

PA 115-203  
1-11-86

PROYECTO ILANUD/FIU/PANAMA

ANEXO 3

ESTUDIO SECTORIAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN PANAMA  
EVALUACION ECONOMICA DEL SECTOR JUDICIAL PANAMEÑO

San José, Costa Rica  
Mayo 31, 1986

## CCNTENIDO

I.	INTRODUCCION	3
II.	GASTOS DE GOBIERNO EN LA ADMINISTRACION JUSTICIAL	8
	A. La cuota del sector judicial dentro de los gastos del gobierno	8
	B. Evolución de los gastos del sector judicial	10
	C. La cuota del sector judicial dentro de los ingresos fiscales	13
	D. Algunos problemas relativos al gasto de capital	16
III.	DESGLOSE ECONOMICO DE EMPLEO Y SALARIOS EN LA ADMINISTRACION DEL SECTOR JUSTICIA	18
	A. Empleos y salarios en el sector judicial	18
	B. La economía de las leyes de la oferta y la demanda en relación con los profesionales del sector judicial	23
IV.	LA CAPACIDAD GENERADORA DE RENTAS DEL SISTEMA FISCAL	30
	A. Fuentes de los ingresos fiscales	30
	B. Dependencia entre los ingresos corrientes y la economía	31
V.	ADMINISTRACION Y PLANIFICACION EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	36
VI.	EFICIENCIA DEL SECTOR JUDICIAL	44
VII.	EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN LA ECONOMIA	52
	A. Algunos problemas básicos	52
	B. La importancia de los factores económicos en la práctica del derecho	52
	C. El papel de la justicia en la organización de la economía	55
	D. Los elementos básicos de diagnóstico	56
	E. Casos de deficiencia administrativa	56
	F. Insuficiencia administrativa causada por la corrupción	58
	G. Problemas producto de normas legales inadecuadas	59
	H. Injusticia producto de la ausencia de normas	61
VIII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
IX.	CITAS	66

## I. INTRODUCCION

Las aplicaciones del análisis económico al sector de la administración de justicia son virtualmente inexistentes en América Latina. La administración de justicia es usualmente percibida como una actividad que, por su importancia, está por encima de las consideraciones económicas. Este enfoque tiende a ignorar el hecho de que, como cualquier sector de la actividad pública (educación, salud pública, etc.), los recursos económicos son necesarios para alcanzar las metas de cada actividad y estos recursos deben ser producidos por la economía y asignados eficientemente.

Este documento presenta una discusión de los usos y limitaciones de los métodos y técnicas del análisis económico y su aplicación al sector judicial. Hay dos formas principales de aplicación de análisis económicos que son pertinentes en este sector: a) análisis macroeconómico y b) análisis microeconómico. Una aplicación importante del análisis macroeconómico consiste en estudiar la cantidad de recursos -medidos en términos monetarios- necesarios para desempeñar las diferentes tareas asignadas al sector. Estas tareas incluyen muchos individuos (jueces, fiscales, defensores públicos, policía y personal de apoyo) cuyos salarios deben pagarse del presupuesto gubernamental. Estas tareas también requieren insumos físicos, tales como suministros, edificios y equipos que deben ser asimismo incluidos en dicho presupuesto. Al mismo tiempo, el presupuesto debe ser financiado por los ingresos (rentas) recolectadas por el gobierno, provenientes usualmente de impuestos y tarifas por servicios públicos. Estos ingresos fiscales se asignan entre las diferentes funciones que el gobierno debe llevar a cabo. Entre ellas, está la administración de justicia. Estas actividades se complementan unas con otras desde el punto de vista de su contribución a la sociedad, pero compiten entre sí, en el sentido de que todas ellas buscan su cuota de financiamiento del presupuesto estatal.

El monto del presupuesto estatal para un período determinado depende del nivel de los ingresos fiscales y del nivel de préstamos que el gobierno realice y sea capaz de sobrellevar. Por otro lado, el nivel de los ingresos fiscales depende del nivel de actividad económica, medida por el Producto Interno Bruto (PIB) y los parámetros del sistema fiscal (tasa de impuestos, mecanismos de recolección, eficiencia en la administración de los impuestos etc.) (1). A corto plazo, el volumen del presupuesto estatal es relativamente rígido y las asignaciones presupuestarias de los diferentes sectores son restringidas por la cantidad de recursos disponibles. (2)

No hay fórmulas analíticas o apriorísticas para asignar el presupuesto entre las diferentes actividades del sector público. Diferentes factores deben tomarse en consideración: políticos, sociales y económicos. El proceso de asignación debe tomar en

cuenta muchas variables objetivas y subjetivas, ya que los individuos pueden diferir en preferencias en cuanto a una distribución más eficiente del presupuesto estatal. A pesar de todo, un hecho objetivo se mantiene: el presupuesto del estado es finito y las necesidades administrativas de cada uno de sus sectores deben ajustarse al presupuesto total y a las necesidades de otros sectores. Para un determinado sector, es siempre muy fácil formular necesidades que demanden un presupuesto más allá del factible. En países con una base económica relativamente pobre, la diferencia entre la oferta y la demanda de fondos es grande. Mientras más grande es la brecha más necesaria es la asignación eficiente de los recursos. Esta consideración obliga a la aplicación del análisis microeconómico a ciertos aspectos de la administración de un determinado sector. Antes de entrar en el campo del análisis macroeconómico, nos referiremos a la posible aplicación del análisis macroeconómico al sector justicia.

El sector justicia está concebido para producir muchos resultados que son valorables "per se". Algunos de estos resultados pueden tener impacto en la economía. Por ejemplo, que los derechos de propiedad sean garantizados es un ingrediente indispensable para un clima de inversión y estas inversiones son necesarias para el desarrollo económico, la generación de empleo y, en general, el mejoramiento del nivel de vida de la población. En sociedades con alto crecimiento demográfico, un nivel sustancial de inversiones es necesario para mantener una tasa de desarrollo económico que permita el mantenimiento del mismo nivel de vida. Está claro que hay relaciones circulares o interacciones entre la administración de justicia y la economía. El ejemplo anterior es uno de ellos. El punto es pertinente para este análisis, porque la administración de justicia necesita recursos provenientes de la economía para realizar sus funciones. Como los recursos son limitados y deben ser asignados eficientemente, la formulación de prioridades para efectos de asignación debe incluir criterios económicos cuando la base económica de un país es constreñida al punto en que las insuficiencias de la administración de justicia son intolerables. En efecto, en sociedades poco desarrolladas éstas insuficiencias en la administración de justicia van acompañadas generalmente por insuficiencias igualmente intolerables en otros sectores, particularmente en educación y salud. Por lo tanto, si los problemas identificados en el sector justicia pueden ser resueltos en principio, por la asignación de un presupuesto más alto, y si el total del presupuesto no puede incrementarse debido a las condiciones económicas generales, un presupuesto más alto para la administración de justicia sólo puede ser conseguido a expensas de prioridades igualmente importantes. Las recomendaciones de política que se basarán en esa premisa estarían destinadas al fracaso. Uno de nuestros desafíos es realizar en un país determinado, una evaluación de la administración de justicia que incluya una identificación explícita de las realidades de dicho país, con el objeto de

recomendar planes de acción factibles. No es suficiente realizar una evaluación que se limite a puntualizar los defectos de un sistema, olvidando la complejidad de las alternativas estratégicas para mejorarlo. El otro desafío es la formulación de estrategias factibles. De otra forma, la evaluación se limitaría a ser un estudio académico sin ninguna importancia práctica. En este aspecto es esencial la aplicación del análisis macroeconómico al sector.

Sin embargo, una perspectiva macroeconómica del sistema es insuficiente, puesto que los recursos asignados al sector justicia deben ser usados en forma eficiente indiferentemente de su volumen y su relación con el resto del sistema económico.(3) El concepto de uso eficiente de los recursos está unido con la interpretación tradicional del concepto de productividad. Este enfoque requiere un estudio más detallado de las tareas del sistema; de ahí, la necesidad de introducir la dimensión microeconómica. En la "producción" de justicia, sin embargo, como los volúmenes no son tan fácilmente mensurables como en las actividades económicas que generan bienes o ciertos servicios tangibles, nos vemos obligados a afrontar algunas dificultades metodológicas. Como sucede con las actividades del sector público, la mayoría de los productos del sector justicia no son objeto de transacciones de mercado. Por lo tanto los miembros de la sociedad no pueden expresar o medir fácilmente en términos monetarios el valor de los servicios producidos por este sector. Esto sucede porque la justicia es un bien público, no privado, aunque requiera de la intervención privada de los miembros de una sociedad y los afecte también en su vida privada. El aspecto social o público del sector judicial depende de su habilidad para garantizar la disponibilidad y el acceso a la justicia, en caso de un evento particular, al individuo o grupo de individuos que lo solicitan. En otras palabras, una de las tareas del sector judicial es su mera presencia o existencia, sin tomar en cuenta su productividad. Esta "producción" aún siendo "ausente" es esencial, pero no puede ser medida (5).

Hay otros indicadores del trabajo del sector justicia. Estos indicadores miden en forma aproximada los niveles de actividad asociados con los diferentes resultados que el sector justicia genera. Un simple indicador es la proporción de individuos que son traídos al sector justicia después de cometer un delito. Otro es el número absoluto de estos individuos. Un tercer ejemplo es la proporción de individuos sentenciados.

La aplicación del análisis microeconómico al aspecto "productivo" de la administración de justicia se dirige a evaluar la eficiencia interna del sistema y a examinar soluciones eficientes para actividades específicas. Una aplicación práctica de este enfoque es fomentar la capacidad del sector justicia para maximizar o incrementar sus contribuciones a la sociedad con una cantidad de recursos limitada. Más concretamente, el

análisis microeconómico ayudaría a dar respuestas a asuntos como las siguientes:

Cuál es el costo de procesar a un delincuente? ¿Varía este costo entre los diferentes distritos o provincias? ¿Son los costos más altos resultado de mejores servicios o constituyen un indicador de ineficiencia? Puede ser reducido el costo eficientemente, agregando más personal, capacitando el personal existente o agregando más equipo? En cuáles sectores del sistema es esto posible? Cuáles son los niveles del costo-eficiencia relativos de la prevención y de la represión del crimen?

La investigación de estos asuntos depende de la disponibilidad de información estadística y muchos de ellos no pueden ser analizadas en la presente evaluación. Sin embargo, hablaremos de dichas cuestiones en lo que nos sea posible, en diferentes grados de extensión, dependiendo de cada caso. La evaluación de un país en particular no puede limitarse a la información disponible, ya que una de las deficiencias fundamentales de la administración de justicia en muchos países es precisamente la falta de estadísticas o de otras formas de información.

Hay otras aplicaciones del análisis microeconómico además del ámbito de consideraciones de eficiencia interna y costos unitarios. Una importante aplicación es el estudio de los mercados de trabajo del personal involucrado en la administración de justicia. Esta línea de trabajo puede ayudar a responder preguntas como las siguientes:

Es la oferta de abogados, jueces y otro personal compatible con la demanda aparente de ellos? ¿Hay restricciones monopolísticas de dicha oferta? ¿Cuál es el impacto de estas condiciones sobre la calidad de la administración de justicia? ¿Son los salarios pagados por el sector público suficientemente competitivos respecto a los del sector privado para atraer buen personal? ¿Cuál sería el costo para incrementar la calidad de las fuerzas policiales atrayendo individuos mejor educados? ¿Se incrementaría el costo de eficiencia del sector si se mejora el nivel de educación del personal?

Relacionados muy de cerca con las consideraciones sobre el mercado de trabajo están los aspectos referentes a la educación y capacitación del personal. Preguntas como las que a continuación se presentan son pertinentes:

¿Son los recursos destinados a la capacitación de abogados suficientes? ¿Debería ser la capacitación universitaria de los abogados gratuita? ¿Mejoraría el sistema de justicia si se recargara el costo total de la educación al estudiante, aún cuando se utilice un sistema de crédito que permita a los pobres entrar al sistema? Desde el punto de vista de la calidad de la

enseñanza, ¿son los profesores a tiempo completo más deseables que aquellos de medio tiempo? ¿Cuál sería el costo de poner a funcionar una facultad de derecho a tiempo completo?

Existen diferentes departamentos del sector de administración de justicia que cobran tasas o derechos para proveer ciertos servicios. Estos se presentan generalmente en forma de "timbres" y representan un importante medio de ingresos para este sector. Las multas que se cobran a los infractores de las leyes son también un medio importante para atraer ingresos. El análisis microeconómico puede ser aplicado a estos tipos de actividades para medir la eficiencia administrativa. Algunas preguntas pertinentes son las siguientes:

¿Deberían estas tasas cubrir los costos que produce el ofrecimiento de ciertos servicios? ¿Impiden los precios de estas tasas el acceso a la justicia? ¿Cómo se determinan estas tasas? Deberían variar de acuerdo a las condiciones económicas de cada país? ¿Cuáles son los efectos represivos actuales de las multas? ¿Cómo podrían recolectarse efectivamente las multas de los infractores? ¿Deberían usarse estos ingresos para financiar los gastos del sector judicial o el presupuesto del gobierno central? ¿Cuáles son los efectos de la distribución de ingresos en multas y tasas sobre la población? ¿Afectan estos más a los pobres que a los ricos, viceversa, o son neutrales?

Todas estas interrogantes deberían ser suficientes para establecer la necesidad de evaluar las actividades de la administración de justicia aplicando el análisis económico, a niveles macro y microeconómicos. Esto no solamente como un ejercicio intermitente, sino como instrumento sistemático para fomentar la eficiencia administrativa del sector. En las siguientes páginas, estos aspectos serán analizados en mayor detalle, algunas veces sobre las bases empíricas de los datos disponibles en Panamá.

La Sección II de este documento se relaciona con el presupuesto del gobierno panameño, su evolución, tendencias y la parte de los fondos que le corresponde al sector judicial dentro del mismo. La Sección III enfoca los ingresos generados por el sector y su importancia en el presupuesto gubernamental. La Sección IV discute los mecanismos para la toma de decisiones que afectan la asignación de recursos en Panamá y las condiciones administrativas generales que influyen sobre la eficiencia interna del sistema. La Sección V es una discusión meramente conceptual de los factores macroeconómicos de los productos más importantes del sector justicia, de conformidad con la economía y con las condiciones económicas proyectadas del país. La Sección VI contiene algunas consideraciones del análisis microeconómico aplicadas a la eficiencia interna del sector justicia en Panamá. La Sección VII se relaciona con los mercados de trabajo de los abogados y del personal que labora en este sector. Los aspectos económicos de la educación de los abogados será analizada en la

Sección VIII. La Sección IX y última está dedicada a las conclusiones y a algunas recomendaciones generales que se refieren a los aspectos económicos de este sector.

## II. LOS GASTOS DEL GOBIERNO EN LA ADMINISTRACION JUDICIAL

En esta sección analizaremos los gastos del gobierno bajo dos perspectivas. Primero, enfocaremos la cuota proporcional del total de gastos del gobierno central que corresponden a la administración de justicia y cómo esta proporción ha evolucionado desde 1979. Luego analizaremos la evolución de los gastos en términos reales, i.e., tomando en cuenta los efectos de las tendencias inflacionarias.

### A. La cuota del sector judicial dentro de los gastos del Gobierno

La Tabla No. 1 muestra los gastos gubernamentales desde 1979 hasta 1984 y el presupuesto para 1985 y 1986 (6). La tabla incluye separadamente la asignación de los gastos actuales de los tres sectores principales encargados de la administración de justicia en Panamá: el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Organo Judicial y el Ministerio Público.(7) La proporción de gastos de los tres sectores combinados en total crece significativamente de 1979 a 1982 dado el crecimiento proporcional del Ministerio de Gobierno y Justicia. Durante este período los gastos del Organo Judicial y del ministerio público caen proporcionalmente. En 1981 los gastos del ministerio público caen en términos absolutos. Como resultado de la vigencia de la nueva Constitución de 1983, los gastos del Organo Judicial y del ministerio público casi se duplicaron en 1984 respecto de los años previos, pues la Constitución de 1983 establece que el 2 por ciento de todas las rentas obtenidas por el sistema fiscal panameño debe ser asignado a estos dos sectores (8). El 60 por ciento de esa asignación va al Organo Judicial y el 40 por ciento al Ministerio Público. (9)

No fue posible obtener más información sobre la composición de los gastos en el Ministerio de Gobierno y Justicia, ya que este Ministerio incluye las Fuerzas Armadas Panameñas en su presupuesto y los datos sobre defensa son secretos. No hay evidencia de que los aumentos producto de la nueva Constitución hayan mejorado la administración de justicia (10). La información obtenida, aunque fragmentada, indica lo contrario. El presupuesto para el Departamento Nacional de Correcciones fue reducido en un 5 por ciento en 1986. Este recorte fue mayor en alimentos y no hay indicadores sobre el descenso de la población penal. La cuota proporcional del Ministerio de Gobierno y Justicia, por otro lado, ha permanecido igual desde 1984, posiblemente como resultado del aumento de las presiones para reducir los gastos gubernamentales.

El acceso a la información sobre el Organo Judicial fue también severamente limitada, y como consecuencia -con la excepción de los salarios -no hay detalles disponibles acerca de cómo los aumentos netos en los fondos fueron utilizados. Esto se

TABLA No. 1  
 PANAMA. GASTOS DEL GOBIERNO EN EL SECTOR DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
 (En miles de balboas corrientes)

AÑO	TOTAL DEL GOBIERNO Y JUSTICIA CENTRAL	GOBIERNO Y JUSTICIA	JUDICIAL	MINIST. PUBLICO	SECTOR JUSTICIA TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL (2)	
							GOBIERNO Y JUSTICIA	JUDICIAL MAS MINIST. PUBLICO
1979	933,561	50,838	2,946	2,079	55,863	5.98	5.45	0.54
1980	1,064,883	64,802	3,763	2,603	71,168	6.68	6.09	0.6
1981	1,216,531	73,155	3,769	2,502	79,426	6.53	6.01	0.52
1982	1,624,501	100,338	4,602	3,145	108,085	6.65	6.18	0.48
1983	1,369,935	120,253	4,686	3,313	128,252	9.36	8.78	0.58
1984	1,493,430	130,403	8,874	6,405	145,682	9.75	8.73	1.02
1985 (1)	1,562,300	122,500	10,140	6,760	139,400	8.92	7.84	1.08
1986 (1)	1,649,387	132,750	11,100	7,555	151,405	9.18	8.05	1.13

(1) Datos del presupuesto

(2) Los porcentajes no suman debido al redondeo de los decimales

FUENTES: Panama en Cifras, Contraloria General de la Republica, Panama, Noviembre, 1984; Gacetas Oficiales 1985 y 1986

discutirá en la próxima sección; por ahora mencionaremos que cerca del 85 por ciento de los aumentos salariales netos del Organó Judicial y del Ministerio Público, fueron asignados a costos de personal, y una gran proporción fue destinada a aumentos salariales del personal ya existente. Esto es bastante decepcionante pues no existe evidencia de que los recursos adicionales fueran usados para mejorar la calidad de la administración de justicia en Panamá, o de que estos ministerios demostraran interés acerca del mejoramiento de la calidad de sus servicios tal y como podría suponerse al observar los presupuestos, que sometieron niveles gubernamentales más altos. La evidencia, por el contrario, manifiesta una tendencia a la mala administración. En marzo de 1986, el Organó Judicial declaró vacaciones masivas y suspendió sus operaciones durante todo el mes, con excepción de las cortes municipales. La razón alegada para tomar esta decisión fue la de que con ello se contenía el gasto del Organó Judicial, pues los fondos disponibles se consideraban insuficientes (11).

## B. Evolución de los gastos del sector judicial

La Tabla 2 presenta la evolución de los gastos del gobierno y la cuota asignada al sector judicial en términos reales, i.e., ajustados por la inflación. Los datos expuestos son recalculados de los datos de la Tabla 1 a los precios de 1985 (12). Como el mismo deflator para un año es aplicable al total de los gastos gubernamentales, y también a cada uno de los tres componentes del sector judicial, las cuotas relativas asignadas a esos componentes permanecen igual en el tiempo. Sin embargo, las comparaciones intertemporales son más significativas en este caso, pues los datos en términos reales no se ven distorsionados por los cambios en los precios ocurridos durante el transcurso del tiempo.

De 1979 a 1980, la tasa real de crecimiento en los gastos totales del Gobierno es solamente 0.65 por ciento. Al año siguiente, esta variable aumenta más del 12 por ciento. Este desarrollo fue consistente con la tasa de crecimiento de la economía panameña en el mismo período. De 1980 a 1981 el Producto Interno Bruto aumentó 4.2 por ciento y 5.5 por ciento en 1982 (13). No obstante, el nivel de los ingresos fiscales fue aumentando pari passu, y el crecimiento en el gasto público pudo ser gradualmente satisfecho con recursos domésticos. A pesar de esto, la deuda pública panameña aumentó, (casi se duplicó de 1971 a 1981) y, como las tasas de interés subieron a niveles record en 1982, también lo hicieron los niveles de las deudas de servicio que fueron más que triplicadas (325 por ciento) en el mismo período. Esto forzó al Gobierno a implantar reducciones severas en el presupuesto de 1983, como se muestra en la tabla, después de la crisis de la deuda internacional que sobrevino en el verano del año anterior.

