

TERCERA SECCIÓN

***PRESUPUESTOS, COSTOS Y EFICIENCIA
DE LA JUSTICIA ARGENTINA***

Adrián C. Guissarri

Capítulo 1

EFICIENCIA

1. INTRODUCCIÓN

Qué mejor que citar a Richard A. Posner para introducirnos en el tema que nos ocupa cuando escribe que: “Un segundo significado de Justicia, el más común yo diría, es simplemente *eficiencia*.”¹ Esta proposición no debería sorprender a nadie, ya que es igualmente injusto como pródigo proveer Justicia dilapidando recursos que despilfarrarlos en la producción de pan o cualquier otro bien económico por intrascendente o importante que pueda parecer. Lo que está en discusión no son los contenidos, Justicia o pan, ni siquiera sus rangos, ¿pan o Justicia? En realidad, podríamos haber empezado el párrafo, parodiando la cita de Posner: “A second meaning of ‘bread,’ and the most common I would argue, is simply ‘efficiency’”. También esta proposición sería verdadera en el sentido de eficiencia mencionado. Pero, naturalmente, que el *pan* no tiene la misma majestuosidad que la *justicia*, por el contrario tiene visos plebeyos, por importante que sea “morirse de hambre”. En consecuencia, no es el propósito de este trabajo discutir lo majestuosa que es la Justicia ni lo vital que es el pan, sino investigar cuán eficientemente se provee la Justicia en la Argentina.

Seguramente, lo majestuoso es el primer significado al que alude Posner respecto de la Justicia, y lo vital es el primer significado al que nosotros podríamos aludir respecto del pan. Sin embargo, a nivel del segundo significado, eficiencia, las bases analíticas son comunes a la Justicia y al pan. De otro modo no se explicaría la preocupación por la “crisis de la Justicia”, o “el drama de la injusticia”, o “que la Justicia sin inmediatez no es justicia”, o “el problema de la inseguridad jurídica”, u otras expresiones del mismo tenor. Todas ellas se refieren implícitamente a la ineficiencia con que se provee Justicia y no a su majestuosidad.²

Planteado el tema de este modo, el paso necesario y más arduo es organizar las evidencias estadísticas disponibles para descubrir indicadores, o más humildemente, señales que nos permitan evaluar el nivel de eficiencia en la provisión de los servicios de Justicia. Desafortunadamente, la información disponible es insuficiente, inadecuada y su accesibilidad poco transparente como para poder realizar un exhaustivo tratamiento estadístico. Como se analizará más adelante, este problema no es casual sino que forma parte de las hipótesis de comportamiento que lo explican.

En particular, este trabajo focalizará su objetivo en agregar evidencias acerca de los costos de la Justicia provista por el sector público. Ello no implica desconocer la pertinencia de los costos privados complementarios a los provistos por el sector público, como otros aspectos propiamente jurídicos que pueden afectar el nivel de costos que se identifican en este trabajo. Sobre estos temas este documento no avanza más allá de los trabajos pioneros de Horacio M. Lynch y Enrique V. del Carril, y el de FIEL.³

Finalmente, es conveniente enfatizar un aspecto metodológico que aunque pueda ser conocido no es intrascendente. Aun cuando pudiéramos contar con información más completa, hay que tener presente que los *tests* estadísticos o los modelos econométricos que se pudieren desarrollar no son en sí una evidencia de causalidad entre las variables involucradas. En tal caso permiten evaluar el grado de verosimilitud, o aun descartar, las hipótesis de comportamiento propuestas. La consistencia lógica de las hipótesis o teorías son una parte central del método científico. Las evidencias o el diseño del experimento (los *tests* estadísticos o los modelos econométricos) tienen significado en función de las hipótesis. Este problema es especialmente importante en las ciencias sociales donde el tránsito desde la hipótesis hasta el diseño del experimento o análisis de las evidencias es un tortuoso camino con peligrosas

concesiones de dudosa legitimidad. Cuando presentemos los resultados tendremos oportunidad de comentar más específicamente este punto.

2. EFICIENCIA

La eficiencia es una de las condiciones clave para alcanzar un resultado exitoso en cualquier actividad. Aún más, el diccionario de la Real Academia Española se refiere a la eficiencia como una virtud. La lógica del comportamiento económico le adjudica un significado algo más preciso pero que de ninguna manera excluye a su acepción corriente. En general, la teoría de decisiones económicas establece que cada unidad de un bien o servicio producido será eficiente si los costos son los mínimos.⁴

Con esta definición, casi trivial, estamos un poco mejor que antes pero igualmente carentes de señales o indicadores que nos permitan discernir cuándo la cantidad de un bien o servicio se produce eficientemente. Dos restricciones adicionales al comportamiento nos permiten precisar más operacionalmente los límites de la eficiencia. En primer término las condiciones tecnológicas y de gestión *gerencial* de una actividad ponen un piso a los costos, un mínimo. Estas condiciones son razonablemente conocidas y practicables. El número de acciones, su secuencia y los recursos necesarios (mínimos) para alcanzar un fallo en algún fuero judicial son razonablemente identificables del mismo modo que lo son las acciones, secuencia y recursos necesarios (mínimos) para producir un kilo de pan.

Sin embargo, la sola condición de que podamos identificar el mínimo no nos aseguraría que el comportamiento sea tal que la cantidad de bien o servicio no se produzca a costos mayores que el mínimo, o sea, *ineficientemente*. La segunda restricción que pone un límite superior, un techo, a la eficiencia son las acciones de mis competidores.⁵ Estas restricciones se las identifica como restricciones del mercado. Lo que asegura que el límite superior sea efectivo, se aproxime al mínimo costo o piso, es que las acciones de cada uno de los competidores sean independientes. Si existiera alguna forma de acuerdo entre los competidores la ventaja del acuerdo es impedir que el techo tienda al mínimo. En este caso la restricción del mercado no sería efectiva y requeriría de mecanismos exógenos para controlar la eficiencia. Pero, ¿quién controla a los controladores? Esta es una pregunta que no tiene límites. La restricción de mercado, en la medida que los competidores sean independientes, es un mecanismo de autorregulación que pone límites al despilfarro o asegura la eficiencia.

