Perú y el 91% en Brasil. Si bien estos porcentajes son muy similares, cabe destacar que el 48,8% señaló un calificativo de “muy mala” en el Perú, mientras que ningún encuestado lo hizo en Brasil. Asimismo, en términos de imparcialidad la justicia peruana obtiene un mayor nivel de desaprobación, tal como se puede observar en el cuadro:

**¿Cómo evalúa la administración de justicia en relación a..?**  
(% de encuestados)

	Perú			Brasil		
	Mala	Muy mala	Mala+Muy mala	Mala	Muy mala	Mala+Muy mala
Agilidad	39,4	48,8	88,2	90,8	0,0	90,8
Imparcialidad	45,9	32,4	78,3	21,9	3,7	25,6
Costos	17,6	10,0	27,6	26,2	15,3	41,5

Cabe resaltar que en términos de costos, la administración de justicia brasilera es considerada más negativa que la peruana. El 41,5% de encuestados en Brasil calificaron de entre “mala” y “muy mala” la administración de justicia en términos de costos frente al 27,6% que le otorga el mismo calificativo en el Perú.

Es destacable también el elevado nivel de desaprobación de las Cortes Laborales en Brasil con un 61,0% de encuestados que lo consideran como “malo”. En el caso peruano, el desempeño del Poder Judicial en acciones vinculadas a temas laborales no encuentra mayor desaprobación puesto que sólo el 20,6% de encuestados lo evalúa como “malo”. Este hecho podría estar vinculado a diferencias de legislación en temas laborales.

15. MALIK, Waleed H.  
El desarrollo económico y la reforma judicial: algunas experiencias a nivel internacional.  
Documento de información básica. Mimeo.
  
16. MARTINEZ NEIRA, Nestor (1995)  
"Estado de derecho y eficiencia económica" Ponencia del señor ministro de justicia de la república de Colombia, durante el segundo seminario sobre justicia y desarrollo en América Latina y El Caribe, convocado por el Banco Interamericano de desarrollo" Octubre de, p.3.  
Mimeo
  
17. MOLKNER, Keith (1997)  
"Sistemas legales para promover la empresa privada" En: Reforma Económica Hoy, No. 1, , CIPE, Washington D,C. p.25.
  
18. NORTH, Douglass (1981)  
Structure and change in economic history. Nueva York, Norton.
  
19. \_\_\_\_\_, (1990)  
*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*  
Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp. 190.
  
20. \_\_\_\_\_, (1995)  
*El marco institucional para el desarrollo económico*  
Instituto APOYO, Banco Interandino, Lima 1995, pp. 47.
  
21. SHERWOOD, Robert M. (1995)  
Judicial systems and national economic performance. Documento presentado a la Segunda conferencia sobre justicia y desarrollo en América Latina y El Caribe. Mimeo.
  
22. SHIHATA, Ibrahim, F.I. (1995)  
"Legal Framework for Development: The World Bank's Role in Legal and Judicial Reform". En: Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, y Maria Dakolias (Edits.) Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Banco Mundial World Bank Technical Paper Number 280, Washington D.C. p. 13-15.