TABLA No. 2

PANAMA. GASTOS DEL GOBIERNO EN EL SECTOR DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA

(En miles de balboas de 1985)

ANO	TOTAL GASTOS DEL GOBIERNO	TASA ANUAL DEL CRECIMIENTO (%)	GOBIERNO Y JUSTICIA	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)	U. B. JUD. MAX. MIN. PUBLICO	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)
1979	1,256,410		68,419		6,763	
1980	1,264,576	0.65	76,954	12.47	7,560	11.79
1981	1,422,043	12.45	85,513	11.12	7,330	(3.03)
1982	1,749,700	23.04	108,071	26.38	8,344	13.83
1983	1,418,951	(18.90)	124,556	15.25	8,285	(0.71)
1984	1,520,223	7.14	132,742	6.57	15,553	87.72
1985 (1)	1,562,300	2.77	122,500	(7.72)	16,900	8.66
1986 (1)	1,649,387	5.57	132,750	8.37	18,655	10.38

(1) Datos presupuestarios

FUENTE: Panama en Cifras, Contraloria General de la Republica,  
Panama, Noviembre, 1984; Gaceta Oficial 1985 y 1986

Estas consideraciones sirven para demostrar cómo los fondos gubernamentales dependen de las condiciones económicas internacionales. Estos fondos son una función de los ingresos gubernamentales, los cuales obviamente dependen del nivel general de la actividad económica. Por consiguiente, los gastos en la administración de justicia, así como los gastos en cualquier otra actividad del gobierno deben ser sometidos a las variaciones de las economías doméstica e internacional, una realidad no fácilmente reconocida por los individuos encargados de los servicios públicos y la administración de justicia no es una excepción. Se puede alegar que los años de baja actividad económica pueden ser compensados recurriendo a reservas y/o préstamos que permitan proteger los niveles del servicio público. El problema es que las reservas han sido insuficientes y los préstamos sólo han estado disponibles durante los años de más prosperidad. Actualmente no son fácilmente obtenibles, a pesar de que la economía panameña aún disfruta de un buen crédito relativo en los mercados crediticios internacionales.

La trayectoria de los gastos en el sector justicia (incluyendo el Ministerio de Gobierno y Justicia) presenta un patrón interesante, de alguna forma inconsistente con el resto del sector público. En 1980, los gastos en el total del sector justicia crecieron más del 12 por ciento respecto del año anterior, y casi 20 veces más rápido que el sector público entero. En efecto, la tasa de crecimiento, combinada de los gastos del Organismo Judicial y del Ministerio Público en 1980 es, casi del 12 por ciento. En 1981, el año del primer gran salto en los gastos del gobierno, los aumentos totales en el sector justicia fueron casi del 10 por ciento pero, sorpresivamente, el nivel de gastos del Organismo Judicial y del Ministerio Público descendieron. El año siguiente, 1982, durante el segundo gran salto en los gastos públicos totales, el sector justicia aumentó de forma más rápida, pero la velocidad del aumento en el Organismo Judicial y en el Ministerio Público fue sólo de la mitad. Es posible que la diferencia en las tasas de crecimiento resulte de grandes incrementos en los fondos destinados a las fuerzas armadas.

Las grandes reducciones en los gastos totales para 1983 alcanzaron casi el 19 por ciento, pero no se en los niveles de gasto del Ministerio de Gobierno y Justicia el cual crece en un 15 por ciento, mientras que los gastos del Organismo Judicial y del Ministerio Público combinados caen levemente.

En el siguiente año, 1984, se observa una recuperación en los gastos del gobierno acompañado por un aumento dramático en el Organismo Judicial y el ministerio público dado el establecimiento de la nueva norma constitucional mencionada. Los datos del presupuesto para los años 1985 y 1986 presentan aumentos significativos en términos reales para el Organismo Judicial y el ministerio público, mientras el Ministerio de Gobierno y Justicia muestra un descenso en 1985 y un gran aumento en 1986. Las

razones de esas fluctuaciones en esta última institución son desconocidas.

C. La cuota del sector judicial dentro de los ingresos fiscales

Los datos de la Tabla 3 muestran cómo los niveles de los gastos del Organo Judicial y el ministerio público han evolucionado desde 1981, a precios corrientes. De nuevo, las últimas tres columnas de la izquierda resumen la información de más interés. La proporción de los gastos y los ingresos corrientes en 1981 fue de 0.76 por ciento y cae lentamente hasta el gran salto de 1984, cuando el nivel de gastos absolutos en el sector justicia casi se duplicó y su participación relativa alcanzó el 1.4 por ciento, dos veces más que el nivel del año previo. Aún así está más de un tercio por debajo del 2 por ciento. Esta proporción aumenta a 1.71 en 1985 (ingresos estimados) y a 1.85 en 1986 (presupuesto). El mandato constitucional de 1983 dice "Los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central" (14). Comparando la norma constitucional con la realidad salta a la vista que en 1984 ésta no fue acatada.

La Tabla 4 muestra un enfoque diferente de este asunto. Los datos de la columna titulada "Teoría" representan el 2 por ciento de los ingresos corrientes, los montos bajo el título "Práctica" consisten en el presupuesto oficialmente aprobado o asignación real. La siguiente columna es el porcentaje diferencial entre las dos y la última columna presenta el nivel actual de gastos durante cada período correspondiente. La asignación para 1985 fue casi 19 por ciento por debajo del mandato constitucional. La aparente discrepancia entre estos resultados y los de la Tabla 3 se explica por la diferencia entre la asignación ex ante (ingresos gastos presupuestados) y la asignación ex post (ingresos y gastos reales). La brecha relativa fue reducida en el presupuestos de 1986 justo abajo del 8 por ciento. La asignación real puede diferir.

Dado el acceso extremadamente limitado a las fuentes principales de información, no es posible explicar ninguna de las razones de las brechas o sus efectos. Aún así, se puede ver que la norma constitucional se limita a la formulación del presupuesto. No hay mecanismos reguladores y por lo tanto deja a oscuras cómo el nivel real de gastos debe relacionarse con el nivel real de ingresos corrientes. Por consiguiente la norma del 2 por ciento no constituye un mecanismo efectivo para promover la independencia del sector justicia y su libertad financiera de las decisiones del Poder Ejecutivo. Más aun, puede arguirse que si se quiere considerar la norma del 2 por ciento como un instrumento de independencia financiera del Poder Ejecutivo, hay que reconocer que los fondos disponibles para la administración de justicia dependen de muchos factores, como se mencionó antes.

TABLA No. 3  
 PANAMA. GASTOS EN EL SECTOR JUSTICIA EN PROPORCION A LOS INGRESOS CORRIENTES  
 (En miles de balboas corrientes)

AÑO	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	G A S T O			TOTAL GASTOS/ INGRESOS	PORCENTAJES	
		JUDICIAL	MINISTERIO PUBLICO	TOTAL		PARTICIPACION RELATIVA	
						JUDICIAL	MIN. PUBLICO
1981	826,087	3,769	2,502	6,271	0.76	60.10	39.90
1982	1,055,016	4,602	3,145	7,747	0.73	59.40	40.60
1983	1,122,034	4,686	3,313	7,999	0.71	58.58	41.42
1984 (1)	1,094,228	8,874	6,405	15,279	1.40	58.08	41.92
1985 (2)	986,109	10,140	6,760	16,900	1.71	60.00	40.00
1986 (3)	1,010,288	11,100	7,555	18,655	1.85	59.50	40.50

(1) Dato refundido

(2) El dato para los ingresos corrientes totales es un estimado.  
 Los datos para los gastos corresponden al presupuesto. La distribución  
 entre el Organó Judicial y el Ministerio Público fue asumida en 60  
 y 40 por ciento respectivamente.

(3) Datos del presupuesto

FUENTES: Contraloría General de la República y Gaceta Oficial, Panamá,  
 1985 y 1986.

TABLA No. 4  
 PANAMA. APROPIACIONES PRESUPUESTARIAS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
 ESTABLECIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DEL 2 POR CIENTO.  
 (En miles de balboas corrientes)

AÑO	TOTAL INGRESOS CORRIENTES (PRESUPUESTO)	APROPIACIONES ACTUALES				
		TEORIA	PRACTICA	DIF. (%)	GASTO	DIF. (%)
1984	894,950	17,899	17,170	(4.07)	15,279	(11.01)
1985	1,039,900	20,798	16,900	(18.74)	N/A	
1986	1,010,288	20,206	18,655	(7.67)	N/A	

FUENTES: Gacetas Oficiales 1984, 1985 y 1986

lado, la norma del 2 por ciento puede hacer el sector justicia más vulnerable a las fluctuaciones de las condiciones económicas domésticas e internacionales, puesto que puede ser utilizada como una excusa, durante los años de baja actividad económica, para restringir los recursos requeridos por el sector, sin tomar en cuenta su nivel de actividad y necesidades.

Sin descartar el hecho de que los ingresos fiscales corrientes son el principal instrumento para canalizar los fondos del sector, no se puede eliminar la posibilidad de que la asignación presupuestaria para el sector justicia en un determinado año vaya más allá del nivel del 2 por ciento, especialmente cuando se consideran inversiones mayores en el sector (15). Es en este tipo de eventos cuando la capacidad fiscal total del país debe tomarse en cuenta, i. e., el lado de capital de los ingresos que, como se discutió antes, depende significativamente de empréstitos extranjeros. O sea, habría que diseñar un plan para introducir reformas importantes en la administración de justicia en Panamá, cuando esta requiera cantidades significativas para el gasto de capital (nuevos edificios, bibliotecas, equipo, etc.) que puede estar constreñido por el nivel de ingresos corrientes. A pesar de la posibilidad de que algunos encuentren la independencia financiera garantizada por la norma del 2 por ciento, con los niveles de organización y de calidad tan poco satisfactorios que existen actualmente en la administración de justicia en Panamá, el sector aún depende mucho del Poder Ejecutivo para introducir mejoras.

#### D. Algunos problemas relativos al gasto de capital

Hasta este momento nuestra atención se ha concentrado en el gasto corriente de las finanzas de la administración de justicia, sin mencionar la adquisición o creación de activos, que son satisfechas por el capital o gastos de inversión. Esta categoría de recursos generalmente cubren items que, por su durabilidad, duran mucho más de un año. Los gastos típicos de inversión son en equipo y edificios que incluyen los desembolsos en nuevas construcciones o compras de equipo nuevo, pero también deben incorporarse gastos en viejos haberes, tales como reparaciones mayores y otros. Los fondos para capital no son solamente asignados para aumentar las capacidades existentes, sino para reemplazar en diferentes proporciones aquello físicamente depreciado al paso de los años. Frecuentemente, algunos gastos de capital son financiados con asignaciones para gastos corrientes, lo cual no es una práctica saludable de administración financiera. No se ha obtenido información a este respecto en Panamá.

La información sobre los gastos de capital en años anteriores en el Organo Judicial y el Ministerio Público tampoco estaba disponible excepto por los datos de los presupuestos de 1985 y 1986, que excluyeron gastos de capital en esos años. Esto contrasta con el presupuesto para gastos de

en esos años. Esto contrasta con el presupuesto para gastos de capital para el Ministerio de Gobierno y Justicia para los mismos años, que presentan algunos datos al respecto, aunque muy bajos (16). Para efectos de comparación general, debemos notar que los gastos totales de capital en el presupuesto de 1985 fueron de 154.2 millones de balboas, casi el 11 por ciento de los gastos corrientes. El monto correspondiente a 1986 fue presupuestado en 127.8, u 8.4 por ciento de gastos corrientes para el mismo año. Estas proporciones varían enormemente entre las diferentes agencias gubernamentales. Obras públicas, por ejemplo tuvo un presupuesto de un tercio más alto que sus gastos corrientes en 1985 y volúmenes iguales en gastos de capital como corrientes en el presupuesto del año siguiente. La educación, por otra parte, tuvo solamente 5.5 y 4.6 por ciento respectivamente.

Si la falta de gastos de capital mostrada en estos dos años se tomara como evaluación de la ejecución pasada, ello sería un indicador del lamentable estado en que se encuentra el sector de administración de justicia en Panamá. Aún sin tomar en consideración las necesidades en gastos de capital que se derivan del crecimiento de la población y del desarrollo de la economía, es difícil imaginar cómo el sector puede mantener su nivel de operaciones a través de los años, sin reemplazar su equipo y los edificios viejos. Es aún más difícil justificar cómo los grandes aumentos presupuestarios impuestos por la aplicación de la norma del 2 por ciento no tuvieron ningún efecto sobre el lado de capital en el presupuesto del sector judicial. Fue acaso que no hubo necesidad de gastos de capital, o reemplazos de inversiones viejas? ¿O acaso todas esas necesidades fueron satisfechas con asignaciones de gastos corrientes? Dudamos que la respuesta a la primera pregunta sea afirmativa. Tampoco se conoce la respuesta a la segunda, pero en cualquier caso, ello mostraría un serio problema de orden administrativo.

La información superficial sobre la "Ciudad Judicial" referida anteriormente, indica que hay formas de planeamiento en este sector que involucran gastos de capital. Más aún, han existido consideraciones serias sobre si la administración de justicia en Panamá debiera pasar de juicios escritos a juicios orales. Esto también involucraría gastos de capital, pues un cambio hacia los juicios orales requiere la construcción de más edificios grandes para la Corte. En cualquier caso, no hay evidencia de que estas ideas, intenciones o planes se hayan reflejado en los presupuestos. La aplicación del nuevo Código Judicial está suspendida debido a los altos costos que entraña en su ejecución (17).

### III. DESGLOSE ECONOMICO DE EMPLEO Y SALARIOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Esta sección analizará en primer lugar, los niveles de empleo y salarios pagados por el Organó Judicial y el ministerio público en Panamá. Ello complementa la sección previa, al ayudar a entender algunas de las variaciones en los gastos totales observadas en estas dos instituciones. a) Este análisis sigue un examen de ciertas condiciones del mercado de empleo pertinentes al sector justicia en el país.

#### A. Empleos y salarios en el sector judicial

Las Tablas 5 y 6 presentan la distribución de los niveles del empleo y de los salarios de 1980 a 1984 para el Organó Judicial y el Ministerio Público respectivamente. Los niveles del empleo y de los salarios aumentaron en 1981 con respecto a los de 1980 en el Organó Judicial, mientras permanecieron invariables en el Ministerio Público durante el mismo período. En 1982 y 1983 la brecha continúa en el Organó Judicial, pero el Ministerio Público experimentó una aceleración en ambas variables durante 1982 para regresar a un paso más lento en 1983. Con el establecimiento de la norma del 2 por ciento en 1983 el nivel de empleo en el Organó Judicial aumentó casi 46 por ciento y el pago mensual se duplicó, mientras que en el Ministerio Público los salarios mensuales crecieron casi 91 por ciento y el empleo 32 por ciento.

Estos resultados son resumidos y presentados, en una perspectiva comparativa, con los gastos totales del Gobierno en la Tabla 7. La proporción de salarios en el Organó Judicial creció 10.7 por ciento en el período mostrado, hasta alcanzar 80.2 por ciento. Esa proporción no varió tanto en el Ministerio Público pero siempre se mantuvo a un nivel más alto.

De nuevo, la escasa información no permite averiguar los efectos que los cambios en los salarios y en el empleo produjeron sobre la calidad de la administración de justicia en Panamá. Por otro lado, no hay nada que se pueda usar para hacer afirmaciones alusivas a los efectos de estos cambios en la calidad de los servicios prestados por el Organó Judicial y el Ministerio Público. Como no tenemos indicadores de la actividad del sector para 1984, no hay posibilidad de detectar tendencias respecto a la productividad o los efectos de los recursos incrementados. Lo que sabemos es que las Cortes cerraron totalmente durante el mes de mayo de 1986 y por consiguiente, se puede presumir que la calidad de la administración de justicia en Panamá sufrió un descenso. Asimismo existen otros indicadores que delatan que el procesamiento de casos no ha mejorado.

TABLA No. 5  
 PANAMA: EMPLEO Y SALARIOS EN EL ORGANISMO JUDICIAL  
 (En balboas corrientes)

SALARIO MENSUAL	1980		1981		1982		1983		1984	
	EMPLEADOS	SALARIOS								
Menos de 75										
100.00 a 124.99									1	
125.00 a 149.99	1	140			2					
150.00 a 174.99	135	21,581	25	4,254	22	3,726	3	510	1	152
175.00 a 199.99	63	11,613	101	18,692	100	18,521	35	6,742		
200.00 a 249.99	127	27,764	172	37,629	176	38,553	223	50,003	40	9,338
250.00 a 299.99	95	26,511	73	20,152	76	21,056	70	19,019	167	45,489
300.00 a 399.99	119	40,235	170	57,806	161	54,734	213	71,793	329	113,130
400.00 a 499.99	20	8,543	32	13,487	16	6,817	18	7,647	76	33,764
500.00 a 599.99	3	1,698	7	3,603	39	20,137	41	21,188	151	84,472
600.00 a 699.99	7	4,383	3	1,964	3	1,964	3	1,964	52	32,440
700.00 a 799.99	34	24,065	36	27,791	41	31,732	45	34,675	47	34,566
800.00 a 899.99			5	4,614	4	3,358			32	25,909
900.00 a 999.99	20	19,386	1	911					15	14,306
1000.00 a 1499.99			19	19,427	1	1,061	3	3,900	32	39,111
1500.00 a 1999.99					19	28,546	21	31,738	24	37,129
2000,00 y mas	9	18,270	9	18,270	9	30,870	9	30,870	30	94,108
Total	633	204,189	653	228,000	669	261,343	684	280,049	997	554,017
Tasa anual crecimiento			3.16	11.66	2.45	14.62	2.24	7.16	45.76	101.40
Salario mensual		323		349		391		409		566
Tasa anual crecimiento				8.24		11.88		4.81		38.17

FUENTE: Contraloria General, Direccion de Estadistica y Censo  
 Situacion Social, Estadistica del Trabajo, 1980-1984

TABLA No. 6  
 PANAMA: EMPLEO Y SALARIOS EN EL MINISTERIO PUBLICO  
 (En balboas corrientes)

SALARIO MENSUAL	1980		1981		1982		1983		1984	
	EMPLEADOS	SALARIOS								
Menos de 75										
100.00 a 124.99	1	110	2	230	1	110				
125.00 a 149.99							1	130		
150.00 a 174.99	127	19,896	134	21,021	56	9,456	2	340	2	340
175.00 a 199.99	62	11,363	68	12,576	74	13,428	85	16,285	1	175
200.00 a 249.99	123	26,597	122	26,466	169	36,522	188	42,585	117	27,438
250.00 a 299.99	57	15,995	61	17,002	54	14,504	76	20,727	181	50,137
300.00 a 399.99	112	37,421	111	37,124	141	48,258	155	52,780	127	43,008
400.00 a 499.99	37	16,007	30	13,127	23	10,387	26	11,660	118	53,363
500.00 a 599.99	11	6,048	16	8,577	48	25,629	50	26,802	121	66,393
600.00 a 699.99	3	1,933	3	1,882	1	624	1	624	40	26,118
700.00 a 799.99	25	17,795	25	17,823	34	26,291	30	23,212	36	27,367
800.00 a 899.99	1	809	1	809	7	5,862	6	5,040	9	7,341
900.00 a 999.99	10	9,575	10	9,566	2	1,940	2	1,940	26	23,708
1000.00 a 1499.99	4	4,170	4	4,170	7	7,310	6	6,260	34	44,310
1500.00 a 1999.99	2	4,060	2	4,060	7	10,507	8	12,225	19	29,320
2000,00 y mas					3	8,860	3	8,860	14	38,396
Total	575	171,779	589	174,433	627	219,688	639	229,470	844	437,414
Tasa anual crecimiento			2.43	1.55	6.45	25.94	1.91	4.45	32.08	90.62
Salario mensual		299		296		350		359		518
Tasa anual crecimiento				(0.87)		18.31		2.49		44.32

FUENTE: Contraloria General, Direccion de Estadistica y Censo  
 Situacion Social, Estadistica del Trabajo, 1980-1984

TABLA No. 7

PANAMA. PARTICIPACION DE LOS SALARIOS EN LOS GASTOS DEL  
 ORGANO JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO  
 (En miles de balboas corrientes)

AÑO	ORGANO JUDICIAL			MINISTERIO PUBLICO		
	GASTOS	SALARIOS	% DE SALARIOS	GASTOS	SALARIOS	% DE SALARIOS
1980	3,763	2,615	69.50	2,603	2,210	84.90
1981	3,769	2,919	77.50	2,502	2,244	89.70
1982	4,602	3,326	72.30	3,145	2,811	89.40
1983	4,686	3,565	76.10	3,313	2,939	88.70
1984	8,874	7,120	80.20	6,405	5,536	86.40

NOTA: Los calculos de los salarios en base anual fueron realizados utilizando los salarios mensuales reportados en las Tablas 5 y 6. Los datos correspondientes en estas tablas fueron multiplicados por 12 y ajustados por una cantidad que representa el "14vo. salario" o sea el "aguinaldo de Navidad" que tradicionalmente se paga a los empleados panamenos. El calculo del aguinaldo se toma en cuenta por el hecho de que el 14vo. salario (para los empleados publicos) es pagado hasta 400 balboas, por lo tanto, el ajuste es igual a la suma total de salarios mensuales para aquellos individuos que reciben hasta 400 balboas mas el numero de trabajadores que reciban mas de 400 balboas multiplicado por esa cantidad.