El análisis de la restricción de mercado es análoga, en el orden institucional, al esquema de separación de los poderes de Montesquieu y de los papeles federalistas. La separación en tres poderes parecería representar la restricción tecnológica que requiere tres “insumos” para proveer los servicios de gobierno. Del mismo modo, representa el mínimo de poder que el soberano debe ceder para que el gobierno desempeñe sus funciones. Sin embargo, ésta sola restricción no limitaría el poder. El límite superior lo establece la independencia de los Poderes o lo que en la nomenclatura de los papeles federalistas se los titula como los frenos y contrapesos (*checks and balances*) entre los mismos. Los frenos y contrapesos entre Poderes independientes desempeñan el mismo papel que la competencia para autorregular o impedir el despotismo. De otra forma, ¿qué déspota controlaría a los déspotas? Tampoco tiene límites. Así es que impunidad es tan sinónimo de despilfarro como Justicia lo es de eficiencia, según nos advertía Posner.

En el próximo capítulo intentaremos aproximarnos, a través de diversos indicadores, a los recursos mínimos que requiere la provisión de los servicios de Justicia. De mismo modo, intentaremos establecer cuán cerca o lejos estamos de ese piso. En el capítulo 3 desarrollaremos otros indicadores más específicos que pueden sugerirnos las razones de *ineficiencias* observadas. En el resto del presente capítulo se explicará, más formalmente, el

criterio de eficiencia presentado en esta introducción. El lector que no esté interesado en estos aspectos formales puede omitirlos sin perder nada sustancial de los argumentos principales.

2.1. ¿Por qué eficiencia?

Parece bastante intuitivo que aspiramos a la eficiencia porque queremos maximizar los beneficios de una acción o actividad. De hecho, los beneficios de cualquier actividad se pueden definir como la diferencia que resulta entre los ingresos que genera esa actividad y los costos en que hay que incurrir.⁶ Escrito en símbolos

$$B = R - C \quad [1] \text{ donde}$$

B = Beneficios

R = Ingresos

C = Costos

Esta definición es suficientemente general como para incluir no sólo contenidos económicos, sino cualquier otro que implique una decisión o elección. Este no es un punto menor aunque parezca trivial ya que despoja de puro contenido “economicista” a la definición y sirve como base para desarrollar teorías más generales de comportamiento.⁷ También puede comprender a individuos u organizaciones, tanto públicas como privadas. Esta definición está igualmente implícita en expresiones corrientes de las diversas jergas de ciencias sociales, como es el caso de “costos/beneficios”, “derechos y obligaciones”, “premios y castigos”, para referirse a las pautas de acción para tomar una decisión. Bajo estas condiciones podríamos reescribir la expresión [1] como

$$B_i = R_i - C_i \quad [2]$$

donde la definición ahora vale para cualquier i (de 1 a cualquier número entero n) las cuales representan a cualquiera de los agentes, es decir, individuos o instituciones arriba mencionadas.

Tanto los ingresos como los costos dependen de las acciones que realicen cualquiera de los agentes que toman decisiones, ya sean los individuos, firmas, organizaciones de caridad, gobiernos, etc. Aumentando el nivel de abstracción sin producir vértigo, podemos reescribir [2] como

$$B_i(a_1, a_2, \dots, a_m) = R_i(a_1, a_2, \dots, a_m) - C_i(a_1, a_2, \dots, a_m) \quad [3]$$

donde los subíndices de las \mathbf{a} 's representan las diversas acciones (de 1 a cualquier número entero m) de las cuales dependen los ingresos, los costos y los beneficios del agente i .

Conviene aclarar que, por el momento, no necesitamos restringir los ingresos o los costos a que sean monetarios. Podrían referirse a satisfacciones o sacrificios afectivos sin afectar el significado de la definición. Si los ingresos y los costos no son monetarios tampoco lo serían los beneficios y en nada alterarían el sentido de la definición. Tampoco alteraría la definición si mezcláramos ingresos monetarios con no monetarios. Las acciones típicas de una firma serían qué tipos de bienes va a producir, lo cual a su vez implicará tomar acciones de cuánto personal contratar, qué y cuántos materiales necesitará, publicidad, etc. Pero también podría representar las acciones que deberíamos tomar si queremos regalarle una ramo de flores

a nuestra madre, novia, señora, amante, tía, sobrina, empleada, jefa, etc. (marque el que corresponda). También la expresión [3] podrían utilizarse para representar las acciones que debiéramos tomar en términos de esfuerzos, tolerancia, estrategias, adulación, halagos, bochornos, “deslices” éticos, etc. para lograr un cargo político, o ganar reconocimiento profesional o académico, o para hacer una conquista. Tampoco necesitamos restringir la definición [3] al comportamiento de individuos. Puede también referirse al comportamiento de grupos de decisión colectiva.⁸

Hasta ahora la expresión [3] no representa más que una descripción que dice que los beneficios son iguales a la suma algebraica de dos conjuntos de acciones contrarias, ingresos o satisfacciones, y de los costos o sacrificios. Una definición puede ser útil, divertida, muy general, abstracta o cualquier otra cosa pero no sirve para explicar. Para explicar debemos agregar a nuestra definición una hipótesis o teoría de comportamiento de los agentes. También en este caso podríamos ensayar una hipótesis de comportamiento suficientemente general, mientras no sea necesario lo contrario, y decir que el objetivo es maximizar el beneficio. Este objetivo lo podemos escribir de otro modo

$$\max_{a_1, a_2, \dots, a_m} R(a_1, a_2, \dots, a_m) - C(a_1, a_2, \dots, a_m) \quad [4]$$

La expresión [4], escrita en forma compacta, no quiere decir más que: debemos elegir el conjunto de acciones de manera que maximicen, respecto de dichas acciones, los beneficios, o sea la diferencia entre ingresos y costos. La maximización de la expresión [4] se resuelve eligiendo un conjunto de **a**'s óptimas, que lo representaremos por $\mathbf{a}^* = (a_1, a_2, \dots, a_m)$ de modo que se cumplan las siguientes relaciones

$$\frac{\Delta R(\mathbf{a}^*)}{\Delta a_j} = \frac{\Delta C(\mathbf{a}^*)}{\Delta a_j} \quad j = 1, \dots, m \quad [5]$$

donde las jotas representan el número de acciones a decidir.⁹ Por abstrusa que parezca la expresión [5] para aquellos que no estén familiarizados con el cálculo matemático su interpretación puede ser bastante intuitiva. El miembro izquierdo de la igualdad se lo llama el ingreso o satisfacción marginal y al miembro derecho costo marginal. ¿Qué significa marginal? Marginal significa cuál es el incremento (Δ) del ingreso o costos (R o C) por unidad de incremento (Δ) de la acción a_j .