FUENTES: Tablas 1, 5 y 6.

Los aumentos salariales, por otra parte, no parecen ser justificados si se toma en cuenta que el desempleo se ha deteriorado severamente en el pasado reciente. Las razones que alegaron para estos aumentos fueron la necesidad de eliminar disparidades salariales e inconsistencias entre los ministerios, y al mismo tiempo "ajustar más" los salarios a los niveles internacionales. Ninguno de estos argumentos puede ser defendido. Si se han dado disparidades salariales, antes de tratar de eliminarlas aumentando los salarios es necesario examinar las causas administrativas o políticas de tales disparidades. De otro modo, el sistema continuará generando tales irregularidades y subsecuentes "justificaciones" para eliminarlas por la vía de aumentos salariales. Este es un síntoma obvio de mala administración. El segundo argumento, que pretender adecuar los salarios panameños en la administración de justicia a los niveles internacionales es falaz. Este argumento solo constituiría una justificación si la administración de justicia panameña tuviera que competir en mercados de trabajo internacionales para atraer buen personal y este no es, obviamente, el caso. De cualquier forma, conforme a la información obtenida se deduce que los profesionales del sector justicia en Panamá disfrutaban de los niveles salariales más altos del sector público y que estos niveles se encuentran entre los más altos de América Latina.

Los nuevos salarios ponen al sector en una posición ventajosa respecto de los niveles que predominan en el Gobierno Central. Como se muestra en la siguiente tabla.

#### SALARIOS PRINCIPALES

Año	Gob.	Org. Jud.	Dif. %	Min. Pub.	Dif. %
1983	366	409	11.7	359	-1.9
1984	384	566	47.4	518	34.9

Las columnas segunda, tercera y quinta muestran los salarios mensuales principales en balboas para la totalidad del Gobierno Central, el Organismo Judicial y el Ministerio Público respectivamente, para cada uno de los años señalados. La cuarta columna muestra el porcentaje diferencial del Organismo Judicial sobre el Gobierno Central y la columna sexta lo mismo para el Ministerio Público. En 1983, el salario principal del Organismo Judicial fue 11.7 por ciento sobre el principal del Gobierno Central y saltó a 47.4 por ciento en 1984. El aumento en el Ministerio Público fue más modesto, pero aún significativo, desde un pequeño diferencial negativo a uno positivo de 34.9 por ciento.

Como anteriormente fue dicho, aproximadamente el 85 por ciento del aumento presupuestario para 1984 en estas dos

instituciones fue dedicado a salarios, de acuerdo a la norma del 2 por ciento establecida en 1983. Los aumentos en los salarios totales derivan de los aumentos en los niveles salariales y de empleo en ambos ministerios. En el caso del Organó Judicial, el 55.1 por ciento del aumento total en los salarios se explica por los aumentos en la tasa salarial, mientras el resto, 44.9 por ciento, se debió al aumento del empleo. Para el Ministerio Público las proporciones correspondientes fueron 64.5 y 35.5 por ciento (18).

Al examinar los cambios entre la frecuencia relativa de distribución del empleo y los salarios que se efectuaron en 1984, parece que los aumentos salariales y los de personal fueron distribuidos a través de todas las categorías salariales. Esto es tan válido para el Organó Judicial como para el Ministerio Público, como se muestra en la Tabla 8. La distribución del empleo total por sexo no cambió tampoco. Esto no se muestra en la tabla.

B. La economía de las leyes de la Oferta y la demanda en relación con los profesionales del sector judicial.

Un estudio de las condiciones de la oferta y de la demanda que afectan a los recursos humanos en la administración de justicia, requeriría información sobre la estructura educacional del personal empleado en el Organó Judicial y en el Ministerio Público. Desafortunadamente, este tipo de información no está disponible en Panamá y nuestra atención se limitó a las condiciones que afectan a los abogados. A pesar de ello, esta limitación nos da la ventaja de enfocar un mercado muy concreto para un tipo de destreza requerida en el sector judicial. Antes de proceder a examinar los datos disponibles en Panamá, algunos puntos conceptuales deben ser precisados para lograr una mejor interpretación de los resultados del análisis. Empezaremos con la demanda.

En el análisis económico, la demanda es la disposición de los compradores de adquirir ciertas cantidades de bienes o servicios, de acuerdo a los niveles de precios correspondientes del bien. La demanda no es deseo; resulta de una capacidad efectiva de comprar cierta cantidad de algo como resultado de las preferencias del comprador, su ingreso y el sistema de precios. La oferta es la disposición de los vendedores de vender ciertas cantidades de un bien de acuerdo a los diferentes precios. Oferta no es disponibilidad; resulta de la capacidad del vendedor de producir o vender una cantidad de algo a un precio dado. De este modo, ambas, la oferta y la demanda representan relaciones funcionales entre cantidades y precios que operan en según un número de variables, tales como ingresos, costos de producción, etc. La aplicación de estos conceptos a los mercados de trabajo se hace usualmente en términos de los servicios que son producidos por los individuos, frecuentemente medidos en términos de horas.

TABLA No. 8  
 PANAMA: EMPLEO Y SALARIOS EN EL SECTOR JUSTICIA

SALARIO MENSUAL	1983		1984		1983		1984	
	EMPLEADOS	SALARIOS	EMPLEADOS	SALARIOS	EMPLEADOS	SALARIOS	EMPLEADOS	SALARIOS
Menos de 75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
100.00 a 124.99	0.00	0.00	0.10	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
125.00 a 149.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.06	0.00	0.00
150.00 a 174.99	0.44	0.18	0.10	0.03	0.31	0.15	0.24	0.08
175.00 a 199.99	5.12	2.41	0.00	0.00	13.30	7.10	0.12	0.04
200.00 a 249.99	32.60	17.86	4.01	1.66	29.42	18.56	13.86	6.27
250.00 a 299.99	10.23	6.79	16.75	8.07	11.89	9.03	21.45	11.46
300.00 a 399.99	31.14	25.64	33.00	20.06	24.26	23.00	15.05	9.83
400.00 a 499.99	2.63	2.73	7.62	5.99	4.07	5.08	13.98	12.20
500.00 a 599.99	5.99	7.57	15.15	14.98	7.82	11.68	14.34	15.18
600.00 a 699.99	0.44	0.70	5.22	5.75	0.16	0.27	4.74	5.97
700.00 a 799.99	6.58	12.38	4.71	6.13	4.69	10.12	4.27	6.26
800.00 a 899.99	0.00	0.00	3.21	4.59	0.94	2.20	1.07	1.68
900.00 a 999.99	0.00	0.00	1.50	2.54	0.31	0.85	3.08	5.42
1000.00 a 1499.99	0.44	1.39	3.21	6.93	0.94	2.73	4.03	10.13
1500.00 a 1999.99	3.07	11.33	2.41	6.58	1.25	5.33	2.13	6.70
2000,00 y mas	1.32	11.02	3.01	16.69	0.47	3.86	1.66	8.78
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Tablas 5 y 6

Es más preciso hablar de la demanda y la oferta de los servicios de los abogados, que de la demanda y la oferta de abogados (19). Existe, por supuesto, una demanda inducida o derivada de abogados en el sentido de que para producir cierto nivel de servicios legales es necesario contar con un número de abogados. Un punto básico a recordar en este análisis es que una relación de demanda de cualquier bien es una correspondencia entre cantidades del bien y los niveles de precios. Esta relación o función establece una correspondencia negativa o inversa entre cantidades y precios. En otras palabras, los compradores tienden a comprar mayores cantidades de un bien cuando el precio del mismo cae y viceversa (20). Por lo tanto, la demanda no debe aparecer como una cantidad fija; varía de acuerdo a los precios de los bienes involucrados (y los precios de los bienes sustitutos y complementarios), los niveles de ingresos de los compradores y sus necesidades y preferencias.

En el caso de la demanda por servicios legales, los honorarios de los abogados representan el nivel de precios. Cuanto más bajos son los honorarios, más serán utilizados sus servicios por la población. De forma similar, cuanto más alto es el nivel de ingresos de la población, mayor será la demanda. La necesidad de servicios legales varía de acuerdo a muchos factores. Uno de ellos es el ordenamiento jurídico que existe en la sociedad y que requiere de los servicios de los abogados. Por ejemplo la existencia de normas y reglas simples reducen la demanda de estos servicios. Otro factor, es la percepción de la población sobre la utilidad de sus consejos para manejar diferentes clases de negocios. El nivel general de educación de la población también afecta la demanda de servicios legales; los compradores conocedores podrán ver las ventajas de utilizar los servicios de abogados para ciertos negocios, o requerir menos de otro tipo de servicios. También, el crecimiento de la población incrementaría la demanda de los servicios de abogados. El desarrollo estructural de una sociedad es un factor muy importante también. La legislación que crea más demanda, o la jurisprudencia que, por ejemplo, difunde el concepto del derecho a ser asistido por un abogado, pueden ser factores significativos.

Una variable fundamental en el análisis de la demanda de los servicios profesionales es el precio que se paga por estos servicios. No obstante, los precios no son determinados unilateralmente por las condiciones de la demanda; la oferta juega un papel crucial también. Si hay abundancia de abogados, sus honorarios tienden a ser bajos si la demanda es relativamente baja. Si la demanda se aumenta por ejemplo, una mejor situación económica aumentará el nivel de ingresos de la población y los honorarios subirán. La interacción de las condiciones de la oferta y la demanda es la que determina los niveles de los honorarios cobrados por abogados y también la cantidad de servicios legales prestados. Si esta interacción es libre de moverse de acuerdo a estas condiciones, se puede decir

que el mercado de servicios legales encuentra su punto de equilibrio en determinado nivel medio de honorarios.

Un factor determinante en la oferta de servicios legales, es el número de abogados en una sociedad. Sin embargo, su número no constituye la oferta per se en la misma forma que el número de panaderos no es la oferta de pan. La cantidad de oferta de servicios legales en un período determinado tiende a moverse en la misma dirección que el nivel de los honorarios legales (21). A más altos honorarios, más servicios legales se puede suponer serán prestados, porque muchos abogados serán estimulados a trabajar más duro o más tiempo para obtener el ingreso extra. Si los honorarios alcanzan un nivel lo suficientemente alto, los abogados que trabajan en otras actividades y aquellos retirados tal vez regresen al ejercicio del Derecho. El punto central es que la oferta en ningún momento es una constante, a no ser que sea controlada por alguna forma de acuerdo o regulación.

En el transcurso del tiempo, las condiciones de la oferta y la demanda varían con cierta independencia una de la otra. Si, como un resultado de variaciones independientes, la oferta de servicios legales crece (por ejemplo por el número de abogados graduados de la Escuela de Derecho), pero la demanda no crece de acuerdo a la oferta, los honorarios bajarán. Si esta situación se desarrolla libremente y no se permiten intervenciones en el mercado (restringiendo la oferta de servicios o fijando honorarios a un nivel sobre el punto de equilibrio), podría disuadir a los estudiantes de ingresar a la Escuela de Derecho. Esto reducirá oportunamente la oferta y los honorarios tal vez aumenten. Para que este tipo de proceso se realice, empero, se requiere el paso de largos años.

Como las universidades en países en desarrollo tienden a cobrar una carga nominal por matrícula bastante por debajo de los costos de la capacitación, muchas personas van a la Escuela de Derecho (que, además de ser casi gratuita para el estudiante, es normalmente considerado como un campo fácil de estudio) sobre la expectativa de que es una buena inversión. La ilusión de una buena inversión se debe al hecho de que los mercados de servicios legales no operan libremente de acuerdo a las condiciones económicas prevalecientes. Lo común, por el lado de la demanda, es que los abogados se organicen y presionen para que se creen nuevas leyes y esto cause en la población una nueva necesidad de utilizar sus servicios. Esta práctica obliga a que la demanda de servicios legales crezca artificialmente. Al mismo tiempo, las restricciones de empleo de abogados, los honorarios prefijados, los impedimentos de utilizar publicidad y muchos otros medios de obstaculización del mercado restringen o controlan la oferta de servicios legales.

Los efectos combinados de la expansión artificial de la demanda y las restricciones de la oferta mantienen los honorarios a un nivel alto. Ello tiene como efecto que el público recibirá

menos servicios legales mientras pagan más por ellos. El sector de la población que recibe los servicios legales pertenece al estrato de la clase alta, mientras generalmente los pobres son dejados fuera de los beneficios de estos servicios. Otro efecto importante del control del mercado es que muchos abogados no se beneficiarán con los altos honorarios creados artificialmente, pues las restricciones de la oferta reducen su habilidad para competir libremente, ofreciendo honorarios más bajos. Aún si desearan ofrecer sus servicios legales a honorarios competitivos, los "Códigos de ética profesional" inducen a no utilizar publicidad como muchos otros bienes y servicios lo hacen en una economía y a no tratar de ganar clientes por la libre competencia (22). Los desbalances creados al impedir la flexibilidad del mercado de servicios legales da paso a una impresión errónea de que hay un exceso de oferta sobre la demanda. Esto es correcto solamente si se reconoce que, a honorarios medios no competitivos y rígidos, hay un exceso de cantidad ofrecida sobre la cantidad demandada. En términos precisos, solamente puede haber un exceso de oferta (o insuficiente demanda) si, en un mercado libre, el precio de equilibrio u honorarios es tan bajo que los ingresos generados por los abogados a tales precios no son suficientes para recobrar o justificar económicamente los costos incurridos en su capacitación(23).

Las distorsiones de los valores de los servicios legales pueden ser vistas también, en la práctica jurídica, a través de las instituciones públicas como resultado de las restricciones para entrar (no se puede obtener un empleo en las instituciones públicas simplemente aceptando un salario más bajo por el mismo trabajo), o de la influencia. Sabemos que los abogados en el Organó Judicial y el Ministerio Público disfrutaron de los incrementos anuales más altos de los efectuados en 1984, y que hay razones para creer que los tales aumentos fueron más allá de lo que pudo ser una tasa salarial equilibrada. Como los costos de los servicios legales ofrecidos por los abogados empleados en el Organó Judicial y el Ministerio Público fueron forzados, la población, indirectamente, fue forzada a pagar más por menos. Menos, porque con el incremento de sus recursos el sector justicia hubiera podido comprar los servicios de más abogados, si no se hubiera utilizado en parte tal incremento para aumentos salariales.

Este hecho ilustra una forma de intervención del mercado, a través del poder de los individuos que trabajan para el sector público, en beneficio propio, y en este caso, con la bendición de la Constitución, dada la norma del 2 por ciento. El valor de 55.7 millones de balboas estimados como lo ganado por abogados en Panamá, se puede suponer que está inflado por las restricciones del ejercicio privado y los aumentos en los gastos gubernamentales en el sector justicia, pero no conocemos suficientemente, ni siquiera para especulaciones aproximadas, qué cantidad de estos ingresos son "legítimos" y cuán inflados están.

Una pregunta pertinente es, si el monto de 55.7 millones de balboas fue mayor, igual o menor de lo que pudo haber sido en mercados más flexibles (24). Una vez más, no tenemos la información necesaria para dar una respuesta, pero podemos establecer, sin duda alguna, que en tal caso la población pudo haberse beneficiado de los mercados legales libres en todos los sentidos, i.e., desde el punto de vista de los servicios legales directamente vendidos al público, y de los servicios indirectamente distribuidos por medio del sector justicia y pagados en última instancia por el contribuyente panameño. Otros posibles beneficiarios de la libertad de los mercados de servicios legales pudieran ser los abogados cuyo acceso a mejores oportunidades de trabajo está restringido por los mecanismos que afectan la oferta. Bajo un sistema de libre competencia de servicios legales es definitivamente posible que el ingreso total de los abogados pueda alcanzar un nivel superior al estándar de 55.7 millones de balboas.

En este contexto sobresale un resultado importante. Si hubiera equilibrio en los mercados de empleo para abogados (sin salarios forzados en el sector de administración de justicia) y en los mercados de servicios legales (libre competencia entre abogados), ¿cuántos abogados podría emplear Panamá en los sectores público y privado? La pregunta es retórica, pero provoca algunas ideas interesantes. Los números de abogados entrando en los mercados de empleo en Panamá durante los últimos cinco años se muestran en la tabla siguiente:

Año	Total
1981	90
1982	144
1983	146
1984	133
1985	114

En Panamá el número de abogados está creciendo a una tasa aproximada del 10 por ciento anual. Si se supone que el lapso de vida profesional de un abogado es de 35 años, la población corriente de 1,179 debería ser reemplazada a una tasa absoluta de cerca de 34 por año. Esto implica que el sistema está generando un "exceso" anual de 80 abogados. Encontrarán estos nuevos abogados trabajo en su campo? En dónde? A qué salarios? Es este "exceso" el resultado de una legítima insuficiencia de demanda o producto de las restricciones para entrar (restricciones de la oferta) en el ejercicio del Derecho?

Si se supusiese que no hay una legítima demanda por los servicios de los nuevos abogados, por qué hay tantos entrando a la Escuela de Derecho? Es esto resultado de una información

insuficiente acerca de las oportunidades en el mercado de trabajo? Si es así, cómo podría evitarse este despilfarro de recursos humanos en Panamá? Si este es el caso, la matrícula no debería ofrecerse gratuitamente en las Escuelas de Derecho. Para evitar que solamente los ricos tuvieran acceso a la educación superior, debería implantarse un sistema de préstamos estudiantiles para cubrir los costos totales de la capacitación de abogados (25). Este mecanismo haría que los estudiantes y sus familias escogieran cuidadosamente los campos que ofrecen perspectivas de empleo, tratando de conocer si habría demanda de sus servicios una vez graduados. Si la matrícula se mantiene bajo subsidio, el costo de inversión no es tan determinante para escoger un campo específico. Esto es especialmente válido para el derecho, pese a su reputación de ser un campo poco costoso en esfuerzo para la obtención de un título ya que cualquier título se valoriza altamente como credencial en la sociedad Panameña.

Una implicación importante de las consideraciones hechas es que, si creemos que la calidad de la administración de justicia en Panamá se ve directa y fuertemente influida por la calidad de la educación en sus universidades, al cargarse el costo real de la educación a los estudiantes, se ayudaría a mejorar el sector. Más aún, en las universidades que básicamente sobreviven de los fondos gubernamentales, la calidad de la educación tiende a ser baja, porque los recortes del presupuesto del Gobierno son siempre la razón para no proveer suficiente dinero y los estudiantes tienden a presionar menos por la calidad de la educación. Las universidades que se encuentran en mejor posición financiera son las que atraen estudiantes más esforzados (ricos o pobres, para quienes la educación no es un pasatiempo) porque tienden a ofrecer una mejor educación.

Pero aún tenemos una cuestión por resolver: Cómo podría saber Panamá cuántos abogados debe capacitar para satisfacer las necesidades futuras del país, en los sectores público y privado? La experiencia demuestra que responder a esta pregunta sería un ejercicio inútil. La dura realidad es que las decisiones sobre asuntos educativos están plagadas de incertidumbre, como cualquier decisión sobre inversiones; por lo tanto, existe una probabilidad alta de que se tomen decisiones erróneas. La pregunta es: quién debería llevar el peso de la incertidumbre, el estudiante o la sociedad? Como cualquier inversionista, el estudiante siempre preferirá que sea la sociedad y no él quien lleve el peso. El hecho es que, es el no-estudiante quien sin saberlo paga por el desacierto del estudiante, cuando el campo de estudio escogido por éste no reintegra lo invertido, ya sea en forma privada o socialmente. Esto no implica que la sociedad deba estar enteramente libre de la carga de inseguridad de las inversiones en educación. Especialmente en campos riesgosos, en que nadie sabe de los resultados sociales o privados a obtener, la sociedad debe ser la primera inversionista. Sin embargo, este no es el caso en derecho.

#### IV. LA CAPACIDAD GENERADORA DE INGRESOS DEL SISTEMA FISCAL

##### A. Fuentes de los ingresos fiscales

Los ingresos generados por el Gobierno de Panamá se dividen en dos grandes categorías: ingresos corrientes y de capital. Los ingresos corrientes son producidos por: a) impuestos directos, tales como impuestos sobre ingresos personales y corporativas e impuestos sobre la propiedad; b) impuestos indirectos, como impuestos sobre transferencias, transacciones legales y comerciales, importación y exportación; c) ingresos por conceptos diferentes a los impuestos, tales como alquileres de activos, ganancias de empresas públicas y un número de derechos misceláneos. Los ingresos por concepto de impuestos han constituido entre el 67 y el 83 por ciento del total de los ingresos fiscales de 1981 a 1985. Esta proporción ha fluctuado durante ese período, pero manteniendo siempre una tendencia ascendente.

Los ingresos de capital son la segunda mayor fuente de ingresos, y se originan de los préstamos, con pequeñas cantidades de ingresos por concepto de intereses durante 1984 y 1985. No hubo ingresos por intereses reportados en los tres años anteriores. Dentro del volumen de recursos obtenidos por empréstitos, el crédito externo constituyó una cuota importante en 1981 y 1982, de 75 y 82 por ciento respectivamente. Esta dependencia del financiamiento extranjero descendió en 1983 a 59 por ciento y continuó, a lo largo de 1984, con casi la misma proporción. Esta reducción se produjo a raíz de la crisis de la deuda internacional de 1982 antes mencionada, ya que los pagos de intereses de dicha deuda fueron alcanzando proporciones inmanejables. La mayor dependencia relativa en el crédito interno se produjo por el descenso del crédito extranjero en términos absolutos, y no por el crecimiento del crédito interno. Todo esto se puede interpretar como signo de que, en pocos años, la economía panameña estará cerca de su capacidad máxima para financiar una porción del gasto gubernamental, mediante préstamos adicionales. Las mejoras futuras en las actividades del sector público tendrán que basarse principalmente en un aumento de los niveles de eficiencia al utilizar los recursos corrientemente asignados y no en la posibilidad de conseguir fondos adicionales. De hecho los fondos adicionales no garantizan las mejoras en la calidad de los servicios públicos, ya que ellos pueden dedicarse a incrementar el tamaño del sector público (aún a expensas de reducir su calidad), por descuido y motivaciones políticas que propicien el aumento de personal. La experiencia de 1984, con los grandes incrementos en los fondos para la administración de justicia, constituye un buen ejemplo, pues en tal oportunidad no hubo evidencia de mejoras (o de ausencia de éstas) en la calidad de los servicios de este sector. Pero aunque se puedan lograr mejoras en la calidad mediante aumentos en la eficiencia interna, tarde o temprano harán falta fondos adicionales, indispensables para mejorar la administración de justicia en Panamá. Ello

implica que el sistema judicial, como estrategia de desarrollo, debe buscar no solo el mejoramiento de los aspectos cualitativos o institucionales, sino también el crecimiento de los componentes cuantitativos, principalmente fondos.

#### B. Dependencia entre los ingresos corrientes en la economía

Como las posibilidades de desarrollo a largo plazo para la administración de justicia dependen de fondos adicionales, es importante recordar que dichas posibilidades no dependerán solamente del deseo de las autoridades de obtener los fondos necesarios, ni del mecanismo de asignación automática dado por la norma del 2 por ciento. La evolución de los ingresos corrientes determinará la disponibilidad de fondos para el sector judicial en ambos casos.

Para entender mejor el mecanismo de dependencia entre la administración de justicia y la economía en Panamá, se presentan las siguientes tres tablas. La Tabla 9 muestra la evolución de los ingresos corrientes y el desglose principal en términos de ingresos por concepto de impuestos, e ingresos por conceptos diferentes a los impuestos. El Contralor General reportó dos categorías más, que no se presentan en la tabla para simplificarla (26). Estas dos categorías son: interés y comisiones ganadas sobre empréstitos y balances de caja. La última categoría corresponde a errores y omisiones que introducen una distorsión seria en la tabla, pues va desde 35.6 millones de balboas en 1981, a 206.7 en 1982 y 214.9 en 1983. El dato para 1984 es 178.9 y el estimado para 1985 está puesto en cero (27). La distorsión deviene aparente en el cambio de la proporción de los ingresos fiscales de 70.4 por ciento en 1981 a 58.3 en 1982. Si no tomamos en cuenta estos datos, la participación de los ingresos por impuestos en el total de ingresos corrientes aparece poco estable en el período de seis años que se muestra. Suponiendo que la mayoría de los errores y omisiones provienen de los ingresos por impuestos, como se implica en el estimado para los presupuestos de 1985 y 1986, su participación en el total es de cerca del 70 por ciento del total de los ingresos corrientes (28). Los ingresos por otros conceptos diferentes a impuestos presentan una tendencia alcista, especialmente a partir de 1984. Esto se debe a los aumentos de la participación relativa de las ganancias de las empresas públicas, uno de los componentes de este tipo de ingresos (29).

La Tabla 10 muestra los ingresos producidos por transacciones legales, un componente de los impuestos indirectos. Estos ingresos son proporcionalmente significativos si se comparan con los niveles de gasto en la administración de justicia. En efecto, ellos proveen al sistema fiscal panameño de una fuente neta de ingresos (tal cantidad aparece en la última columna de la Tabla), que nos hace preguntarnos por qué el sector ha recibido fondos insuficientes para su desarrollo, a pesar de tener la capacidad para producir algunos de los recursos que el

TABLA No. 9  
 PANAMA. FUENTES DE LOS INGRESOS  
 (En miles de balboas corrientes)

AÑO	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS POR IMPUESTOS		INGRESOS POR OTROS CONCEPTOS	% DEL TOTAL	GANANCIAS EMPRESAS PUBLICAS	% DEL TOTAL
		DIRECTOS E INDIRECTOS	% DEL TOTAL				
1981	826,087	581,654	70.41	194,868	23.59	47,279	5.72
1982	1,055,016	614,644	58.26	213,693	20.25	59,300	5.62
1983	1,122,034	661,700	58.97	232,560	20.73	64,845	5.78
1984	1,094,228	634,733	58.01	272,991	24.95	70,296	6.42
1985 (1)	986,109	688,729	69.84	291,798	29.59	107,570	10.91
1986 (2)	1,010,288	717,900	71.06	288,778	28.58	90,530	8.96

(1) Datos estimados

(2) Datos del presupuesto

(3) Datos del presupuesto

FUENTES: Contraloria General de la Republica y Gaceta Oficial,  
 No. 20,462, Diciembre 31, 1986.

TABLA No. 10  
 PANAMA. INGRESOS CORRIENTES.  
 GOBIERNO CENTRAL Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
 (En miles de balboas corrientes)

ANO	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS DEL SECTOR JUSTICIA	PARTICIPACION RELATIVA (%)	GASTOS SECTOR JUSTICIA	ADICION NETA SECTOR
1981	826,087	17,932	2.17	6,271	11,661
1982	1,055,016	20,058	1.90	7,747	12,311
1983	1,122,034	19,479	1.74	7,999	11,480
1984	1,094,228	19,708	1.80	15,279	4,429
1985 (1)	986,109	22,250	2.26	16,900 (2)	5,350
1986 (2)	1,010,288	N/A		18,700	

(1) Datos estudiados

(2) Datos del presupuesto

FUENTES: Contraloria General de la Republica,  
 y Gaceta Oficial 1986.

sector necesita. Es tentador sugerir que estos ingresos deberían asignarse al mismo sector judicial sin recircular en el sistema fiscal. No obstante hay muchas razones que esgrimir contra tal mecanismo. Probablemente la más convincente sea que la justicia debe proveer a toda la población, sin considerar la capacidad de pago de los individuos. Un mecanismo de autofinanciamiento sería un incentivo para vender justicia, no para administrarla conforme indica la Constitución. Otra razón es que muchos de los impuestos sobre transacciones legales pueden considerarse ineficientes desde el punto de vista del financiamiento público (se necesitaría un estudio mucho más detallado). Sin considerar la posible justificación de cobrar por algunas transacciones legales, la administración de justicia es un bien público que debe ser financiado independientemente de su capacidad para producir ingresos.

El hecho de que la administración de justicia en Panamá sea un productor neto de ingresos origina una serie de preguntas, algunas de las cuales se expresaron en la Introducción. ¿Cómo se distribuye el peso de los impuestos sobre las transacciones legales entre la población? ¿Limita esto el acceso de la población a la justicia, especialmente para los pobres? ¿Cuáles son las razones para establecer impuestos, económicos o de cualquier otra índole? ¿Cuál es el costo de recolectar un balboa? Sin considerar sus efectos ¿es este sistema de impuestos eficiente desde el punto de vista de su administración? Desafortunadamente, las respuestas a estas preguntas requieren información o estudios que no están disponibles o no son accesibles en este momento. La evolución de los ingresos en términos reales desde 1981 se presenta en la Tabla 11. Los ingresos totales del gobierno muestran una alarmante tendencia decreciente desde 1983 que contrasta con la proyección presupuestaria para 1986, en donde se estima que los ingresos crecerán más allá del 27 por ciento. Debemos descartar la posibilidad de que los aumentos obedezcan a la inclusión de una expectativa inflacionaria en los datos del presupuesto, pues la tasa de inflación para 1985 está estimada bajo el nivel del 2 por ciento (30). Los ingresos producidos por el sector justicia mostraron un crecimiento significativo en términos reales, en 1985. Los datos correspondientes para 1986 no estaban disponibles.

A no ser que las condiciones económicas mejoraran significativamente en Panamá, o la recolección de impuestos se tornara más eficiente durante 1986, los ingresos fiscales, y especialmente sus componentes corrientes, continuarán descendiendo. Esto provocará presiones sobre los fondos disponibles para la administración de justicia en los próximos años. En caso de que haya un receso económico, aunque no se espera, es importante hacer notar que, como el componente "salario" en el presupuesto introduce un efecto "trinquete", los cortes de presupuesto tienden a no tocar los niveles corrientes de salarios y empleo para evadir repercusiones políticas

TABLA No. 11  
 PANAMA. INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS.  
 GOBIERNO CENTRAL Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
 En miles de balboas de 1985)

ANO	TOTAL INGRESOS GOBIERNO	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)	SECTOR JUSTICIA	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)
1981	1,254,305		896,544		19,461	
1982	1,619,786	29.14	1,097,072	22.37	20,858	7.17
1983	1,381,038	(14.74)	1,141,697	4.07	19,820	(4.97)
1984	1,401,026	1.45	1,113,924	(2.43)	20,063	1.22
1985 (1)	1,195,450	(14.67)	986,109	(11.47)	22,250	10.90
1986 (1)	1,521,600	27.28	1,010,300	2.45	N/A	

1) Datos del presupuesto

FUENTES: Contraloria General de la Republica,  
 Gaceta Oficial 1985 y 1985.

negativas, provocando un efecto devastador en la operación del sector (31). Esto ocurre al concentrar forzosamente los cortes en rubros no personales, tales como suministros, lo que introduce desbalances administrativos en el sistema.

## V. GERENCIA Y LA PLANIFICACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La aplicación de técnicas gerenciales y de planificación en la administración de justicia en cualquier país está, cuando más, en sus etapas iniciales. Esto es reconocido por Cook y Johnson en su estudio de 1982 cuyo propósito fue desarrollar un marco conceptual para medir la eficiencia de los tribunales en los juicios de adultos que cometen delitos graves" (32). Es importante reseñar el párrafo introductorio de su estudio que dice:

"Al internamos en la década de los años 80, las instituciones públicas están bajo una presión creciente para mejorar su eficiencia. La inflación, los techos de gastos y la resistencia de los ciudadanos a que se aumenten los impuestos, son señales de un futuro dominado por la escasez de recursos; por lo que se da una búsqueda de formas para mantener los niveles de servicios existentes en un mundo de recursos públicos cada vez menores. También se oye la queja de que los funcionarios públicos no hacen el mejor uso de los recursos disponibles, por ejemplo, que las ineficiencias en la administración necesitan ser identificadas y corregidas. De aquí, que los ciudadanos y los que toman decisiones políticas están observando seriamente la forma en que los recursos públicos son gastados, buscando formas para mejorar su ejecución y solicitando a las instituciones que calculen los costos y los beneficios que resulten de las decisiones que ellos toman".

La evidencia fragmentada que se pudo obtener en Panamá en relación con ese estilo gerencial de administración de justicia, más lo que se puede inferir de ese estilo interpretando de las estadísticas disponibles sobre el diseño del presupuesto y su ejecución, sugiere que la cita anterior es más pertinente a este país que a aquel donde se realizó el estudio. Todo indica que la formulación del presupuesto para el sector justicia panameño y su ejecución son procesos dominados por la rutina, la burocracia y los criterios políticos, donde las consideraciones técnicas de justificación, control y evaluación de los gastos casi no se toman en cuenta. Los desalentadores informes sobre los aumentos en gastos efectuados en 1984 y resultado de la norma del 2 por ciento, que indican que el aumento fue dedicado en una gran proporción a aumentos salariales, sugieren que las deficiencias administrativas del sector judicial no pueden ser atribuidas simple y llanamente a incapacidades técnicas intrínsecas, sino a una falta de interés y voluntad, por parte de las autoridades competentes, de mejorar la eficiencia del sector. Lo que sigue es un análisis de deficiencias técnicas que solamente podrán ser corregidas por el compromiso y la voluntad de aquellos individuos en Panamá que tengan el poder de introducir reformas sustanciales, y no por intervenciones ingenuas que suponen que el problema descansa solamente en la feliz ignorancia de los responsables.

Como cualquier agencia pública en Panamá, el Organó Judicial y el Ministerio Público deben someter sus planes y propuestas de presupuesto al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE). El sometimiento es procesado en varios departamentos hasta que es presentado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para su aprobación final. Durante este proceso, la versión original se somete a discusiones y cambios que resultan de lo que fundamentalmente parece ser una operación política. Esta operación es un ejercicio que se realiza año tras año con poca o ninguna relación con una visión estratégica a largo plazo de la administración de justicia. Los parámetros técnicos o las estadísticas sobre el pasado y futuro del sistema o de sus componentes nunca han jugado un papel importante en el proceso de toma de decisiones relativas a la asignación y uso de los recursos dedicados a este sector. Muchos de los funcionarios que de diferentes formas participan en el proceso no parecen estar informados acerca de cómo se gastaron los presupuestos anteriores; consecuentemente, ellos no pueden beneficiarse de la retroalimentación necesaria para valorar la eficiencia pasada y mejorar la de las nuevas asignaciones de fondos.

Como resultado de esto, la formulación del presupuesto del sector judicial en Panamá es un proceso mecánico, que consiste esencialmente en consolidar las peticiones de los diferentes componentes del sistema y cuadrar los totales contra cierto tope de recursos dispuesto por el Gobierno Central. Esta última etapa es, por supuesto, más simple ahora con el establecimiento de la norma del 2 por ciento. En efecto, el predominio de este estilo ha sido reforzado por dicha norma, que parece haber hecho que las autoridades encargadas de la administración de justicia sientan que la Constitución las hace menos responsables de los gastos que ellas realizan.

Un ejemplo interesante del enfoque burocrático de la administración de justicia es la forma en que el 2 por ciento de los ingresos fiscales corrientes se asignó. Se llegó a un acuerdo entre el Organó Judicial y el Ministerio Público en el que simplemente se miró al pasado y se mantuvieron proporciones (60 y 40 por ciento respectivamente) constantes. Pero, ¿por qué esas proporciones? ¿Sobre qué bases se puede establecer que los gastos de cada una de estas instituciones deben ser observados históricamente? ¿Cuál es la razón para mantener las constantes, si el record histórico probablemente capta el estancamiento de la administración de justicia en Panamá? ¿Es esto únicamente una forma de evadir disputas, cuando socialmente el criterio de eficiencia no se ofrece o no puede prevalecer dado el vacío que existe a niveles altos de planificación en el Gobierno? ¿Podría un Ministerio Público más eficiente acentuar la eficiencia del Organó Judicial? Si fuera así, ¿o tendría sentido aumentar la participación relativa del total de la asignación para ambos? ¿Cuál institución se encargaría de puntualizar estos resultados y estudiar sus respuestas?

Los problemas que afectan la dirección de la administración de justicia en Panamá deben verse desde dos perspectivas. Una es de naturaleza general y afecta todas las actividades del sector público. La otra es específica del sector, y una de sus principales formas consiste en la manera particular en que el problema más general opera en el sector. El problema general, que se definirá más detalladamente abajo, es de dimensiones tan contundentes, que poco puede hacerse sin discutirlo primero. (33) Después concentraremos nuestra atención en esta perspectiva, manteniendo el sector judicial a la vista.

Al lado de la ausencia de interés de las autoridades -que hemos mencionado anteriormente como un obstáculo fundamental para mejorar la administración pública, la de justicia o la de cualquier otro campo- quizás la principal limitación es la ausencia de planes que articulen una estrategia para el desarrollo. -en calidad y cobertura- de los servicios de agencias particulares. La administración de las actividades del sector público se improvisa día a día. Esto se debe a que las instituciones públicas han sido usadas para generar empleo y capitalizar influencia política. La demanda por los servicios que las instituciones supuestamente deben dar al público se utiliza como excusa para cubrir otros asuntos. A pesar del hecho de que existen en Panamá servidores civiles dedicados a sus labores, los mismos son frecuentemente desalentados por sus superiores quienes organizan las prioridades conforme les genere mayor poder no para producir resultados, sino para su propia carrera. Como el éxito en el desempeño de servicios públicos es pocas veces reconocido, el mérito es raramente un factor que promueve el desarrollo personal. Este mecanismo paraliza las iniciativas bien intencionadas y permite la prevalencia de un estilo gerencial que precisamente consiste en seguir los cursos de acción de menor riesgo: los que tengan menor impacto o impliquen menor creatividad. En efecto, los cursos de acción creativos o de gran impacto podrían significar una distracción en la persecución de beneficios personales, o, cuando menos, provocar un desacuerdo con los intereses privados de las autoridades superiores.

Esta percepción no se ofrece aquí para desalentar ningún plan de acción sobre introducción de algunas reformas, por el contrario; a pesar de la magnitud del problema, debemos identificarlo para no pecar de ignorancia y realizar intervenciones fútiles. Aún si las intervenciones que recomendamos no puedan atacar el problema central, estas recomendaciones tienden a definir una estrategia que, con conocimiento explícito de las barreras principales, puede producir planes de acción factibles.

Dado el alto grado de centralización del sistema político panameño, nos vemos tentados a atribuir toda la responsabilidad del estado de cosas al poder ejecutivo. Es cierto que cierta cantidad de poder a este nivel podría ser puesto al servicio de

propósitos socialmente más ventajosos tales como ejercer un papel de liderazgo en el servicio público panameño que lo llevara hacia un sistema fundamentalmente basado en el mérito. Este tipo de sistema podría introducir la noción de que el beneficio personal puede acumularse mientras se sirve al interés público, o en términos diferentes, que las iniciativas para servir al público serán bien recibidas y no desalentadas, independientemente de los beneficios personales de los promotores (34). El desafío es crear tal estrategia y hacerla creíble a los ojos de los panameños.

Pero no se puede decir que el Poder Judicial en Panamá sea subserviente del Poder Ejecutivo, no importa la influencia o poderes restrictivos que este último ejerza. En otras palabras, el Poder Judicial parece tener suficiente influencia o espacio para maniobrar la introducción de algunas mejoras por sí solo. Sobre esta base, no podemos explicar por qué el Organismo Judicial y el Ministerio Público no cuentan con una agenda explícita, que determine las bases de un plan a largo plazo para mejorar la eficiencia de la administración judicial en Panamá (35). Este sería el primer paso hacia un aumento en la eficiencia del funcionamiento del sector, pues establecería los fines contra los cuales, dicha eficiencia pueda valorarse y mejorarse. El plan indicado también ayudaría al sector judicial a ser más independiente de la influencia del Poder Ejecutivo, y a proyectar un sentimiento sólido de firmeza y determinación

Los primeros pasos en la formulación de un plan de desarrollo a largo plazo descubriría pronto la ausencia de algunos de los prerrequisitos de planificación. Por ejemplo, la falta de un sistema de estadística e información suficientemente bueno, que no tenga que copiar todos los aspectos técnicos y metodológicos de sistemas de sociedades más ricas, pero que pueda producir suficiente información para un sólido comienzo. Una ilustración de la deficiente información en Panamá está dada por la ausencia de estadísticas criminales. Por ejemplo, es generalmente imposible determinar la eficiencia de la administración de justicia sin saber cuántos delitos son cometidos en las categorías más graves, qué proporción de los delitos terminan en sentencia y cómo estas proporciones varían en el tiempo. Otro síntoma de esta deficiencia es el hecho de que la compilación y publicación de las estadísticas de justicia están a cargo del Contralor General, a través de su Directorio de Estadística y Censos. ¿Por qué el Contralor de la Nación? ¿Por qué no las instituciones que supuestamente más utilizan esta información?