¿Para qué sirve? Cuando se cumple la condición [5] también se cumple que

$$\frac{\Delta B(\mathbf{a}^*)}{\Delta a_j} = 0 \quad j = 1, \dots, m \quad [6]$$

es decir, que los beneficios marginales son cero. Si el incremento de los ingresos es igual al incremento de los costos, el incremento de los beneficios es cero. Pero que no aumenten los beneficios no significa que el total de los beneficios (B) sea cero, sino que el total alcanzó un máximo.

Haciendo algunas simplificaciones que no afectan el argumento general podemos representar las condiciones que establecimos geoméricamente. La primera es trivial y consiste en suponer que los incrementos de las acciones son unitarias, es decir, $\Delta a_j = 1$, para todas j's. De este modo la expresión [5] se simplifica a

$$\Delta R = \Delta C$$

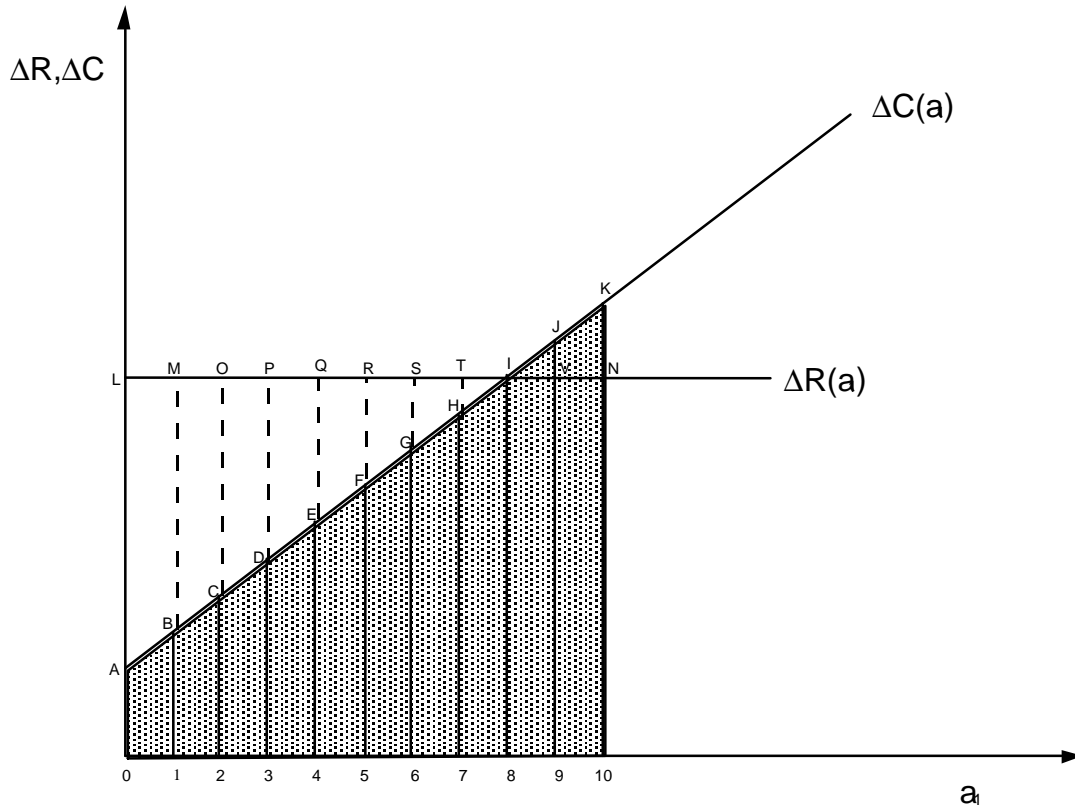
[7]

La segunda simplificación es suponer que el incremento de los ingresos es constante, o sea que no depende de cualquiera de las j acciones.¹⁰ Este supuesto lo escribimos $\Delta R = \overline{\Delta R}$, donde la barra sobre el incremento significa que no cambia con las acciones a_j .

En la figura No. 1 se dibujan las dos curvas en cuestión. La curva $\Delta C(a_1)$ que, como indicamos, representa los costos marginales que en la figura depende de una sola acción, a_1 . Supongamos que esta acción representa las horas diarias de trabajo para elaborar este documento. La pendiente de la curva indica que cada hora adicional de trabajo el sacrificio es mayor. Si trabajara una sola hora diaria, el sacrificio estaría representado por el área del trapecio 01AB, si trabajara dos horas diarias, el costo marginal (adicional) de la segunda hora representaría un sacrificio indicado por el área 12BC. Pero la curva de costo marginal, $\Delta C(a_1)$, me informa el sacrificio total C para dos horas diarias de trabajo, lo cual sería el trapecio 02AC, o sea, la suma de los dos anteriores. Si continuáramos, por ejemplo hasta diez horas, el sacrificio de la décima hora está indicado por el último trapecio sombreado, 9|10JK, y el sacrificio o costo total toda el área sombreada hasta diez hora diarias. Lo importante de destacar es que la curva de costo marginal me informa no sólo del costo de cada unidad adicional, sino que el área debajo de la curva me informa del costo total.

La curva de ingresos o reconocimiento de mi trabajo se indica en la Figura No. 1 como $\Delta R(a_1)$ la cual, como supusimos anteriormente, no tiene pendiente sino que el valor se mantiene constante, en la figura al nivel indicado por L. Del mismo modo que en el caso de la curva de sacrificios, la curva $\Delta R(a_1)$ me informa cuál es el valor, en términos de reconocimiento, de cada hora adicional de trabajo, acción a_1 , como también del reconocimiento total R para diversas horas trabajadas. Si trabajara una hora el valor del reconocimiento estaría representado por el trapecio 01LM. Según vimos, para una hora de trabajo el sacrificio era el trapecio 01AB. En consecuencia el beneficio marginal de una hora de trabajo es el trapecio diferencia ABLM. Lo importante de observar es que el reconocimiento o ingreso marginal es mayor que el sacrificio o costo curva marginal hasta la octava unidad de trabajo, y hasta ese nivel el beneficio total es el triángulo AIL. Si trabajara una hora adicional a la octava, se puede observar en la figura que lo que agrego de sacrificio es mayor a lo que agrego de ingresos o reconocimiento en el valor del triángulo IVJ y, por tanto disminuirían mis beneficios totales.¹¹