Este tipo de información, complementado con sistemas adecuados de presupuesto y de control, permitiría a los gerentes y planificadores examinar la relación de costo-eficiencia que permite medir la productividad del sistema y justificar más sólidamente las asignaciones presupuestarias requeridas por el mismo, según éste se desarrolla. La norma del 2 por ciento tal

vez no sea suficiente, al menos por cierto período de años, para cubrir las necesidades que una mejora significativa del sector justicia en Panamá requeriría. ¿Pero cómo se podría saber cuáles son las necesidades reales? ¿Quién podría medir hoy, con base en la mala información existente, los requerimientos actuales de presupuesto para el progreso específico de la administración de justicia en el país?

Además de una base mínima de estadísticas, una buena planificación requiere cierta cantidad de apoyo en términos de investigación. No estamos preconditionando el mejoramiento de servicios de administración y planificación en el sector a la instalación de un sistema de investigación. Todas las piezas que integran una buena planificación deben desarrollarse simultáneamente. Un sistema de estadísticas servirá para investigar y planificar las necesidades, pero para que se puedan llenar estas necesidades, las mismas deben definirse (36). La necesidad de un sistema elemental de investigación es bien ilustrada por Thomas Marvell en un artículo en el que informa cómo el número de casos (juicios) de orden civil aumenta en Estados Unidos cuando mejora la economía (37). El artículo muestra cómo el impacto del crecimiento económico se disemina en varios años. También muestra que "a nivel de apelación, un crecimiento económico constante del 10 por ciento sobre los anteriores cinco años permitiría más del 20 por ciento de apelaciones civiles".

Qué sabemos acerca de esta relación en Panamá? Cuáles son los efectos para el país y su sector justicia? Supongamos por un momento que una relación parecida existe en Panamá. Si la economía crece al 10 por ciento en un período determinado, se espera que los ingresos corrientes crezcan también, aunque no necesariamente en la misma proporción (38). Esto implica que, si hay un aumento desproporcionado de casos civiles, un aumento proporcional en la apropiación presupuestaria como la dada por la norma del 2 por ciento, crearía serias presiones en el sistema, produciendo una disminución en la calidad de los servicios.

Las necesidades de la administración de justicia en Panamá, son muchas, conforme los resultados de nuestras investigaciones. Por ejemplo, los fiscales reportan que ellos necesitan urgentemente documentos legales y libros, pero no se dice cuántos (39). Para cuantificar este tipo de necesidades, sería necesario considerarlas seriamente en los procesos de planificación, para evaluar sus méritos o la expectativa de beneficios contra la competencia de otras necesidades en el sector judicial. Para hacer esto, sería necesario obtener la información pertinente sobre las necesidades alternativas. ¿Pero cómo podrían evaluarse los costos de dos o más necesidades diferentes, con el propósito de planificar las asignaciones presupuestarias, sin considerar los posibles resultados de cada alternativa? Cómo se evaluarían o medirían los beneficios de las diferentes alternativas? Estas

preguntas importantes serán discutidas en la sección de eficiencia interna. Se mencionan aquí, para establecer el ligamen entre el tipo de consideración macroeconómica que sería necesario para diseñar el presupuesto del Gobierno Central, y el enfoque microeconómico que puede ayudar a evaluar proyectos o actividades concretas para su posible inclusión en el presupuesto. La defensa del presupuesto del sector, vis-a-vis de los otros sectores de la economía pública, depende de los méritos agregados de sus piezas individuales. También depende de la coherencia de su plan presupuestario, en términos de la interacción de estos componentes. Esto no es para decir que un plan presupuestario debe ser formulado como una pieza de reloj, sino para transmitir la idea de que: cuando hay un plan de desarrollo a largo plazo la dirección del sistema puede ser más eficiente, en su habilidad para obtener los recursos necesarios y para identificar las mejores formas de utilizarlos.

Aún cuando para planear las actividades del sector judicial en Panamá hay prerrequisitos que no están presentes hoy, el primer intento para formular un plan coherente ayudaría a identificar estas necesidades. Entonces, parte de la instrumentalización de cualquier plan sería producir las condiciones necesarias para una planificación futura más efectiva. El hecho es que hoy, en Panamá, no está bien establecida la noción de que la administración de justicia puede beneficiarse con el uso de técnicas gerenciales y de planificación, como cualquier otra actividad que requiere recursos para producir un resultado deseado.

Otro de los requisitos que en la actualidad no se llena es la existencia de personal capacitado en sistemas gerenciales, planificación y financiamiento y otras disciplinas y tareas, en las que sería indispensable aumentar la eficiencia de la administración de justicia en Panamá. Otras actividades del sector público en las que se han utilizado este tipo de personal capacitado son educación y salud. Los métodos y técnicas de planificación educacional, administrativa y económica están bien desarrolladas en el mundo. Lo mismo es cierto respecto a la administración de hospitales y disciplinas afines. La prestación de servicios educacionales a la población ya no se ve como solo responsabilidad de los educadores, burócratas y contralores, tampoco la prestación de los servicios de salud es ofrecida solamente por doctores, enfermeras y personal administrativo mal preparado (40). Esto también es aplicable a la administración de justicia, básicamente a cargo de abogados.

No hay fórmulas universales para diseñar los planes de desarrollo de los servicios públicos a largo plazo. Por otra parte, la falta de experiencia previa en planes de desarrollo en la administración de justicia y las condiciones administrativas generales en Panamá, demandan que cualquier paso para diseñar mecanismos de organización y planificación debe darse empleando una gran dosis de creatividad y sentido común.

Con demasiada frecuencia los ejercicios de planificación empiezan con la imposición artificial de técnicas complejas e irrealistas que tienden a traicionar los propósitos originales de la planificación.

Generalmente la formulación de un plan empieza con una serie de hipótesis relativas a las metas deseadas y que el plan debe perseguir.

Este proceso inicial normalmente es político; son las autoridades quienes determinan la dirección del desarrollo y la velocidad del mismo. Sobre esta base, el plan es el anteproyecto para anticipar la formulación de etapas hacia la consecución de las metas (41).

A manera de ilustración de cómo un plan para mejorar la administración de justicia en Panamá pudiera iniciarse, podemos considerar la necesidad de observar el crecimiento de la población y anticipar las necesidades futuras del sector, tal y como puedan irse desarrollando según a las presiones demográficas. Este tipo de consideración no se limita al crecimiento total de la población. Debe aplicarse también a la distribución regional de la población, sus patrones internos de migración y composición por edades. El problema central es buscar la forma de anticipar los cambios demográficos principales en el tiempo, para efectuar los cambios concomitantes en los recursos que permitan mantener el mismo nivel de servicios provistos en el pasado. También se trata de identificar las áreas cuyas prioridades son mayores, para mejorar estos servicios agregando nuevos recursos.

El estudio de tendencias demográficas debe complementarse con el estudio de las tendencias de la delincuencia, pues esta variable no necesariamente sigue una trayectoria igual a la demográfica. Por ejemplo el aumento de la concentración urbana, acompañado por la falta de empleo, puede aumentar la comisión de ciertos delitos. Este tipo de información estadística, procesada y disponible a tiempo, permitiría a la administración de justicia moverse en forma coordinada. Lo que sucede en Panamá a este respecto, es que las autoridades no saben lo que está pasando, o por lo menos, no hay evidencia de que estén bien informadas sobre la evolución de la delincuencia en su país (42). Un sistema de planificación eficiente proveería información y mecanismos que permitirían tomar decisiones adecuadas.

Otro requisito para el establecimiento de un sistema de planificación es el desarrollo de parámetros de eficiencia de las funciones más importantes de la administración de justicia. El "producto" de la justicia no es sólo difícil de medir, sino también difícil de identificar. Esto, sin embargo, no debe tomarse como una excusa para rechazar la formulación de patrones de eficiencia necesarios para definir las metas concretas de desarrollo del sector. Aunque analizamos este tema en términos más concretos adelante, debemos hacer la conexión entre la visión global del sistema con sus efectos macroeconómicos y la necesidad microeconómica de algunos indicadores básicos. Por ejemplo, ¿cuál debe ser la cantidad máxima de casos que el sistema, tomando en consideración las normas constitucionales puede permitir asignar a un juez? ¿Cuántos defensores públicos o fiscales deben existir? No hay constantes universales, como las hay en física, que puedan ser establecidas en tales circunstancias. Las respuestas correctas variarán de acuerdo al tipo de delito, la información disponible por caso, la calidad de las investigaciones, etc. La investigación superficial de casos, por ejemplo, generaría obstáculos en el proceso de justicia o permitiría la desestimación de casos que deberían terminar en condenas, sentenciaría a personas inocentes, o, lo que es típico en Panamá, prolongaría las estadías en prisión antes de que el acusado sea

llevado a juicio (43). Un estudio reciente sobre este tema realizado por Zatz y Ligotte muestra cómo métodos más elaborados pueden usarse para mejorar la eficiencia en el procesamiento de casos en los Tribunales, lo que reduce los costos y permite lograr, sobre todo, eficiencia (44). Es obvio que un mejor conocimiento de estas cosas ayudaría a las autoridades a decidir, no solamente cómo usar al máximo los recursos disponibles, sino cómo identificar las alternativas óptimas para introducir mejoras.

Consideraciones como las usadas como ilustración en los párrafos anteriores darían a las proposiciones presupuestarias del sector justicia un fundamento sólido. Esto va a ser necesario en el momento que las autoridades requieran volúmenes de recursos que tal vez sobrepasan el 2 por ciento, en caso de que tales aumentos se requieran para realizar reformas sustanciales al sistema. Es posible que los oficiales del Gobierno, incluso los legisladores, objeten aumentos adicionales del presupuesto para el sector judicial en vista de los recientes aumentos. Pero una fuerte oposición de este sector a estos aumentos puede ser superada presentando enfoques enteramente nuevos. Si el nivel de asignaciones presupuestarias actuales no puede ser aumentado a corto plazo, dado los recortes económicos o de otra índole, la introducción de técnicas de planificación y administración ayudarían, en todo caso, a mejorar los niveles corrientes de utilización de recursos, y podrían producir un impacto favorable en la calidad de la administración de justicia en Panamá.

## VI. LA EFICIENCIA DEL SECTOR JUDICIAL

El objetivo final de esta evaluación es identificar opciones factibles que permitan introducir mejoras en la administración de justicia en Panamá. Esto involucra a la policía, a los tribunales y a las instituciones penitenciarias. Para alcanzar este objetivo será necesario el mejor uso de los recursos existentes. La noción de mejorar la utilización de los recursos en el sector judicial introduce los conceptos de eficiencia y productividad, que deben definirse más precisamente para desarrollar métodos prácticos de evaluación e intervención. El concepto de eficiencia en la utilización de los recursos supone una relación entre los niveles del comportamiento o "rendimiento" y las cantidades de recursos (45).

Un serio esfuerzo para mejorar la ejecución y la eficiencia en la administración de justicia debe definir cuánto mejoramiento se desea y cómo debe alcanzarse. Esto inevitablemente implica la medida del comportamiento y la eficiencia. Pero hay innumerables actividades en la administración de justicia, muchas de las cuales no son mensurables. Por ejemplo, ¿cómo podríamos determinar si hubo una mejora en la justicia de un año a otro, o si un juez en particular es más justo que otro? No tendría sentido pretender tales aventuras metodológicas. Nuestro objetivo es medir los eventos observables y mensurables que, a priori, nosotros sabemos que son precondicionantes en la justicia. Un enfoque práctico implicaría identificar los más importantes de esos eventos específicos. A estos eventos seleccionados para evaluar o para medir comportamiento y eficiencia los llamaremos indicadores. Ellos ofrecen una visión parcial de la dinámica del sistema, pues es imposible medir cada cosa que es en principio mensurable. Una buena serie de indicadores sería suficiente para producir la información necesaria que permita determinar la evolución del sistema.

La medición de ejecución de las actividades en la administración pública fue un concepto elaborado al final de los años 40 y 50, y no es sino hasta ahora que se está aplicando a la administración de justicia. Las razones de la tardía aplicación de este moderno concepto de administración al sector judicial son las mismas que afectaron a los sectores de educación y salud pública (46). Una es simplemente que resulta mucho más difícil medir la eficiencia en estos sectores de lo que es, por ejemplo, medir el suministro de agua o de alumbrado público. La aplicación de métodos científicos siempre comienza en las áreas que ofrecen menos dificultades y permiten obtener resultados más visibles. La segunda razón es la convicción general de que la educación, la salud y la justicia, como factores esenciales para la humanidad, poseen una importancia social que debe estar más allá de consideraciones económicas o materiales (47). Una tercera razón es que estos tres sectores han estado dominados por profesores, doctores y abogados respectivamente, sin

entrenamiento y con poco interés por temas más mundanos, como la utilización eficiente de los recursos.

Nuestro primer problema consiste en definir la eficiencia y en identificar algunos indicadores concretos. La experiencia muestra que una de las dificultades iniciales es ponerse de acuerdo sobre cuáles de los indicadores de eficiencia son los más importantes.

No hay fórmulas universales para escoger los mejores indicadores para un determinado sector. En el caso del sector judicial, es la Constitución la que definiría las áreas generales de prioridades para la selección y definición de indicadores de eficiencia. Si por ejemplo, la Constitución de un país en particular establece el derecho a un juicio rápido, un indicador de eficiencia puede ser el intervalo de tiempo entre la detención y la sanción. Una forma de definir las prioridades en el sector judicial es decidir en cuáles áreas se requiere de mejoras urgentes (48).

Seguidamente, nos concentraremos en elaborar cierto número de conceptos en este campo y en ofrecer algunos ejemplos basados en la información disponible en Panamá. Nuestro objetivo principal en esta sección es demostrar la necesidad de nuevos enfoques e identificar algunos puntos de partida posibles en el sistema judicial panameño.

Las nociones de eficiencia, producción y productividad son temas obviamente mucho más escurridizos cuando se refieren al sector justicia que cuando se usan en la producción de bienes tangibles. Sin embargo, como ya se dijo en este informe, esto no debe ser una excusa para renunciar a la elaboración de algunos indicadores de producción o eficiencia. El mayor cuidado debe ejercerse en el manejo metodológico de los indicadores, sus medidas y su análisis. Una manipulación poco sólida o mecánica puede inducir a errores, y a resultados y efectos absurdos. Asimismo, un enfoque excesivamente complejo puede ser muy costoso y dirigirse por sí mismo al fracaso. Ninguna virtuosidad metodológica en esta materia puede reemplazar el valor del buen juicio y del sentido común (49).

Nuestro concepto de eficiencia se basa en la cantidad de recursos necesarios para producir una unidad de servicios, o una operación particular dentro de un proceso. El concepto puede ser más fácilmente entendible estableciendo una relación numérica o cuantitativa entre la ejecución de una actividad específica y la cantidad de recursos necesarios para producirla. Es menos difícil medir el denominador (costos) que el numerador (ejecución o volúmenes). El primero generalmente se mide en términos monetarios, pero el segundo es normalmente intangible. Por lo tanto, nuestro principal problema metodológico es medir el numerador o el factor eficiencia de la relación. No obstante, no se deben desestimar las dificultades inherentes a la recolección

de información sobre costos, pues esta recolección depende de la precisión de ciertas definiciones y de la existencia de una adecuada base de datos.

Como los productos de justicia son tan numerosos y difíciles de describir, la mejor estrategia es concentrarse en algunas áreas muy específicas, y empezar a elaborar algunos indicadores sobre el comportamiento. No es posible pretender medir todo. Como se dijo antes, una buena serie de indicadores debe captar los atributos esenciales de la actividad cuya eficiencia se trata de precisar. Esta serie de indicadores será siempre una visión parcial de la realidad. Otra fuente de dificultades es que no hay dos casos iguales en la administración de justicia. Cada caso tiene sus propias características en términos del tiempo que tardará en procesarse, de los recursos que se le aplicarán, de las personas que los llevarán etc. De aquí que el comportamiento de una actividad en el sector debe ir más allá del estudio de casos individuales. Los indicadores generalmente se basan en la observación y medición de grupos de casos de la misma clase y en el estudio de las variaciones en el tiempo o por secciones de sus medidas promedio.

El próximo paso es definir algunos criterios para seleccionar indicadores de eficiencia. Dos opciones principales se ofrecen. Una es empezar en áreas del sector justicia donde los indicadores del comportamiento pueden describirse, observarse y medirse fácilmente. La otra es enfocar aquellas áreas en las cuales se requieren prioritariamente algunos aumentos de eficiencia. Creemos más conveniente seguir la primera alternativa dadas las dificultades metodológicas para elaborar algunos índices prácticos o indicadores del comportamiento, así como el hecho de que el sector y sus actores no están acostumbrados a ese tipo de enfoque.

Antes de ir directamente a la aplicación de estos métodos a la administración de justicia, tomemos algunos casos simples en los que consideraciones de eficiencia pueden aplicarse a los sectores educación o salud. Las aplicaciones en el sector educación también nos ayudarán a estimar algunos de los resultados relativos a las necesidades en recursos humanos para el sector justicia, en una sección aparte de este informe.

Un aspecto primordial para valorar la eficiencia interna de un sistema educacional o sus integrantes es determinar cuántos recursos son necesarios para diplomar a cierto número de estudiantes (50). Supongamos que estamos estudiando las escuelas primarias y queremos saber cuántos estudiantes del grupo que empezaron en determinado año terminan el sexto grado y a qué costo. Dados ciertos patrones académicos bien definidos, en términos de curriculum y grado de dificultad de las evaluaciones, el número de estudiantes que terminan la primaria representan una medida del volumen de la producción del sistema (51). Es posible medir el costo por unidad (costo por cada graduado en sexto

grado) dividiendo el número de graduados por el costo total de los recursos empleados en su educación durante cierto período.  
(52)

Si el sistema educacional en estudio tuviera pocos desertores y repitentes (la diferencia entre el número de estudiantes en 1980 y el número en 1986, sin contar los de nuevo ingreso para simplificar) podría decirse que este sistema es más eficiente que un segundo sistema que tiene muchos desertores durante el mismo período, si el costo del primero es más bajo que el del segundo. Por cualesquiera razones, el primer sistema produce más graduados que el segundo por unidad de utilización del recurso, suponiendo por supuesto que los mismos son comparables cualitativamente, i.e., que ellos han recibido la "misma" educación. Nótese que realmente se compara el comportamiento de los grupos y no de los individuos -a pesar de las diferencias individuales en el mismo- el cual se puede medir siempre en términos de indicadores de progreso académico, o grados en materias de importancia específica.

Este simple ejemplo nos ayudará a emplear ahora un enfoque similar en justicia. Sin embargo, como ya se estableció, las cosas serán más difíciles ahora. Empecemos con la aplicación específica al sector justicia. Supongamos que nos gustaría conocer el costo anual que implica sancionar un número de imputados en casos de homicidios en un tribunal determinado o en un distrito. Sin preocuparnos por el momento de la disponibilidad de la información sobre el costo, podemos comparar la medida de este indicador del comportamiento (número de sentencias en un año por tribunal o distrito) con los costos de un tribunal determinado o de distrito con los de otro, o consigo mismo, con respecto a un año diferente. Si los costos unitarios para cada punto de comparación difieren significativamente, podemos empezar a preguntarnos acerca de la comparación del comportamiento (53). ¿Es el costo más alto indicativo de casos más difíciles, o indica un manejo más eficiente de casos? Es el manejo más eficiente un resultado de personal más capacitado y más experimentado? Obviamente, si la serie de casos correspondientes a cada punto de comparación puede suponerse equivalente, el costo más alto indicará una ineficiencia relativa. La diferencia servirá como señal de que tal vez hay un área en la cual el ahorro futuro en la utilización de los recursos puede alcanzarse, o que más casos similares se pueden manejar sin aumentar la asignación de recursos.

La determinación de los costos unitarios debe tomar en cuenta los mismos parámetros usados para definir el indicador del comportamiento, de otro modo, el factor costo variará, no como un resultado de los niveles relativos de eficiencia, sino de impresiones en su medida. Por ejemplo, si se empiezan a calcular los costos en los niveles policiales y se termina al nivel de apelación, se producirá un costo más alto que si se restringe a uno de sus puntos. En tal caso, la pregunta

pertinente es, ¿cuál es el indicador del comportamiento cuyo costo y eficiencia se trata de medir? La definición más amplia de costo es realmente medir la eficiencia del proceso total, que es un factor compuesto de las eficiencias de sus partes en conjunto. Esto es válido, pero no se debe perder de vista la posibilidad y utilidad de medir la eficiencia de las partes individuales. Aquí, las dificultades residen en qué tan meticulosamente se definen y miden los indicadores, no en su manejo conceptual o interpretación de los resultados.

Es importante puntualizar que la eficiencia de una actividad específica en el sector depende de la eficiencia de actividades relacionadas con éste. Por ejemplo, "el comportamiento de los Tribunales es una función de la interacción compleja entre numerosos factores dentro de la misma función y fuera de ella. Características del ambiente tales como los tipos de organizaciones que se emplean cuya participación es importante dentro de la Corte (e.g. las Oficinas de los Fiscales y las de los Defensores Públicos), la atmósfera política de la comunidad local y las actividades de la policía son vistas de tal manera que afectan las actividades de los tribunales y también los resultados de estos". (54)

Se desarrollarán a continuación algunos indicadores de los costos unitarios para el sector, relacionando los gastos reales (deflacionados) del Gobierno en justicia, con el número de casos de 1979 a 1983, último año en que las estadísticas fueron publicadas. La terminología utilizada en Panamá presenta algunas peculiaridades con las que se debe trabajar primero. Hay dos formas en las cuales un individuo puede ser acusado y sancionado por los hechos que se le imputan. Una primera categoría es la sanción de las "contravenciones" (faltas o delitos de poca gravedad), que son atendidos por los "Corregidores". Este es un funcionario gubernamental, quien tiene responsabilidades de "alcalde", con poderes tanto administrativos como judiciales, puesto que puede dictar una sentencia. Los individuos a quienes se les imputa y sentencia por contravenciones son registrados en las estadísticas como "detenidos". La ley panameña establece que cuando el delito involucra un homicidio, un tribunal más alto debe conocer y manejar el caso, de manera que el Corregidor únicamente tendría poder para instruir y posteriormente enviar el expediente al tribunal respectivo. Así, las estadísticas reportan homicidios dentro de la categoría de detenidos, debido a esta instrucción.

La segunda categoría es cuando los casos son procesados por tribunales superiores. Estos delitos aparecen como "sindicados" en las estadísticas (55). Para el resto de este informe se llamará al primer grupo "Casos-A" y al segundo "Casos-B".

La Tabla 12 muestra algunos resultados interesantes cuyos puntos de comparación están a lo largo del tiempo. En este caso, se relacionan los Casos-A (un indicador bruto o altamente

TABLA No. 12  
 PANAMA. PROMEDIO DE LOS COSTOS UNITARIOS EN  
 EL SECTOR DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
 (Gastos en miles, costos unitarios en balboas de 1985)

ANO	GASTOS GOBIERNO Y JUSTICIA	NUMERO DE CASOS A	COSTO UNITARIO	GASTOS DEL ORG. JUD. MAS MIN.PUBLICO	NUMERO DE CASOS B	COSTO UNITARIO	COSTO UNUTARIO FOR CASO
1979	68,423	16,572	4,129	6,763	7,140	947	3,171
1980	76,959	18,491	4,162	7,560	8,029	942	3,187
1981	85,518	16,705	5,119	7,331	8,849	828	3,633
1982	108,077	20,109	5,375	8,345	9,537	875	3,927
1983	124,563	20,073	6,205	8,286	9,439	878	4,502

(1) Datos del presupuesto

FUENTES: Tabla 1 y Estadística Panamena, Situación Política  
 Administrativa y Justicia, Justicia: año 1983,  
 Dirección de Estadística y Censo, Panamá, 1985.

Panamá en Cifras, Contraloría General de la República

agregado del comportamiento) con el total de los gastos del Ministerio de Gobierno y Justicia. Datos más específicos en que se muestre la participación de los gastos correspondientes a la actividad policial no estaban disponibles. La tercera columna muestra el costo en balboas por número de Casos-A (un indicador de comportamiento). La tabla indica cómo este indicador crece en términos reales a una tasa del 50 por ciento en el período de cuatro años estudiado.

Se presume que todos los costos de proceso de Casos-B nacen en el Organó Judicial y en el Ministerio Público, por lo que se procedió de igual forma y se calculó la sexta columna, que inicialmente muestra una tendencia descendente hasta 1981 y un reverso de la tendencia después. La próxima columna presenta el costo unitario total por caso, sin tomar en consideración si pertenece al tipo A o B, calculado en términos de todos los costos acumulados hasta la sentencia.

Los datos anuales muestran una leve tendencia descendente para los primeros tres años, un gran aumento en 1982 (16 por ciento), y un aumento similar en 1983 (15 por ciento). La explicación de estos aumentos abruptos en el costo unitario descansa en los efectos combinados de las tasas de crecimiento en gastos totales y en el número de casos. La tabla abajo muestra las fuentes de variación en las tasas de crecimiento de costos unitarios.

ANO	COSTO UNITARIO	GASTOS	CASOS
1980	0.51	12.47	11.84
1981	14.01	11.12	-3.64
1982	8.08	26.38	16.01
1983	14.63	15.25	-0.45

Nótese que la tasa de crecimiento en el costo unitario se estima aproximadamente por la diferencia entre las tasas de crecimiento en los gastos y el número de casos. En 1980, estas dos tasas son muy parecidas, consecuentemente la tasa de crecimiento de los costos unitarios es muy pequeña. El año siguiente el aumento de 11 por ciento en los gastos se acompaña por una caída en el número de casos que afecta los costos unitarios con un incremento del 14 por ciento. El gran aumento de los gastos en 1982 se acompaña de un incremento en casos, que reduce la tasa de crecimiento en el costo unitario. En 1983, la situación de 1981 se repite, los gastos crecen, el número de casos baja y el costo unitario crece.

No hay razón para esperar una correlación entre tasas de crecimiento de gastos y tasas de crecimiento en el número de casos, aún cuando se puede arguir que más fondos permitirían

aprehender más delincuentes y eso aumentaría el número de casos. Los datos no dan ninguna clave acerca de mejoramientos de eficiencia en este período. La tendencia al alza en los costos unitarios sugiere que la eficiencia está disminuyendo, pero esto podría ser un resultado del alto grado de agregación de los datos. Sin embargo, la tabla sugiere algunas preguntas. ¿Cuáles son las causas de las fluctuaciones en las tasas anuales de crecimiento en el número de casos? ¿Cómo se explican las fluctuaciones en los gastos totales? ¿Se pretendía con estos gastos adicionales, introducir mejoras en la administración de justicia? ¿Cómo podría explicarse la tendencia sistemática ascendente en los costos unitarios? ¿Es esto un indicador del aumento de las necesidades del sector?

Como no se sabe la distribución de estos gastos entre las diferentes actividades del Ministerio de Gobierno y Justicia, no se puede usar, realmente, el costo unitario total como indicador de eficiencia en la administración de justicia, puesto que los cambios en la distribución en el Ministerio serían erróneamente interpretados como variaciones en la eficiencia (56). Esto ilustra la necesidad de tener un desglose más completo de las estadísticas sobre costos para averiguar la eficiencia en la utilización de los recursos. Esto podrá lograrse cuando el sistema de contabilidad de los costos esté lo suficientemente departamentalizado y genere estadísticas pertinentes al respecto.

## VII. EL IMPACTO DEL SISTEMA LEGAL EN LA ECONOMIA

### A. Algunos problemas básicos

En las secciones previas se ha discutido la dependencia del sector judicial con la economía. En esta sección se complementará este enfoque, examinando una contraparte importante de esta relación: cómo la actividad económica es o podría ser afectada por los productos del sistema legal (57). Nuestro propósito es arrojar alguna luz sobre la interdependencia entre el sector judicial y la economía. Esto es esencial para entender que la economía no puede operar sin los productos del sector legal ni estos productos pueden ser obtenidos sin una base económica lo suficientemente amplia.

Se debe afrontar la cruel realidad de que en una economía pobre la justicia puede ser un lujo, como cualquier otro bien o servicio, y como un bien escaso, tal vez no haya suficiente para todos. Pero la justicia no es solamente un bien de "consumo", es también un factor en los procesos de producción y distribución en una economía. Por lo tanto, una estrategia para el desarrollo del sector judicial en cualquier país, y particularmente en Panamá, debe contemplar las contribuciones que este sector puede hacer en la economía.

Nuestro análisis enfatiza dos formas de impacto económico. Uno es el nivel de actividad económica agregada, donde nuestro interés se concentrará en el crecimiento de la economía. El otro son los efectos distributivos, o cómo el sector judicial afecta los diferentes sectores de la economía. Este último enfoque sirve para introducir en los impactos económicos la variable de equidad, un complemento fundamental del examen de la tasa de crecimiento (58). Empezamos examinando algunos resultados empíricos de esta evaluación como marco general, para introducir, en una etapa posterior, algunos elementos conceptuales.

### B. La importancia de los factores económicos en la práctica del derecho

Cuatro encuestas, basadas en muestras representativas y escogidas al azar, fueron utilizadas en la evaluación del sector justicia en Panamá. (59)

La encuesta de abogados aportó algunos resultados de gran interés para averiguar la importancia del sector judicial en la actividad económica. Las respuestas a la pregunta "Indique cinco áreas del derecho que son necesarias en (Panamá)" son tabuladas a continuación: (60)

CAMPO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Administrativo	64	44.8
Aduanero	14	9.8
Familia	13	9.1
Fiscal	13	7.7
Laboral	8	5.6
Comercial	8	5.6
Marítimo	7	4.9
Derechos de autor	6	4.2
Agrario	3	2.1
Otros	2	1.4

Los números bajo el título Frecuencia representan las primeras opciones mencionadas por los entrevistados, de una escogencia libre entre cinco opciones. Resulta interesante que nadie mencionó Derecho Penal como la primera opción. Todas las categorías, excepto "Familia" y "Otros" tienen una naturaleza económica, representando casi el 85 por ciento de las respuestas. La misma encuesta indica, también, que al menos el 44 por ciento de los entrevistados trabajaron inicialmente en áreas relacionadas con la economía, tal y como se muestra en el siguiente desglose:

CAMPO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Civil	56	39.2
Comercial	25	17.5
Administrativo	17	11.9
Laboral	16	11.2
Penal	6	4.2
Marítimo	5	3.5
Internacional	2	1.4
Sin respuesta	14	9.8

Las respuestas representan la primera opción de una escogencia libre de tres. El desglose no permite identificar las áreas que, estando dentro del Derecho Civil, tienen contenido económico. El porcentaje de "Sin respuesta" es sorprendentemente alto.

Otra parte de la encuesta indica el tipo de clientes que los abogados mencionaron primero, revelando la importancia económica del sector judicial; 73 entrevistados o 51 por ciento de la muestra, enumeran empresarios como sus clientes primarios, mientras el 22 por ciento enumeran profesionales.

Las respuestas a la pregunta ¿"Cree usted que el status socioeconómico de un individuo a quien se le imputa un crimen específico incide en la sanción que podría recibir?" fueron reveladoras y perturbadoras como lo muestra la Tabla abajo: (61)

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Sí, generalmente	81	56.6
Sí, ocasionalmente	51	35.7
Nunca	9	6.3
Sin respuesta	2	1.4

Más del 92 por ciento de los abogados en la muestra creen que la administración de justicia en Panamá se inclina de acuerdo al status económico de los individuos traídos a juicio. La importancia de estos resultados, en términos de implicaciones de equidad económica, se mide por la proporción de la actividad legal que involucra casos económicos, como se estableció en los resultados presentados en las dos tablas anteriores. Esto significaría que las desigualdades económicas en Panamá se reflejan en el sistema de administración de justicia.

La encuesta también recogió alguna información acerca de los ingresos ganados por los entrevistados. Una tabulación de sus respuestas se presenta en el siguiente cuadro:

INGRESO MENSUAL	FRECUENCIA
Menos de 500 balboas	6
501 a 1000	35
1001 a 2500	59
2501 y más	37
Sin respuesta	4

El salario mensual promedio por abogado en la muestra es 1,969 balboas (62). Esto corresponde a un ingreso anual por abogado de 23,628 balboas. Extendiendo esta cifra al universo estimado de 1,179 abogados en el país, se presenta un rédito de 27,857 millones de balboas por año. Para comparar este dato con el nivel de fondos públicos asignados al sector justicia, se debe ajustar la cifra anterior para que comprenda beneficios adicionales y ganancias indirectas. Estimando estos beneficios y ganancias muy conservadoramente a un 100 por ciento de los costos directos del trabajo (para abogados solamente) se llegará a 55.7 millones de balboas, o 3.3 veces la cantidad total de fondos estimados como gastados en el Organismo Judicial y el Ministerio Público, en 1985 (ver Tabla 3). (63)

Todas estas consideraciones ayudan a ampliar nuestra visión de las diversas dimensiones económicas del sector judicial: a) como consumidor de recursos económicos, b) como instrumento de intervención en actividades económicas, y c) como industria por sí misma. Dentro de este contexto más preciso se puede proceder a formular un tratamiento más conceptual de la importancia de la administración de justicia en la economía panameña.

### C. El papel de la justicia en la organización de la economía

Una economía moderna se caracteriza por un sistema de división social del trabajo y una alta dependencia en las transacciones de mercado para negociar los bienes y servicios producidos por diferentes individuos y organizaciones. Las transacciones se llevan a cabo a través de numerosos instrumentos y mecanismos tales como dinero, crédito y contratos. Esas transacciones involucran bienes y servicios para satisfacer las necesidades de consumo, pero también involucran la negociación de los factores de producción tales como trabajo, bienes de capital, tierra y recursos naturales. Pocas transacciones en una economía moderna se toman sin tener el respaldo de una cierta confianza o un crédito entre las partes. Las transacciones de bienes y servicios, que implican dinero suponen la confianza en el valor de la moneda corriente y la confianza en que el bien o servicio negociado tiene la calidad esperada.

La libertad de comercio se produce únicamente cuando las partes perciben las ventajas del intercambio. Si las ventajas son decepcionantes después de que el intercambio se ha consumado por ausencia de información suficiente o por prácticas engañosas entre los negociantes- las transacciones futuras de la misma clase pueden desalentarse, debido a la incertidumbre de ventajas en la transacción. Esto es particularmente válido para transacciones que involucran ventajas para las partes que solamente se concretan a largo plazo. Ejemplos de tales transacciones son los contratos de trabajo (individuales o colectivos), adquisición de bienes durables y compras de instrumentos de inversión o derechos de propiedad. Las inversiones, por ejemplo, son fácilmente desalentadas por la falta de garantías sobre derechos de propiedad, o la sospecha de inseguridad. Las relaciones laborales son difíciles en una atmósfera de desconfianza entre el trabajador y el patrono. El primero recurrirá más frecuentemente a huelgas y otras clases de conflictos de trabajo que inflarán los costos de producción, reducirán las ventas y generalmente bajarán la eficiencia de la inversión del patrono. El patrono, al ignorar los costos y beneficios a largo plazo de la contratación de mano de obra, tenderá a invertir en tecnologías intensivas en capital (ahorradoras de mano de obra), reduciendo la capacidad generadora de empleo de sus inversiones.

El volumen de hipotecas o préstamos en general se verá limitado si el sistema no castiga los incumplimientos, o si su frecuencia es tan alta que el que presta corre mucho riesgo en la operación. Los ahorros son insuficientes para satisfacer las necesidades de inversión de una economía si la inflación, que debilita la credibilidad en el valor del dinero como instrumento para almacenar riqueza, no puede mantenerse bajo control. Si hay mucha corrupción en el Gobierno, los ciudadanos que pagan impuestos no estarán dispuestos a cumplir con las leyes impositivas, mermando la base de los ingresos fiscales de donde se toma los fondos para suplir los servicios públicos necesarios. La lista puede continuar casi indefinidamente.

Es obvio que la eficiencia y la intensidad de la actividad económica de una sociedad depende del nivel de seguridad de las transacciones. Dicho en otros términos la confianza es un ingrediente fundamental en la vida económica. Sin ella, las transacciones económicas se reducirían al trueque. Un objetivo central de los contratos sociales es reducir el nivel de incertidumbre que los miembros de la sociedad perciben respecto a su patrimonio. Una parte esencial de ese patrimonio es la habilidad del individuo para invertir esfuerzos y recursos con fines de lucro (64). Una gran proporción de las transacciones en las sociedades modernas depende de ciertas garantías, por lo que la incertidumbre en la veracidad de las mismas reduce el número de transacciones, especialmente el de las más riesgosas, y en consecuencia, la actividad económica se restringe en general.

Pero la existencia de las garantías necesarias no depende solamente de que sean establecidas por las leyes, códigos o reglamentos. La eficiencia económica no se pueden legislar o forzar. En Panamá se afrontan varios tipos de problemas relativos al papel que juega la justicia en la economía. Es crucial reconocer que los efectos económicos de muchos de estos problemas tienden a ser imperceptibles porque nunca se han estudiado, mucho menos medido, aún cuando esto sea factible. Pero el hecho de que no se perciban claramente no los hace menos importantes. (65)

#### D. Los elementos básicos de diagnóstico

Hay dos fuentes principales de problemas con impacto en la economía en la administración de justicia en Panamá. Una de ellas es la calidad de la administración en el contexto de las normas existentes. La otra es la adecuación de estas normas. Las deficiencias de calidad son causadas simultáneamente por dos tipos básicos de problemas y sus efectos combinados: a) deficiencias técnicas tales como la falta de recursos, o personal mal capacitado, y b) corrupción. Es imperativo hacer estas distinciones para no limitarnos a puntualizar los problemas sin ofrecer ninguna clave hacia su solución. Una administración de la justicia que se basa en normas erróneas puede producir efectos negativos muy altos en la sociedad; tal es el caso del Código

Laboral Panameño y de otros instrumentos reguladores que fueron promulgados bajo la filosofía errónea de que un sector público grande y altamente centralizado era lo mejor para el país.

#### E. Casos de deficiencia administrativa

Un ejemplo típico de deficiencia administrativa es el retraso en el procesamiento de los casos. Se dice que una gran proporción de la población penal en Panamá completa las sentencias correspondientes a sus supuestos delitos antes de ser llevada a juicio. Las pérdidas económicas privadas y sociales, a corto y largo plazo, pueden ser considerables. A corto plazo las pérdidas se pueden medir por los salarios dejados de percibir durante la estadía en prisión, aunque no existe suficiente información sobre los detenidos para evaluar las mismas. (66) (67) Los períodos excesivos de detención también presentan costos mayores para la sociedad, aun cuando las condiciones en los centros penitenciarios parecieran mantener estos costos al mínimo.

A largo plazo, la desorganización que tan injusto tratamiento causa en la familia del detenido tiene varios efectos. Uno es sobre la escolaridad de los hijos y en las posibilidades de estos de prepararse para el mercado de trabajo. Los problemas de la familia inciden en la asistencia de los niños a clases y afectan su capacidad de alcanzar ciertos niveles de educación. Otro efecto es la propagación de la noción de incertidumbre o falta de garantías para los individuos, especialmente del estrato socioeconómico más bajo, que buscan capacitarse para obtener un empleo y así ganarse la vida. Los individuos se esfuerzan en capacitarse cuando tienen razones para creer que tal esfuerzo será recompensado. Aún cuando la proporción de detenidos puede ser baja en relación con fuerza total de trabajo, la cantidad y valor de los recursos perdidos pueden ser considerables, especialmente para el hogar afectado.

Otro ejemplo de deficiencia administrativa, es la proporción de delitos cometidos y nunca resueltos (68). Aunque la falta de estadísticas oficiales a este respecto no permiten dar a este problema el tratamiento que merece, la encuesta hecha a la población en general como parte de esta evaluación, muestra algunos resultados importantes (69). El 22.5 por ciento de los encuestados respondieron haber sido víctimas de algún delito durante los doce meses previos a la encuesta. El desglose se presenta en la tabla siguiente:

CATEGORIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Robo en su casa	81	10.0
Robo en la calle	59	7.3
Asalto	17	2.1
Estafa	13	1.6
Muerte o herida	11	1.4
Litigio de tierra	2	0.2
Robo de carro	1	0.1
No ha sido víctima	599	74.3
No sabe. No dice	23	2.9

Si se extendieran estos números a la población adulta entera de Panamá, estimada en 1.015 millones, (70) asumiendo que la muestra es proporcional, se pueden comparar estos estimados de delitos cometidos con los números de detenciones y cargos. Los resultados se presentan en la tabla siguiente: (71)

CATEGORIA	DELITOS	CASOS-A	CASOS-B (73)
Robo en casa	102,060		
Robo(en la calle)(72)	74,340	5,515	4,880
Asalto	21,420	206	43
Estafa	16,380	318	594
Muerte o heridas	13,860	1,441	1,626
Robo de carro	1,260		

Como un individuo puede cometer un delito varias veces en un año, especialmente robo, las proporciones entre el número de delitos y el número de detenciones son difíciles de evaluar. No obstante, el hecho de que el número de casos registrados sobre muertes y heridas es muchas veces más alto que las detenciones reportadas, sugiere que hay muchos delitos que nunca se resuelven.

Los delitos contra la propiedad privada tienden a desalentar las inversiones y la actividad económica en general (74). También obligan a la sociedad a dedicar recursos adicionales a medidas de seguridad que permitan proteger la propiedad e integridad física. La misma encuesta indica que el 44 por ciento de los encuestados han adoptado algunas medidas de seguridad especiales para la protección de sus hogares. Las medidas oscilan desde la compra de perros guardianes (22.3 por ciento), alarmas, tapias (15.8), armas de fuego (4.6), hasta la contratación de guardias privados (1.2 por ciento).