Figura No. 1



2.2. La restricción tecnológica.

Las condiciones para maximizar los beneficios que desarrollamos hasta aquí tiene dos restricciones que debemos introducir para llegar finalmente a una definición, general pero precisa, de eficiencia. La primera es una restricción de mercado la cual plantearé más adelante. La segunda, es la restricción tecnológica. Esta restricción no es más que reducir las acciones \mathbf{a} 's de nuestra función de costos a un producto final. En términos formales se puede escribir como

$$q \leq F(a_1, a_2, \dots, a_m) \quad [8]$$

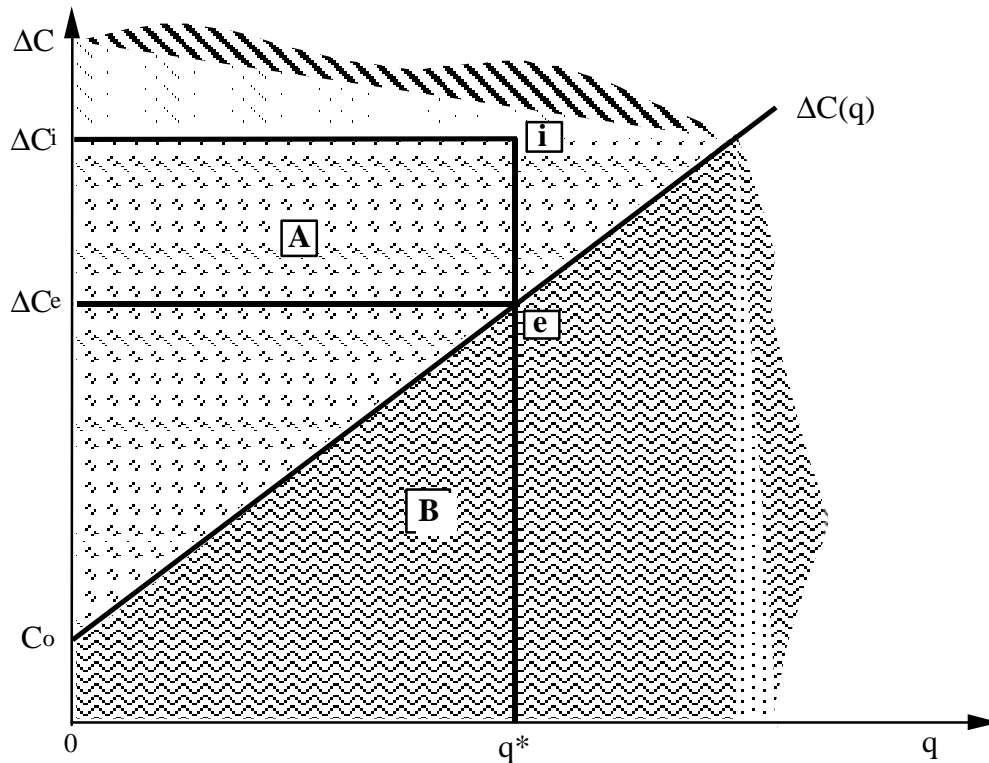
La función F establece la relación entre las acciones \mathbf{a} 's y la cantidad producida del bien q , pero también fija los límites de su factibilidad técnica. Un conjunto de acciones \mathbf{a}^* pueden producir técnicamente como máximo un producto q^* , pero también puede producirse mucho menos que q^* . Claramente, si se produce menos de lo posible técnicamente se es ineficiente. En consecuencia, la condición de eficiencia debería ser que, para cualquier conjunto de \mathbf{a} 's en cualquier actividad, el producto obtenido tiene que ser el máximo posible. Esta condición puede escribirse como

$$q = F(a_1, a_2, \dots, a_m) \quad [9]$$

Esta restricción técnica requiere una reinterpretación de la función de costos. En la figura No. 2 se muestra nuevamente la función de costos marginales $\Delta C(q)$ con la única diferencia que ahora depende de q y no de las \mathbf{a} 's. La transformación es posible a través de la función de producción F , en [9], que reduce técnicamente las acciones \mathbf{a} 's en producto final q .

La función de costos en la figura No. 2 es similar a la en la figura No. 1, aunque ahora interesa destacar que divide a todo el plano en dos áreas, A y B. La diferencia entre ambas áreas reside en que los puntos del área B no son factibles de alcanzar por la restricción técnica. Por ejemplo, la cantidad q^* de producto puede costar marginalmente q^*e [ó ΔC_e] para producirla pero no menos, por restricciones tecnológicas. No obstante, se podría producir a un costo marginal mayor, por ejemplo, q^*i [ó ΔC_i]. En consecuencia, cualquier punto del área A es factible, pero son puntos de *ineficiencia*. De este modo, la eficiencia definida en términos de costos, corresponde a aquellos puntos que están sobre la curva de costos marginales $\Delta C(q)$. Es decir, la producción de cualquier q será eficiente si su costo marginal es el mínimo. Cualquier punto en el área B se estaría produciendo por debajo de su costo. Naturalmente, que esta definición de eficiencia es el dual de (la que se corresponde con) la que se formuló en términos de la función de producción F .

Figura No. 2



Luego de esta plétora de gráficos y matemáticas podemos hacer una primera aplicación, casi trivial, de estas definiciones e hipótesis de comportamiento. Cuando se habla de la “majestad de la Justicia”, en el sentido al que alude Posner, en realidad estamos refiriéndonos a la función de producción F tal cual la definimos en [9]. Los académicos y profesionales de la justicia conocen cuál es el estado de las artes en cuanto a qué acciones a_j son necesarias para poder llegar a producir un nivel de Justicia q^* , como se muestra en la figura No. 2. En un sentido amplio del primer significado de justicia podemos incluir en la “tecnología” (\dot{F} =majestad?) de la Justicia a los códigos, leyes en general, leyes de procedimiento, tradición jurisprudencial y prácticas profesionales. Con dicha tecnología y las acciones a_j se pueden proveer los servicios de la Justicia a partir de costos marginales ΔC_e o a mayores costos. Este

sería el segundo significado de justicia en el sentido de que se provea a niveles mínimos de costos marginales, ΔC_e .

Si el caso fuera que obtenemos alguna evidencia de que q^* se provee a costos marginales ΔC_i en lugar de ΔC_e , la diferencia la definiríamos como “margen de ineficiencia”, o sea

$$M_i = \Delta C_i - \Delta C_e \quad \dots\dots\dots[10]$$

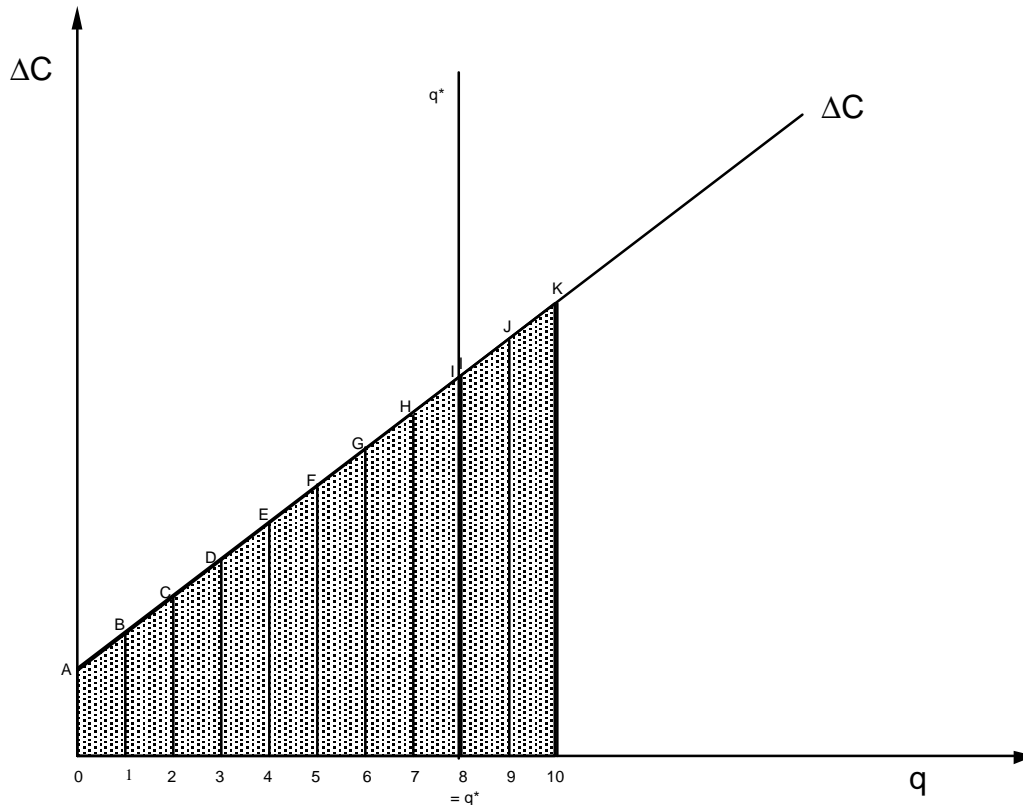
Las preguntas que interesaría responder son: ¿Cuánto puede valer M_i ? y aún más importante, ¿cuáles son las principales razones por las que M_i puede ser mayor que cero?. Hasta el momento se ha identificado, analíticamente, una de ellas que es la tecnológica. Sin embargo, existen algunos encabezamientos adicionales que los agruparemos como los organizativos, de mercado (o institucionales) y regulatorios, que iremos desarrollando conjuntamente con la presentación de la evidencia a lo largo del documento. Como cualquier clasificación adolece de imperfecciones que surgen de superposiciones y confusiones entre causas y efectos. Confiamos que a medida que se desarrolle el tema algunas de ellas se irán aclarando.

2.3. La restricción de mercado.

Hasta ahora, es decir, hasta la caracterización de las condiciones tecnológicas de la eficiencia, habíamos indicado que la maximización de los beneficios era invariante respecto a la naturaleza (¿objetivos?) de los agentes que tomaban las decisiones, ya fuera estos individuos, firmas, gobiernos, etc. Aún más, supusimos que los ingresos marginales eran constantes, $\Delta R = \bar{\Delta R}$, es decir, los agentes valúan igual cada unidad adicional del bien. Como indicamos al comienzo de este capítulo, las condiciones de mercado restringen el comportamiento de los costos poniéndoles un límite superior. En particular, la maximización de los beneficios que depende de minimizar los costos, también depende del plazo del horizonte de tiempo para el cual se debe tomar la decisión. Pero qué mejor que citar textualmente a Varian cuando se refiere a la condición de iguales beneficios en el largo plazo diciendo: “Supóngase que dos firmas tienen idénticas funciones de costos e ingresos. Entonces, es claro que en el largo plazo las dos firmas no puede tener beneficios diferentes, puesto que cada firma podría imitar las acciones de la otra. *Esta condición es muy simple, pero sus implicancias son a menudo sorprendentemente poderosas.*”¹² En consecuencia, nuestras decisiones de costos no dependen únicamente de nuestra capacidad organizativa y tecnológica, sino también de lo que hacen otros.

Sin embargo, en el caso de los bienes públicos, como son los servicios de Justicia, la restricción de mercado como límite superior no es efectiva, los comportamientos dejan de ser invariantes respecto de la naturaleza del agente. El hecho de que un individuo eventualmente utilice los servicios de Justicia no excluye a que el resto de los individuos estén dispuestos a pagar por el derecho a usarlos circunstancialmente. El mercado no es el mecanismo para que se revele cuánto está cada individuo dispuesto a pagar para contar con el servicio eventual de Justicia o seguridad jurídica. El sistema de Gobierno y otras restricciones institucionales, en tal caso, establecerán o no límites superiores a la eficiencia de la Justicia. Otra restricción distinta de la de mercado elegirá, en tal caso, una q^* (figura No. 3) de servicios de Justicia, pero que no explicita un mecanismo para establecer un límite superior a los costos (ΔC). Por ello es preferible llamar a estas restricciones, institucionales, en lugar de restricciones de mercado, ya que estas últimas son una de las forma particulares de la organización de una nación.

Figura No. 3



Este marco de referencia nos servirá para evaluar empíricamente, en el próximo capítulo, los niveles de eficiencia de los servicios de la Justicia argentina. Del mismo modo, nos servirá para explicar en el capítulo 3, a nivel microeconómico de la Justicia, los comportamientos burocráticos que resultan de la falta de restricciones de mercado en el caso de los bienes públicos.¹³

NOTAS

1. Citado en Nicholas Mercurio y Steven G. Medema, *Economics and The Law, from Posner to post-modernism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997, pág. 51 y tomado de Richard A. Posner, "The Economic Approach to Law", *Texas Law Review* 53 (Mayo 1975), pág. 777.