## F. Insuficiencia administrativa causada por la corrupción

Los ejemplos de esta clase son, desafortunadamente, muchos en Panamá. Uno común es la necesidad de sobornar a los oficiales del gobierno para obtener ciertos servicios. Los sobornos varían, dependiendo de la magnitud e importancia de la transacción y de la posición jerárquica del oficial. Como el soborno es persistente y común, aún respecto de transacciones legales, se abre la puerta para que se use ese soborno para lograr transacciones ilegales. En este caso, el soborno usado para obtener favores especiales implica que los individuos con mayor poder económico sean los que tengan mayores oportunidades de mejorar su suerte quebrantando la ley.

El soborno representa, de facto, un sistema de impuestos que aumenta los costos de operación de una actividad económica y también incrementa la inseguridad acerca de los beneficios futuros y costos de operación. Este sistema tributario clandestino tiene además la desventaja de que una empresa no está segura nunca de cuándo será necesario el próximo soborno, cuánto habrá que pagar o si estará en capacidad de afrontarlo.

Un efecto adicional de la corrupción es que arruina seriamente la credibilidad en las autoridades respecto a su capacidad para prestar servicios públicos. Más aun, genera una sospecha permanente de parte de la población, en el sentido de que cualquier iniciativa que provenga del Gobierno tiene intereses u objetivos ocultos. Aun cuando la iniciativa sea de buena fe y de gran beneficio económico o público, puede no ser apoyada por los ciudadanos, o lo que es peor, puede crear una oposición violenta. Un caso sobre este punto se analiza a continuación.

## G. Problemas producto de normas legales inadecuadas

Quizás el mejor ejemplo de este tipo de problema es la existencia de una legislación laboral que no está de acuerdo con las condiciones económicas actuales del país (75). En muchos casos en el mundo (Panamá no es el único con este problema o con otros problemas semejantes) existe una ilusión persistente de que el nivel de salarios y otras variables del mercado de trabajo pueden ser arbitrariamente legisladas, ignorando las condiciones económicas generales y las características microeconómicas de los patronos (76). Esto lleva a una regulación de niveles salariales y beneficios adicionales que no está solamente al margen de la realidad económica del país, sino que, aún en tiempo de prosperidad, introduce un número de mecanismos arbitrarios que conspiran contra los principios básicos de eficiencia económica.

Por ejemplo, el artículo 159 del Código de Trabajo Panameño establece que bajo ninguna circunstancia, puede rebajarse el salario del trabajador. Esto implica que si, por condiciones económicas adversas, un patrono sufre el descenso de sus ventas,

sus oportunidades de ir a la bancarrota son más altas que si pudiera operar bajo circunstancias más flexibles. El cierre de un negocio debido a la bancarrota no es solamente una pérdida para los capitalistas, sino una pérdida social y de oportunidades de empleo futuro.

Las fluctuaciones en la actividad económica introducen una gran incertidumbre en los miembros de la sociedad acerca de su bienestar. Es obvio que el trabajador, especialmente el pobre, es más vulnerable a estas fluctuaciones. Pero, ¿es acaso razonable esperar que el patrono, incluyendo las firmas pequeñas, absorba el 100 por ciento de la incertidumbre? Las firmas pequeñas generalmente responsables de una gran proporción de la actividad económica y de la creación de empleo, también son vulnerables al ciclo económico y, consecuentemente, tratan de reducir mediante recursos y políticas, la inseguridad de sus operaciones. Una forma de reducir la inseguridad es reduciendo su vulnerabilidad, exponiéndose lo mínimo a situaciones inflexibles. Con respecto al trabajo, esto significa reducir su dependencia del factor vulnerable, utilizando más máquinas y menos trabajadores. A largo plazo, el objetivo del Código Laboral de mejorar las condiciones de trabajo se ve socavado por la reducción en el empleo. Un informe reciente del Banco Mundial da muchos detalles sobre las características e implicaciones del Código Laboral en Panamá. El informe (77), considera que es necesario introducir una serie de modificaciones mayores como una condición sine qua non para que Panamá pueda aumentar sus exportaciones (un componente vital de la economía del país) y para que pueda absorber una proporción significativa de la creciente fuerza laboral.

Un ejemplo interesante de cómo esta legislación irreal y la falta de confianza en el Gobierno crean serias barreras para el desarrollo económico (y la igualdad económica), lo dan las recientes expresiones de inconformidad laboral en Panamá. Tan pronto como el nuevo Gobierno trató de realizar algunas modificaciones marginales al Código Laboral existente, muchos sindicatos tomaron las calles con la intención de paralizar el país y forzar al Gobierno a abandonar las nuevas medidas. Las modificaciones propuestas eran marginales y necesarias para aumentar la capacidad de creación de empleo en la economía (78). El Gobierno no cedió a las presiones debido a la naturaleza altamente centralizada de su Poder Ejecutivo y al apoyo de los militares. Este evento ilustra las enormes dificultades que se presentan cuando se quiere mover el sector legal hacia un sistema más justo y eficiente, a partir de un criterio estrictamente económico.

El problema es particularmente difícil cuando se consideran las opciones en un contexto más democrático del que Panamá presenta hoy día. Esto también sirve para ilustrar el hecho de que las mejoras en la administración de justicia no pueden depender simplemente del fortalecimiento del sistema legal

existente, sino también de modificaciones de normas que se suponen justas para algunos, pero que también implícitamente limitan los derechos de otros.

Por otro lado, la comprensión de los problemas por parte de la población es un ingrediente indispensable en la promoción de reformas, especialmente cuando hay falta de confianza en los promotores del cambio. En lo que se refiere a resultados económicos en materia laboral, hay muy poca comprensión del hecho de que los niveles de salarios reales dependen de los niveles de productividad de una economía, y que consecuentemente, los salarios reales no pueden aumentarse sin aumentos consistentes en los niveles de productividad. Sin comprender las restricciones que la sociedad afronta en términos de la distribución de sus beneficios económicos, algunos grupos, los más poderosos, pueden tener éxito en el establecimiento de reglas que, bajo el disfraz de ser justas, introducen desigualdades en el sistema. En otras palabras, la justicia económica no depende simplemente de la legislación y del cumplimiento de ciertas normas, aunque fueran promovidas y promulgadas democráticamente; también depende del nivel de conocimiento del pueblo.

Otro ejemplo importante de la existencia de normas legales económicamente indeseables son las regulaciones que limitan el acceso de los individuos a los mercados (79). Esto es típico en muchos campos de especialización, a través de los cuales, su organización en asociaciones profesionales (típicamente los "colegios") tienen como propósito principal limitar la oferta de los servicios de su profesión. Esto da como resultado el mantenimiento de los precios de esos servicios a niveles más altos de lo que se puede considerar socialmente eficiente para la población (80). Es especialmente relevante para el sector judicial que los abogados sigan esta práctica, tanto como los médicos, periodistas, ingenieros, músicos, etc. Los privilegios que los abogados pueden obtener son muchos, incluyendo la imposición de impuestos (ciertos "timbres") para cubrir algunas de sus actividades, pero las oportunidades de disfrutarlas no se distribuyen equitativamente entre todos los miembros de la asociación. Un artículo reciente de Richard Abel ilustra particularmente bien este aspecto (81). El artículo se apoya empíricamente en datos provenientes de quince países, incluyendo tres países del Tercer Mundo y enfoca cómo la profesión legal controla su mercado en una variedad de formas. Una de ellas es el control de la oferta, especialmente a través de la regulación de las oportunidades de empleo por organizaciones burocráticas y la protección del poder monopólico contra "competidores seculares y consumidores agraviados". Otro mecanismo es la creación de demanda de sus servicios, generalmente mediante leyes y regulaciones que obligan a los consumidores a usar los servicios de abogados para "legalizar" ciertas transacciones.

Otro ejemplo más de los abusos tácitos que se producen en el sistema legal es el excesivo poder regulador dado por la ley al Poder Ejecutivo, para la organización de nuevos negocios y para conducir operaciones regulares. Esta autoridad excesiva tiene un efecto negativo directo en la actividad de inversión pues la hace más cara y consecuentemente aumenta los riesgos en los negocios.

En general, las normas mal concebidas crean un dilema para la buena marcha del sistema legal, incluyendo la administración de justicia, ya que si el sistema es efectivo para aplicar las normas, contribuye negativamente a la economía, mientras que si es inefectivo en la aplicación de la ley, propiciará el desacato de las normas por parte de los ciudadanos. El Código Laboral representa un caso dramático. La conformidad con la ley significa menos empleo, pues si los patronos contratan trabajadores pueden ser obligados a pagar salarios mínimos y otros beneficios, pero no pueden ser forzados a contratar. La negligencia en la aplicación de la ley acostumbra a patronos y trabajadores a operar ilegalmente, pues el primero necesita emplear tanto como el segundo necesita ser empleado (82). La ilegalidad se vuelve persistente, porque la integridad es muy costosa y puede ser económicamente suicida.

#### H. Injusticia como producto de la ausencia de normas

Hay muchas áreas concretas en las cuales el sistema legal puede afectar, por omisión, un sistema económico. Cualesquiera de esas áreas merecen un estudio propio. El más importante es el relativo a la legislación antimonopolística. El choque, la fijación de precios y, en general, las prácticas monopolísticas u oligopólicas son frecuentes en países en desarrollo, donde la legislación antimonopolística tiende a ser poco efectiva o inexistente. Las prácticas monopolísticas han contribuido, en gran parte, a crear gran escepticismo entre los ciudadanos sobre las ventajas de sistemas de mercado libre.

Muchas empresas privadas y capitalistas defienden el sistema de propiedad privada cuando afrontan la amenaza de la socialización. Sin embargo, las empresas menos eficientes no son consecuentes: no están a favor de la libre competencia, porque ellas perderían. Esta tendencia se acentúa por los riesgos percibidos e involucrados en sus operaciones, debido a muchos otros factores como los ya mencionados anteriormente. Lo cierto es que sus operaciones de negocios tienden a ser incoñstantes en muchos casos, debido a la inestabilidad de la economía en que operan. No obstante, ellos contribuyen implícitamente a esa inestabilidad al constreñir la actividad económica, previniendo la entrada a sus mercados de competidores potenciales más eficientes, nacionales o extranjeros.

Esto obliga al consumidor, inevitablemente, a comprar a precios más altos, negándosele el acceso a mercados libres y por

lo tanto, limitando su derecho a un mejor nivel de vida. El papel del sistema legal en este aspecto no puede subestimarse. Su intervención en la modificación de las reglas que regulan el juego económico no es solamente justificable en aras de la eficiencia económica, sino también en aras de la protección de los derechos humanos fundamentales.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En las secciones anteriores hemos analizado el sector de la administración de justicia en Panamá bajo una óptica muy crítica. Aún cuando esto pueda ser visto como un ejercicio negativo, lo hicimos porque pretendíamos una evaluación que enfocara las áreas donde las mejoras sean más necesarias y el objetivo principal de este estudio busca la introducción de mejoras en el sistema. En este informe, nuestro análisis se basó en consideraciones económicas, en su sentido más amplio. Esto es, no simplemente enfocando los aspectos macroeconómicos de la justicia, sino también la eficiencia interna y algunos aspectos microeconómicos.

Quizás la conclusión más importante de esta evaluación es que las mejoras en la administración de justicia en Panamá dependerán principalmente de la voluntad de los actores, especialmente de aquellos que tienen altas e influyentes posiciones. Por posiciones influyentes no solo entendemos aquellas en oficinas públicas, sino también aquellas en el sector privado de la administración de justicia y del sistema legal en general. Si queremos encontrar una estrategia factible para mejorar la justicia en Panamá, debemos reconocer que los problemas no son resultado de deficiencias intrínsecamente técnicas o de escasez de recursos. Una vez que la asignación deseada para mejorar el sector es "presupuestada e implementada", el sistema podría encontrar una justificación para absorber fondos adicionales, si se pueden utilizar efectivamente.

Sin embargo, sobre la base de los descubrimientos producto de este estudio, podemos suponer que hay muchas áreas en las cuales las mejoras pueden ser efectuadas sin tener que emplear cantidades significativas de fondos. En este aspecto, el desafío real descansa en la identificación de áreas específicas del sector donde las mejoras pueden empezarse y en la formulación y ejecución de los planes de acción adecuados. Como ya se discutió en este informe, hay dos criterios principales para definir los puntos de partida. Uno es en términos de prioridades y el otro en términos de lo que es factible. Muy a menudo, estos dos elementos no coinciden. La factibilidad generalmente se determina por la evaluación de las barreras políticas que estarán frente al conjunto de reformas. Muchas veces, lo que es factible no es pertinente. En esta situación, las mejoras pueden acarrear un precio político, y un ingrediente primordial que sería el coraje de los actores para proponerlas e instrumentalizarlas.

Las recomendaciones que proponemos constituyen una tentativa para introducir algunas mejoras preliminares, desde el punto de vista económico y de eficiencia interna. Estas mejoras preliminares servirán como fundamento para proceder posteriormente con otras más profundas. La formulación de un plan de acción y su implantación requieren que el sector se conozca mejor a sí mismo. Esto servirá para un doble propósito: producir planes de acción reales y evaluar, sobre bases firmes,

si el plan está o no está cumpliendo sus objetivos y por qué. Usando esta consideración central como marco básico de referencia, proponemos lo siguiente:

a) Mejorar el sistema de datos estadísticos del sector

Esto debe irse logrando gradualmente, pero sobre bases firmes. Gradualmente, en el sentido de no tratar de producir toda clase de estadísticas, que no puedan ser utilizadas efectivamente para propósitos de administración y análisis. Bases firmes, es el sentido de buscar velocidad, cierto nivel de calidad de los datos y disponibilidad. Las estadísticas que se recogen actualmente no se ponen a disposición sino hasta dos o tres años después y por consiguiente son inútiles para la planificación y dirección del sector. Un sistema para mejorar las estadísticas debe ser diseñado y controlado por los usuarios de la información. El desarrollo de un sistema de estadísticas no debe estar a cargo del personal que no conoce el valor y el uso de las mismas. Formalmente, cada institución involucrada en la administración de justicia debe tener su propio sistema de estadísticas, con información relevante para sus operaciones. Ellos deben ser los productores y usuarios de las mismas. No se recomienda un sistema centralizado. La definición de algunos indicadores específicos de comportamiento deben estar entre las prioridades del nuevo sistema de estadísticas. Este aspecto debe coordinarse con la organización de la planificación de las actividades que se describe más adelante.

b) Introducción de técnicas de planificación y dirección

Simultáneamente al desarrollo de un sistema de estadísticas, deben establecerse pequeñas unidades de planificación en cada institución encargada de impartir justicia. Las unidades pueden empezar con un profesional bien capacitado, preferiblemente un economista con conocimientos y experiencia en evaluación de proyectos y análisis macro y microeconómicos. El objetivo es transformar la tradición común de formulación mecánica y burocrática del presupuesto basada solamente en sistemas de contabilidad. La contabilidad es necesaria y, posiblemente, susceptible de ser mejorada, pero no es suficiente como instrumento de gerencia. Una función crucial de estas unidades sería abrir el horizonte de planificación de sus instituciones más allá de la visión miope de un año de operaciones. Esto requerirá que una gran parte del tiempo sea dedicada al desarrollo de proyecciones tentativas y de planes de operación para que las instituciones puedan "vender" entre los funcionarios competentes las ventajas de enfoques de desarrollo a largo plazo. Para realizar esta tarea, las unidades de planificación deben hacer pequeños estudios en materias específicas. Los estudios podrían utilizar el enfoque de este informe para revisar críticamente las alternativas que podrían servir como base inicial para planes de acción concretos. La idea no es formular planes complejos o demasiado optimistas que cubran todos los

aspectos del sector justicia. Tal acción solo limitaría el esfuerzo de planificación a otro ejercicio burocrático insignificante, o de valor negativo. Lo que se necesita es una estrategia que establezca unas pocas prioridades y áreas en las que se puedan introducir mejoras gradualmente.

c) Desarrollo de servicios de investigación en el sector justicia

Un aumento en la base estadística sobre la administración de justicia serviría para alentar la investigación en las universidades panameñas y en otras instituciones. La investigación sería realizada por estudiantes avanzados en los campos de derecho, economía, administración general, Administración Pública y Contabilidad. Un objetivo sería promover aquellas investigaciones que serían de valor para mejorar el sector. El otro objetivo sería ayudar a desarrollar una tradición investigativa sobre los diferentes aspectos de la administración de justicia, al tiempo que se aumente la calidad de la capacitación de los futuros profesionales.

d) Distribución de la asistencia técnica

Los tres componentes mencionados en los párrafos anteriores deben ser apoyados por asistencia, posiblemente extranjera, de personal competente. La asistencia debe basarse en períodos de entrenamiento de duración relativamente corta, varias veces al año y ofrecida por el mismo personal. La asistencia técnica debe concentrarse en materias muy específicas a ser desarrolladas bajo la guía o dirección de consultores. Estos consultores no estarían encargados del diseño y la instalación de los sistemas y métodos, sino que su papel sería primordialmente de orientación. La principal responsabilidad debe descansar en los funcionarios encargados de los desarrollos propuestos.

Estas cuatro áreas generales cubren la estructura básica de la administración de justicia en Panamá que requiere ser intervenida. Para ello lo que se necesita, más que fondos, es dedicación y mejor juicio. Eventualmente serían necesarios fondos para desarrollar enfoques más elaborados y comprensivos sobre este sector. Por ejemplo, el desarrollo de bases más grandes de datos requerirían el uso de microcomputadoras y el desarrollo de actividades de investigación demandaría la facilitación y obtención de libros, revistas y bibliotecas mejor equipadas. Pero todo esto debe venir después de que las autoridades se comprometan, consigo mismas, a realizar mejoras significativas en el sector. Una forma efectiva de probar este compromiso es instrumentalizar un sólido comienzo mediante el uso más eficiente de los recursos actualmente disponibles.

## IX. CITAS

- (1) Producto Interno Bruto en términos panameños, es el valor de todos los bienes y servicios producidos por la economía para su uso final en un período dado. Uso final significa que los bienes y servicios no son usados como insumos en la creación de otros bienes y servicios, sino que van directamente a satisfacer el consumo, la inversión y las necesidades del gobierno. También debe incluirse la diferencia neta entre las exportaciones y las importaciones.
- (2) La disponibilidad de recursos no es simplemente disponibilidad de dinero. La asignación de los fondos debe ser consistente con el suministro de recursos humanos y materiales. Los salarios pagados a los servidores del sector público, por ejemplo, serán utilizados por estos individuos para comprar bienes y servicios para satisfacer sus necesidades y las de sus familias. Los bienes y servicios requeridos deben ser producidos por la economía. Si estos desembolsos gubernamentales son cubiertos por demasiados préstamos o por emisiones inorgánicas (Panamá está excluida, en este caso particular, pues el dólar estadounidense es virtualmente la única moneda de curso legal), habrá demasiado dinero circulando para adquirir insuficientes cantidades de bienes y servicios y la inflación sobrevendría.
- (3) Algunas de las actividades del sector justicia se ven como partes del sistema económico. Cuando se dice sistema económico, se desea enfocar aquellos aspectos del sistema social en el cual los mecanismos económicos desarrollan sus funciones. Esta visión más amplia, pero no común, está basada en la noción de que la actividad económica es simplemente una parte de toda la actividad social. Si se pudiera experimentar con una sociedad contemporánea y privarla de su sector justicia, sin importar cuán deficiente es, la actividad económica se reduciría a transacciones y formas de organización de un mercado primitivo que degenerarían en forma caótica. Por lo mismo, las actividades del sector justicia no deben ser vistas aisladamente.
- (4) Por otro lado, mucha de la actividad del sector justicia se realiza en el mercado de transacciones. Por ejemplo, contratando los servicios de abogados. Otro ejemplo es la venta de timbres para cancelar ciertos impuestos o derechos. Un mercado de transacciones tiene la ventaja de que permite medir los beneficios y costos que los miembros de una sociedad adjudican a ambos factores en una transacción particular.
- (5) El respeto de los derechos individuales, la seguridad en las calles, el debido proceso y la certeza en los derechos de propiedad son bienes públicos. Los bienes públicos son aquellos que no pueden ser producidos y vendidos por los individuos. Para determinada comunidad o nación, por ejemplo, la seguridad en las calles será disfrutada por todos los ciudadanos.

(6) En el momento en que se realizó este informe los gastos actuales no estaban disponibles para 1985. Los datos disponibles solamente abarcan los primeros seis meses del año, que representan menos de la mitad del nivel actual de gastos, ya que estos tienden a acelerarse durante la segunda mitad del año. Los datos en la tabla son expresados a precios corrientes, i.e., a los precios prevalecientes en cada año mencionado, sin embargo, su crecimiento incluye la tasa inflacionaria a través del período.

(7) Ministerio de Gobierno y Justicia, Organo Judicial y Ministerio Público. En los análisis de los gastos del Gobierno se relaciona a las tres instituciones involucradas con la administración de justicia. Más adelante se concentrará el análisis en el Organo Judicial y el Ministerio Público.