2. La principal contribución de la corriente de pensamiento llamada Law and Economics, fue redescubrir que la relación entre el derecho y la economía es algo más que una relación superficial que sólo sirve para distribuir corporativamente los contenidos de cada una de ellas dentro de las ciencias sociales, como si la Justicia fuera de absoluta incumbencia del Derecho y la eficiencia de absoluta incumbencia de la Economía. La provisión y acceso a la Justicia sin eficiencia es analíticamente tan inconsistente como producir y ofrecer pan sin seguridad jurídica. Las mismas hipótesis de comportamiento que explican la oferta de pan no son distintas de las que explican la oferta de Justicia.

3. Horacio M. Lynch y Enrique V. del Carril, *La Justicia. Un plan integral de reformas al sistema judicial argentino*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, Septiembre 1992; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina*, FIEL, 1996.

4. Alternativamente la definición puede formularse como la cantidad máxima de un bien o servicio para cada monto de costo.

5. En el corto y mediano plazo la proposición es válida en el margen. En el largo plazo la proposición es válida para todas las cantidades producidas aún cuando puede existir una renta.

6. Este punto se desarrolla a partir de la estupenda introducción al capítulo sobre *Maximización de los Beneficios* que hace Hal R. Varian en *Microeconomic Analysis*, Third Edition, W. W. Norton & Company, Nueva York, 1978, págs. 23-25.

7. Tan poco trivial es este punto que es la base de un magnífico libro de Thomas Sowell, *A Conflict of Visions*, William Morrow and Company, Inc., Nueva York, 1987 .

8. Un clásico en este tema es Mancur Olson, *"The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups"*, Harvard University Press, 1965. Para una versión más enciclopédica del tema se puede consultar Mark Irving Lichbach, "The Rebel's Dilemma", The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1995 y "The Cooperator's Dilemma", The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1996.

9. De una manera más rigurosa la expresión tendría que ser escrita como $\frac{\partial R(\mathbf{a}^*)}{\partial a_j} = \frac{\partial C(\mathbf{a}^*)}{\partial a_j}$

10. En la expresión [7], como en las que sigan, se suprimió de la notación que tanto los beneficios marginales, ΔB , los costos marginal, ΔC , y los ingresos marginales ΔR , dependen del conjunto de acciones \mathbf{a} , (\mathbf{a}^*). Se lo omite por comodidad ya que su omisión no afecta al cálculo ni a los argumentos que se desarrollan. Cuando sea necesario para la comprensión de los argumentos se los explicará.

11. Geométricamente el triángulo IVJ es igual HIT, en consecuencia al beneficio total hasta la octava unidad de \mathbf{a} habría que restarle el triángulo HIT. Por tanto, de incrementar a nueve unidades de sacrificio el beneficio total se reduciría al área AHTL.

12. Hal R. Varian, *op. cit.*, pág. 24. El subrayado es nuestro.

13. Conviene advertir que los comportamientos burocráticos también son observables en firmas privadas, organizadas jerárquicamente (los sectores no compiten dentro de la organización), donde existen algunos sectores que no están expuestos directamente al mercado y que es difícil evaluar su contribución a las etapas finales de producción.

Capítulo 2

EL GASTO PÚBLICO EN JUSTICIA

En este capítulo intentaremos contestar la siguiente pregunta: ¿la preocupación por la “crisis de la Justicia”, o “el drama de la injusticia”, o “que la Justicia sin inmediatez no es justicia”, o “el problema de la inseguridad jurídica”, son consecuencia de que no se dedican suficientes recursos públicos a la provisión de servicios de Justicia? Debemos advertir que esta pregunta no es distinta de investigar acerca de la eficiencia o costos mínimos. Si observáramos que el gasto en Justicia es *ineficiente* o mayor que algún mínimo de referencia, definitivamente la respuesta a la pregunta sería negativa.

El propósito de este capítulo es reunir la evidencia que nos permita contestar la pregunta con un grado razonable de certidumbre. Para ello investigamos la evolución del gasto en Justicia a lo largo de las casi seis últimas décadas en la Argentina y lo normalizamos con respecto al PIB para poder compararlo con otros países. Del mismo modo utilizamos algunos indicadores generales para identificar la cantidad de servicios de Justicia lo cual nos permite evaluar, también respecto a otros países, el orden de magnitud de los costos de la Justicia.

1. JUSTICIA FEDERAL

En este punto se presentará una primera evidencia respecto de la eficiencia de la provisión de servicios de Justicia por parte del Estado argentino. La evidencia es el monto del gasto federal en Justicia desde 1941 a 1997. La información se muestra en el cuadro No. 1. Los montos de pesos nominales se normalizan con respecto al PIB. Su evolución se presenta en el gráfico No. 1.

En primer lugar, en el gráfico se puede observar que existen tres escalones principales que se pueden asociar a tres distintos niveles de tendencia en cada uno de los tres subperíodos. Las diferencias entre los tres escalones no son despreciables. El aumento del gasto federal en Justicia por unidad de PIB entre el período 1941-83 y 1984-1990 fue de 67 por ciento. Aún más notable es el aumento del escalón siguiente, 1991-97, donde se duplica respecto al anterior y triplica respecto al primero.

Por sorprendente que sean estos indicadores no son suficientes para darnos una pista en cuanto a la eficiencia del gasto en justicia (GJ). Revisando la figura No. 2 del capítulo 1, observamos que el gasto en Justicia es

[11]

El gasto en Justicia no es más que la suma del costo marginal unitario () por la cantidad de servicios de Justicia q . Contamos con una serie de GJ para un período de años (t 's) pero no disponemos de una serie de cantidad (q) o de costo marginal unitario () igualmente larga y consistente. Pero aún suponiendo que pudiéramos disponer de una serie q , y de ese modo deducir , ¿cómo podemos estar seguros que el costo marginal hallado es eficiente (en la figura No. 2) o es *ineficiente* ()?)?

Contestar la pregunta planteada tiene dos obvias dificultades. La primera es que a un nivel tan macro de la información, la especificación o disección de los componentes de la función de producción de la Justicia (F) son difíciles de precisar. Como señalamos en el capítulo anterior, los componentes son categorías muy amplias tales como los códigos, las leyes que conforman el derecho sustantivo y procesal, las tradiciones jurisprudenciales, etc., como para adjudicar sólo a la tecnología jurídica todo el margen de *ineficiencia* que podamos identificar (M). En consecuencia, la evidencia presentada hasta ahora no nos permitiría juzgar con mucha precisión la eficiencia del gasto en Justicia por notable que haya sido su aumento a lo largo de los últimos sesenta años. No obstante, existe un valioso intento de identificar algunos de los componentes de dicha tecnología como causas de algunas ineficiencias, y propuestas concretas para corregirlas.¹

La segunda dificultad, es que el concepto de eficiencia no es un concepto absoluto. Aun cuando un agente o institución pueda conocer detalladamente todos los componentes de su función de producción la verdadera prueba de su eficiencia será su exposición a la comparación, a la competencia, aun cuando no sea la de mercado. Si un agente o institución tiene la mejor tecnología está expuesto a que se la imiten, y si ese no fuera el caso, él es el *ineficiente*, pero puede imitar una tecnología mejor. Por tanto, las restricciones institucionales (o de mercado) son las más pertinentes para orientarnos respecto a algún posible margen de *ineficiencia*. Si mi competidor fabrica salchichas mejores o más baratas que las que nosotros fabricamos existirá un margen de *ineficiencia* que debería preocuparnos, aun cuando quede el arduo camino de identificar las causas.

Esta segunda dificultad se puede investigar utilizando el tipo de experimento que en muchos casos utiliza la biología.² En este tipo de experimentos se eligen dos o más grupos similares y uno de ellos se toma como grupo control, digamos no contaminado, para luego analizar las diferencias en algunas de las variables respecto de las cuales los dos grupos no son similares. De esa comparación se *testean* las evidencias respecto de las hipótesis propuestas. En nuestro caso tomaremos como grupo testigo los gastos públicos en Justicia Federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el cuadro No. 3 se presenta la información del gasto público federal de los Estados Unidos desde 1940 a 1997. Esta información se dibuja en el gráfico No. 2 para una mejor observación. El gasto público en los Estados Unidos es más amplio que el que aparece en los presupuestos de la Argentina. Comprende las fuerzas de seguridad que en la Argentina no dependen de la Justicia y el sistema penitenciario que en la Argentina está funcionalmente separado de las clasificaciones de Justicia. Estos dos componentes se separaron del total de Justicia para el período 1940-1965 para los cuales no existe información para cada uno de los componentes, tal cual se explica en la nota al cuadro No. 4. Los dos componentes restantes, las actividades de litigación y judicial como las transferencias de asistencia a los Estados se los consideró como el agregado comparable con el de la Argentina. De todas maneras, en el caso de la Argentina las transferencias a las provincias por conceptos relacionados directamente con la Justicia no aparecen discriminadas en la información presupuestaria o no son importantes. Seguramente, una porción importante de los fondos transferidos por coparticipación se utilicen en los servicios judiciales de las provincias. A los efectos del presente análisis se pueden obviar estas precisiones. En la columna 8 del cuadro No. 4 se muestran, entonces, los gastos en Justicia Federal de los Estados Unidos razonablemente comparables a los de la Argentina, los cuales aparecen en la columna 9 del mismo cuadro.

La simple inspección del gráfico No. 3, donde se dibuja la evolución del indicador de gasto público federal en Justicia respecto al PIB para la Argentina y Estados Unidos, muestra que el gasto de la Argentina es sistemáticamente superior al de Estados Unidos. El indicador de Estados Unidos se acerca ligeramente al de la Argentina sólo en el período 1971-1982, en el cual la información (cuadro No. 3) nos indica que se debe específicamente al aumento de las transferencias a los Estados más que a aumentos en los gastos aplicados a las actividades de litigación y judicial.

Si bien el diseño del experimento que proponíamos se podía comparar con el utilizado en biología, la condición importante es que los “bichos” comparados sean similares en sus características principales y se diferencien en unas pocas variables que se querían investigar. En nuestro experimento sería muy difícil asegurar la condición de “similitud” entre las instituciones de Justicia de los Estados Unidos y las de la Argentina, y menos aún con respecto a otras instituciones. Esta deficiencia en nuestro experimento está en gran parte compensada por lo sistemático de los resultados para un período tan largo. Bajo esta condición el diseño del experimento es comparable al de uno de laboratorio en que se lo puede configurar de modo de controlar específicamente las variables testigo e investigar las otras.

En el cuadro No. 5 puede observarse que nuevamente las diferencias entre ambos sistemas son notables, entre dos y tres veces. Por notables que sean las diferencias, no es suficiente evidencia para concluir que sean totalmente atribuibles a un margen de *ineficiencia*. Pero tampoco sería aceptable que toda la diferencia se adjudique a diferencias del marco y tradiciones jurídicas, o como se lo sistematizó en el capítulo anterior a la “tecnología”, puesto que si eso fuera así, las diferencias justificarían cambiar todo el sistema. En ese caso, valdría la pena proponer la “Justicia base cero”. En consecuencia, si bien esta evidencia no permite aceptar la diferencia total como hipótesis del margen de *ineficiencia* tampoco permite descartarla.

Una aproximación a un indicador de cantidad de servicios de Justicia, q , que abarca un período suficientemente largo es el que se investiga en el trabajo de Lynch-Suarez Bidondo-Vassolo.³ En dicho documento se construye un índice sobre el “funcionamiento del sistema judicial” para el período 1930-1992. Este índice se utiliza, conjuntamente con otros tres más, para evaluar la evolución de la seguridad jurídica en el período indicado, y se compone ponderando varios determinantes tales como la profesionalidad, rapidez, imparcialidad, independencia, coherencia de los fallos y otros mecanismos que hacen al funcionamiento del sistema de Justicia. De un nivel de 22 del índice para la década del treinta, el índice tiende sistemáticamente a caer hasta 11 en los primeros tres años de los noventa. Es decir, en un período contemporáneo al de nuestro experimento, el índice del “funcionamiento del sistema de Justicia” se reduce a la mitad. Aunque no tenemos un indicador semejante para los Estados Unidos, los resultados del trabajo mencionado agregan sospechas a la hipótesis de que las diferencias observadas podrían ser atribuibles a las diferencias tecnológicas.

En el mismo tenor, los índices combinados de dos instituciones, Business International Corporation y World Economic Forum, que se elaboran para medir el desempeño de la Justicia en 56 países pueden servir como una señal adicional de sospecha, ya que mientras que para los Estados Unidos le corresponde un índice de 8,33 sobre 10, la Argentina alcanza una calificación de 3,27.