(8) Esta proporción no debe confundirse con la proporción de los gastos totales. Esta altura puede ser mayor, igual o menos al 2 por ciento. Por otro lado, el 2 por ciento se asigna sobre una base ex ante (previa), i.e., sobre las proyecciones de los ingresos del flujo fiscal de un período determinado. Posteriormente el ingreso puede resultar ser mayor, igual o menor a lo proyectado, dependiendo de los niveles actuales de los impuestos y de los gastos.

(9) Se ha reportado que esta regla de distribución fue acordada por ambas instituciones después de negociaciones bilaterales.

(10) En Panamá las fuerzas armadas incluyen la policía. Ellas constituyen un mismo cuerpo bajo la administración del Ministerio de Gobierno y Justicia.

(11) Las insuficiencias parecen ser un resultado parcial de los retrasos en los desembolsos, los cuales son particularmente críticos durante los primeros meses de cada año.

(12) Este ajuste permite ver los gastos como si los precios de todos los bienes y servicios comprados por el gobierno hubieran permanecido constantes a través de un período determinado. El ajuste consiste simplemente en multiplicar los datos de cada año por un coeficiente o factor (deflator implícito de los gastos de gobierno) para cada año correspondiente. Los deflatores implícitos son publicados en Panamá en cifras, op. cit. El deflator implícito para 1985 fue estimado ajustando el deflator de 1984 con una tasa de inflación en los cuatro primeros meses de 1985, el cual fue reportado a 1.8 por ciento (The Economist Intelligence Unit, Quarterly Economic Review, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, No. 4, 1985).

(13) Es interesante que el PIB Panameño creció a un notorio 15.1 por ciento en términos reales en 1979. Esto animó al gobierno a

incrementar los gastos de 1980 en un 45.2 por ciento a precios corrientes, o cerca del 32 por ciento en términos reales.

(14) El texto en español es: "Los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores, en su conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central". Ver: Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios [sic] de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983. Edición Oficial, Presidencia de la República. Publicada por la Dirección General de Información y Relaciones Públicas del Estado.

(15) En 1984, 500,000 balboas fueron asignados al estudio de factibilidad de una "Ciudad Judicial". Sin embargo, no hay información disponible sobre futuros planes respecto a este proyecto. Se presume que su costo puede aumentar el presupuesto total del sector justicia muchísimo más allá del nivel del 2 por ciento.

(16) Los datos son 0.9 y 1.6 millones de balboas, ó 0.7 y 1.2 por ciento para 1985 y 1986 respectivamente.

(17) Los juicios orales representarían un ahorro a largo plazo, pues los juicios escritos demandan más personal y el control de los expedientes.

(18) El cálculo es simple; N = número de trabajadores; W = tasa salarial principal, S= total de salarios pagados y \* (asterisco)= aumento de la variable que sigue a ese signo. Entonces:  $S = N \times W$  y aplicando los aumentos correspondientes de 1983 a 1984 permite lo siguiente:  $S + *S = (N + *N) \times (W + *W)$ . Desarrollando esta fórmula por simple álgebra se obtiene:  $S + *S = N \times W + N \times *W + *N \times W + *N \times *W$ . La proporción del aumento en salarios de 1983 a 1984 (\*S) explicada por los aumentos en las tasas salariales (\*W) para el personal antiguo y el nuevo es dado por:

$$[ ( N \times *S ) + ( *N \times *W ) ] / *S$$

De igual forma la proporción del aumento en los salarios se explica por el incremento en personal, que es exclusivo para las nuevas tasas salariales:  $( *N + W ) / *S$ . Los valores para cada variable y sus aumentos son tomados de las Tablas 5 y 6 y son mostrados en la siguiente tabla:

Variable	Organo Judicial	Ministerio Público
S	280	229
*S	284	208
N	639	684
*N	313	205
W	409	359
*W	157	159

- (19) Las personas no compran panaderos, pero sí pan.
- (20) La relación negativa es llamada Ley de la Demanda.
- (21) Es teórica y prácticamente posible que, a partir de cierto nivel de honorarios, los abogados decidan trabajar menos si su ingreso es tan alto que les permite disfrutar de libertad para dedicarse a otras actividades. Esto es tan válido para los abogados, como para cualquier otro mercado de trabajo. Entonces, la relación entre cantidades y servicios ofrecidos y los correspondientes niveles de precios serán negativos en el intervalo relevante de ambas variables. En nuestro análisis, se desecha esta posibilidad, pero sus efectos son lo suficientemente importantes para ser recordados.
- (22) En muchos mercados de servicios profesionales se considera indigno dar publicidad a los servicios, pero no es indigno venderlos. Los abogados no son los únicos en esta tradición, los doctores muestran una situación parecida.
- (23) Este argumento, de algún modo difícil, es crucial. No importa si el abogado pagó por su capacitación o la sociedad lo hizo a través de una matrícula libre o casi libre. Los ingresos fiscales que él genera en un mercado libre miden cómo la sociedad valora sus servicios; como tales, estos representan un beneficio social. El análisis que se requiere, en este caso, es de costo-beneficio social, no privado.
- (24) La respuesta dependería de las características de las funciones de la oferta y la demanda. En términos técnicos, el valor de equilibrio de las cantidades ofrecidas y demandadas depende de la elasticidad de los precios de cada una de las dos funciones.
- (25) La matrícula gratuita subsidia a los ricos en cualquier caso, puesto que una alta proporción de los individuos que logran ingresar a la universidad provienen de los niveles sociales más altos.
- (26) Esto explica por qué los porcentajes correspondientes a ingresos por concepto de impuestos y a otros diferentes de los impuestos no suman 100.
- (27) No se ofrecieron explicaciones para estos cambios abruptos.
- (28) El estimado para 1985 no muestra errores ni omisiones.
- (29) Es interesante hacer notar que si se eliminan los ingresos de las empresas públicas se reduciría el nivel de ingresos corrientes, afectando automáticamente, de acuerdo a la norma del 2 por ciento, los fondos disponibles para la administración de justicia. La reducción, sin embargo, no sería considerable.

Pero esta es otra expresión -aunque modesta, -de la artificialidad de la norma.

(30) Las formulaciones presupuestarias tienden a ser, a menudo, ejercicios de optimismo. Si una expectativa inflacionaria explícita fuera incluida en la formulación del presupuesto, esta tendería a ser moderadamente baja en comparación a la inflación pasada. Esto significaría que los datos proyectados para el total de ingresos representan el crecimiento real. Aunque esta última consideración podría interpretarse como otra expresión de optimismo, se debe tomar en cuenta que las oportunidades de un mejoramiento de las condiciones económicas en Panamá y el resto del mundo económico son relativamente buenas para 1986.

(31) El mecanismo de "trinquete" permite el movimiento solamente en una dirección. Al lado de la propensión a evitar los recortes de la nómina, el artículo 159 del Código de Trabajo Panameño establece que los salarios de los trabajadores no pueden ser reducidos. El Código cubre a los servidores públicos.

(32) THOMAS J. COOK y RONALD W. JOHNSON, Basic Issues in Court Performance. U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, D.C., 1982.

(33) Esto no implica que los problemas específicos del sector judicial no son importantes. La noción que aquí se ofrece es que sin enfrentar primero los problemas más generales, no se puede obtener la solución de los más específicos. Por otro lado, no es posible identificar problemas específicos con suficiente precisión debido al poco acceso que se tiene para observar las prácticas administrativas del sector judicial en Panamá.

(34) Nuestro propio conocimiento de la sociedad panameña nos permite suponer sin caer en extremos idealistas, que hay muchos individuos con intenciones honestas de servir a su país. Esta riqueza puede ponerse al servicio de los ideales de una buena administración de justicia.

(35) Contrariamente a lo que se acostumbra deducir al apreciar los papeles de los gobiernos en muchos países en desarrollo, nosotros normalmente reconocemos que los que tienen el máximo poder, pueden tener la mayor cuota de poder, pero no lo tienen todo. Otras instituciones y grupos de individuos usualmente son culpables también de las condiciones generales de insuficiencia, corrupción y de otros males.

(36) Desarrollar un sistema de estadísticas sin considerar cómo serán usadas y para qué propósito, es una pérdida de tiempo y recursos, como la experiencia lo muestra.

(37) THOMAS B. MARVELL, Civil Caseloads: The impact of the Economy and Trial Judgeship Increases, Judicature, Volume 69, Number 3, October-November, 1985.

(38) Esto dependería de las características de la economía panameña, técnicamente de la elasticidad de los ingresos del sistema fiscal, que establece una relación funcional entre los ingresos y el PIB. Esto, por supuesto, es otro tema de investigación importante para el sector justicia.

(39) La misma visión (económica) reporta una respuesta sorprendentemente baja al nivel de prioridad que los fiscales asignaron a este punto.

(40) De acuerdo a los avances en estas nuevas áreas, muchos países en desarrollo están aún lejos de tener cabal uso de ellos. Esto se debe a los problemas generales que afectan el sector público de muchas sociedades de este tipo.

(41) A menudo las autoridades son más optimistas sobre las metas y la velocidad de ejecución que pueden ser acumuladas en un período determinado. Una función central del sistema de planificación es dar a las autoridades los datos de lo que es factible realizar. Para desempeñar esta función, los oficiales de planificación deben presentar hechos acerca de las posibilidades y condiciones en el sector y lo que es relevante en el resto de la sociedad y para hacer esto, es necesario tener algunas bases estadísticas elementales y la habilidad de conducir ejercicios de investigación.

(42) Está bien que la justicia sea ciega, pero eso no se aplica a su administración.

(43) Nuestras fuentes indican que casi el 80 por ciento de la población penal en Panamá no ha visto jamás un juez o un abogado, dadas las demoras en la conducción de los casos. Una inaceptable cantidad de personas alegadas sin haber sido juzgadas, completan las penas de los delitos por los que fueron acusadas.

(44) Marjorie S. Latz y Alan S. Ligotte, *The Timing of Court Processing. Towards Linking Theory and Method*, in Criminology, Volume 23, Number 2, 1985.

(45) Nuestra referencia a la eficiencia tal vez trae a la mente del lector las nociones de costo-beneficio y costo-eficiencia. El concepto se relaciona con actividades que producen diferentes resultados, pero pueden ser reducidos a un factor común. Por ejemplo, se puede determinar la relación relativa costo-beneficio entre producir leche y producir electricidad cuando las cantidades producidas pueden transformarse en expresiones monetarias (lo cual es posible dada la existencia de mercados para ambos productos). En el caso de actividades que no se pueden reducir a una unidad común de medida, tal como el número de casos de delitos que terminan en sentencias, las actividades deben evaluarse aisladamente. Esto es, el enfoque costo-eficiencia está limitado a comparar actividades de la misma clase.

(46) Aún cuando la aplicación de técnicas modernas de administración está más avanzada en educación y salud, muchos países en desarrollo han sido lentos para aplicar los avances en estos campos. Esto ha pasado a pesar de la existencia de instituciones mundiales como el Instituto de Planificación Educativa de la UNESCO, en el caso de la educación. El sector salud sigue al de educación en este sentido.

(47) Es paradójico que en la mayoría de los países en desarrollo estos tres sectores han sido considerados retóricamente como vacas sagradas, mientras en la práctica, tienden a recibir un tratamiento residual en la distribución de fondos públicos.

(48) Algunas veces, lo que se considera lo más importante no es factible políticamente, y las prioridades deben definirse de otra forma.

(49) Deberíamos tener siempre en mente, que los métodos para producir eficiencia deben, por sí mismos, ser eficientes. Un método expansivo para ahorrar dinero puede terminar gastando más de lo que ahorra.

(50) Con respecto a educación, la eficiencia es usualmente vista en dos perspectivas: interna y externa. La eficiencia interna se relaciona con la productividad de los recursos contra algunos indicadores de eficiencia del proceso educacional, sin ninguna referencia a los usos de la educación fuera del sistema. La eficiencia externa concierne a la relación entre el uso de los recursos y el impacto de la educación en el resto de la sociedad, por ejemplo, cómo se determinan los perfiles de ingresos individuales según los niveles de educación de los individuos. En el caso de justicia, nuestra atención se concentrará en la eficiencia interna. Consideraciones sobre la eficiencia externa serían más difíciles de elaborar.

(51) Nótese que no estamos tratando de medir "cantidades de educación". Tal enfoque no tendría sentido. Similarmente, no tiene sentido tratar de medir la justicia. Aquí, nos limitamos a un solo indicador de productividad, entre varias posibilidades.

(52) Esto presenta algunos problemas metodológicos en términos de medir costos, pero son manejables.

(53) Para medir la eficiencia, como se mide cualquier otra cosa, se utiliza la comparación. Para medir longitud, se compara ésta con una unidad o medida convencional y universalmente aceptado. En nuestro caso, no hay medidas y las comparaciones se realizan sobre bases ad hoc.

(54) COOK y JOHNSON, Op. Cit., pág. 27 y 28.

(55) En efecto, el término no tiene mucho sentido tampoco en español, pues significa una persona que pertenece a un sindicato, generalmente, una unión de trabajadores.

(56) Aparte de estar a cargo de las fuerzas armadas (que incluye la policía), el Ministerio de Gobernación y Justicia atiende los centros penitenciarios y las actividades de censura de prensa.

(57) La importancia de este tópico es reconocida por Edmund W. Kitch en su artículo: "The Intellectual Foundations of Law and Economics" publicado en 33 Journal of Legal Education, 184 (1983). Pero el suyo es solamente una contribución entre muchas otras. El ámbito de este informe no nos permite documentar una cantidad considerable de trabajo hecha en países desarrollados. Las referencias bibliográficas de Kitch son una buena guía en este sentido.

(58) Otra justificación conforme a esta línea de análisis es la posible relación entre los delitos y la falta de oportunidades económicas. Aún cuando no hay consenso respecto a cuáles son los factores que causan la delincuencia y afectan las tasas de delincuencia se acepta generalmente que la delincuencia y otras actividades antisociales puedan prosperar en el ambiente económico dispar que resulta del desempleo y subempleo severos, como es el caso de Panamá.

(59) Las encuestas se describen en otra parte de este informe. Incluyen muestras de abogados, "fiscales, "corregidores" y de la población en general.

(60) El texto original en español se lee de la siguiente forma: "Enumere 5 (cinco) áreas de especialización del derecho necesarias en nuestro medio".

(61) El texto original, en español, es el siguiente: "Considera usted que la posición socioeconómica de un determinado sindicato influya en la sanción que reciba por un delito específico".

(62) El promedio se calcula tomando los puntos medios de cada intervalo y asumiendo arbitrariamente que el límite más alto de la clase más alta es 5,000 balboas.

(63) Una proporción desconocida de esta cifra coincide en parte con el volumen del gasto público, pues muchos de los abogados encuestados trabajan para el Gobierno.

(64) No es simplemente una ganancia inmediata. Un trabajador puede aprender una nueva tarea, si él o ella espera aumentar su nivel de ganancias, por ejemplo.

(65) La historia de la ciencia se puede ver como un flujo de fenómenos continuos cuya observación y medida sistemática viene a dar métodos científicos, técnicas e instrumentos que se van

sofisticando con el tiempo. Esto es tan válido en astronomía, física o biología, como para las ciencias sociales. Estas últimas tienen además el problema de ser inmensamente más complejas que las llamadas ciencias naturales.

(66) Para realizar esta evaluación no se permitió el acceso a las instituciones penales de Panamá.

(67) Nuestro énfasis en los costos económicos no debe interpretarse como falta de interés por otros costos del campo humano. Este énfasis tiene como objeto subrayar la importancia de la economía en este tipo de deficiencia.

(68) Cierta proporción de tales casos se originan en violaciones notorias de derechos humanos. Esto es más un resultado de la corrupción en el sistema que de limitaciones técnicas.

(69) La muestra es proporcional, comprendiendo 806 encuestados, 416 en áreas urbanas y 350 en el resto del territorio.

(70) Esto es una estimación cruzada pero se aproxima lo suficiente a nuestros propósitos. De acuerdo a Panamá en Cifras, op.cit., no se muestra ningún desglose de la población para 18 años, por lo que la población adulta se toma a partir de 20 años y más. Una tasa de crecimiento de población de 2.19 por ciento por año fue aplicada de acuerdo al Censo de 1980.

(71) Los Casos-A ("detenidos") son los manejados por los "Corregidores" locales (individuos nombrados por el Poder Ejecutivo para efectuar tareas como alcaldes y jueces), mientras los Casos-B ("sindicados") son manejados por los Tribunales Superiores, Juzgados de Circuito o Juzgados Municipales. Los datos son para 1983 y tomados de Estadística Panameña: Situación Política, Administrativa y Justicia: 1983, publicada por la Dirección de Estadística y Censo, Sección 631, Justicia, Panamá, 1985.

(72) Los datos para las categorías de robo en su casa y robo de carro se incluyen en robo (en la calle), puesto que no se reportan por separado. En general, estos datos deben tomarse como magnitudes que varían en el tiempo y no como constantes.

(73) El número de imputados reportados para 1983 puede incluir detenciones reportadas en años anteriores. El procesamiento de casos es tan lento en Panamá, que una gran proporción de las detenciones de un año determinado pueden no resultar en acciones (cargos o desestimaciones) en el mismo año.

(74) Debemos reconocer que la actividad de inversión no solamente la realiza grandes empresas. Hay un importante nivel de inversiones que se reflejan a una escala muy pequeña, algunas veces involucrando el esfuerzo del individuo, tanto como su dinero.

(75) Estas consideraciones no deben interpretarse en contra del Código Laboral. Hay muchos problemas laborales que son temas legítimos para tal legislación y la administración de justicia. Algunos ejemplos son seguridad del trabajo y conclusiones mínimas de salud, compensación de desempleo, evasión de trabajo, salarios mínimos, etc.

(76) En términos técnicos, los salarios máximos que una empresa pagaría tienden a ser más cercanos a la productividad marginal del trabajo. Esto significa que el patrono no pagará una hora extra, a no ser que espere que los ingresos generados por ese trabajo adicional sean iguales o mayores de lo que el trabajo adicional le costará.. Un aumento artificial en el costo del trabajo (a través de la legislación sobre salarios mínimos, por ejemplo) desalentará el empleo, especialmente en aquellas firmas que tienden a ser tecnológicamente menos avanzadas y, consecuentemente, operan a niveles de productividad relativamente más bajos. En economías tales como la de Panamá, una gran proporción de la actividad económica depende de pequeños negocios que operan a niveles de productividad relativamente bajos. Los patronos, por otro lado, creen, erróneamente, ser los que establecen los salarios mínimos; que ellos pagarán tan bajos como sea posible, si se les permite. El hecho es que cuando hay mercados libres de trabajo al punto en que un buen trabajador pueda encontrar empleo en cualquier lugar, los patronos tienden a pagar salarios competitivos porque perder un trabajador y contratar otro siempre implica una pérdida para la firma.

(77) Panamá, Structural Change and Growth Prospects, The World Bank, Washington, D.C., 1985.

(78) Normalmente muchos sectores de la población ignoran que los niveles más altos en salarios mínimos y otras formas de compensación de los trabajadores sólo beneficia a los trabajadores que tienen empleo en las más grandes y eficientes empresas. Esos trabajadores son los que generalmente se organizan en uniones, las que, aunque siendo una proporción relativamente baja de la fuerza de trabajo, tienen una cantidad de poder significativa porque tienden a concentrarse en centros urbanos grandes. Su poder se ejerce a expensas de los más pobres, de desempleados y de trabajadores sin organizarse, cuyos derechos son ignorados sistemáticamente por el resto de la sociedad. Uno de sus derechos fundamentales es vender su tiempo a cualquier tasa salarial que el trabajador pueda negociar con un patrono. La coerción o las normas laborales infringen sus derechos a participar en la economía.

(79) Los resultados económicos en materia laboral previamente discutidos constituyen un caso especial. El Código Laboral limita el acceso a los mercados de trabajo a los desempleados.

(80) La ventaja de los mercados libres es que pueden producir tales niveles de precios que tiendan a ser el más bajo nivel dados los avances tecnológicos disponibles. Los mercados libres, por otra parte, no son fáciles de desarrollar en algunos sectores de la actividad económica (aunque la intervención gubernamental se mantenga al mínimo), debido a un número de factores generalmente estudiados bajo lo que la teoría económica "fracaso de mercado". Esto comprende situaciones tales como la existencia de monopolios, arreglos para establecer los precios y/o efectos colaterales no intencionados de la actividad económica.

(81) Comparative Sociology of Legal Professions: An Exploratory Essay, en American Bar Foundation Research Journal, V.5, N 1, W 1985

(82) En un estudio de 1986 conducido por J.A. Sanguinetti, A. Berry y A. de la Torre, para USAID/Ecuador, se estimó que cerca del 80 por ciento de la fuerza laboral urbana es contratada ilegalmente. Una aplicación efectiva del Código Laboral crearía una catástrofe económica de proporciones desconocidas en ese país. No se puede averiguar este tipo de situación en Panamá debido a las limitaciones de la información.