2. JUSTICIA NACIONAL

En este punto se reúne el mismo tipo de evidencia pero a nivel nacional. Se analiza el gasto en Justicia que comprende el nivel federal, provincial y municipal. En este caso la información es más escasa y fragmentaria. El cuadro No. 6 y el Gráfico No. 4 muestra la información disponible para Argentina y su comparación con el PIB. Hasta 1991, el gasto en Justicia de las provincias y municipios absorbía 60 por ciento del gasto total, y a partir de 1992 se reparte por mitades con la Justicia Federal. Del mismo modo en el cuadro No. 7 se presenta la misma información para cada nivel de Gobierno para los Estados Unidos. Su comparación respecto al PIB se consigna en el cuadro No. 8 conjuntamente con los indicadores para la Argentina y se dibujan en el gráfico No. 5. Lo curioso es que el gasto de provincias y municipios para algunos años iguala al de Estados Unidos. Más concretamente, en el cuadro No. 9 se comparan, entre ambos países, los promedios de dicho indicador para el período. No obstante, la casi igualdad en el nivel del indicador puede ser engañosa ya que Estados Unidos tiene el doble de Estados y ello requiere una porción importante de gastos “fijos” por cada uno de ellos. Por tanto, si el gasto lo normalizamos por algún factor que recogiera este hecho, el gasto argentino en provincias podría nuevamente volver a ser el doble del de Estados Unidos. Si también se lo ajustara en alguna proporción de gastos fijos por el números de municipios,

nuevamente el indicador de la Argentina sería aún mayor. Aun cuando no tenemos la suficiente información como para hacer este tipo de ajuste, a “ojo de buen cubero”, también las cifras de gasto público nacional de la Argentina está entre dos y tres veces respecto a lo que gasta Estados Unidos en Justicia a nivel nacional. En el cuadro No. 10 se reúnen los indicadores de gasto público nacional en Justicia para varios países desarrollados. Los períodos no son homogéneos y la cobertura institucional no está clara en la fuente. Aún el indicador promedio de Argentina es el mayor. Adicionalmente, en el cuadro No. 10 se compara, en la columna 3, el gasto público nacional respecto al PIB por punto de calificación del sistema de Justicia de acuerdo con la Business International Corporation y el World Economic Forum. Nuevamente Argentina se compara desfavorablemente, ya que un punto de calificación del sistema de Justicia cuesta el doble, en términos de gasto público porcentual del PIB, respecto a los países más próximos en este *ranking* (Alemania e Italia), y 2,7 veces respecto del grupo de países que le siguen Estados Unidos, Reino Unido y España).

3. EL COSTO DE LA JUSTICIA

De acuerdo con la ecuación [11] deberíamos ahora encontrar algún indicador de la “cantidad de Justicia” provista por los gobiernos, federal y provincial, como para obtener una aproximación al costo de la Justicia. También en este caso debemos enfrentarnos con problemas de definición, de información y de agregación. El primero de ellos, la definición de q que represente la cantidad de producto final “justicia” es quizás tan difícil como definir el producto final “avión”. La producción de un Boeing requiere el diseño y confección de miles de piezas, cumplir con normas de seguridad, consumo de combustible, optimizar el uso del espacio, etc. No obstante, la complejidad del proceso no impide que podamos reducir el producto final a unas pocas características cuyo resultado final debe servir para transportar pasajeros o carga, con determinados estándares de seguridad y velocidad. La Justicia también es un producto de alta complejidad en su diseño y producción que debe, igualmente, resultar en un producto final que resuelva conflictos, con determinados estándares de seguridad (garantías) y velocidad (tiempo de duración de un Juicio). En el caso de la Justicia el expediente de un Juicio es el medio que representa al producto, y sus distintos estadios el nivel de terminación del producto. El expediente iniciado y su resolución son los estadios extremos. Para continuar con nuestra analogía, la velocidad está representada con la diferencia de tiempo entre el expediente iniciado y resuelto. Los estadios intermedios se definen en términos del tiempo transcurrido desde su inicio. Naturalmente que los distintos Fueros e instancias son distintos productos, en términos de los procesos de producción y de complejidad del producto final, del mismo modo que existen distintos medios de transporte aéreo, en función de su complejidad y características de transportación. Las normas de seguridad están representadas, en cierto modo, por los códigos de procedimientos.

La segunda dificultad es la disponibilidad de la información de las características que definen al producto final. La escasez de información en el área de la Justicia es particularmente notoria y, en especial, relativamente a registros estadísticos en otras áreas de productos y servicios. Lo curioso es que esta escasez relativa es igualmente notoria en países con más vocación estadística, como es el caso de los Estados Unidos. Esta característica de los sistemas de Justicia se debe, probablemente, en parte a la complejidad del “producto”, en parte a la dispersión geográfica a relevar, en parte a la naturaleza autónoma de los sistemas federales que dificulta su implementación, en parte como una forma de proteger la independencia del sistema de Justicia, o en parte por no tener una restricción de mercado según la definimos en el capítulo anterior.

El tercer nivel de dificultad es el de agregación del indicador de cantidad que se elija. Naturalmente que cuanto mayor es el nivel de agregación menor será el nivel de detalle que nos provee el indicador, lo cual nada tiene que ver con el nivel de confiabilidad del indicador de cantidad que se elija. De cumplirse ciertas condiciones⁴ la confiabilidad del indicador no estará afectada por el nivel de agregación. Es decir, aún cuando el promedio de cada fuero y/o cada jurisdicción sean distintos, el promedio del agregado es confiable y representativo del promedio de los fueros y/o jurisdicciones.

De todos modos, al nivel agregado de toda la “Justicia” la principal limitación está dada por la disponibilidad de información. Adicionalmente, por no existir una referencia de mercado, debemos continuar comparando los indicadores respecto al sistema de Justicia de otro país u otros países. En el caso de Estados Unidos se cuenta con información de expedientes iniciados para todo el sistema de Justicia, Federal y Estadual. En los cuadros 11, 12 y 13, se muestran, para algunos años, los casos iniciados y el costo promedio para la justicia federal y el costo promedio para la justicia estadual, y consecuentemente, para el sistema total. Para los cuatro años, 1990 a 1993, para los cuales existe información de ambos

sistemas, federal y estadual, la diferencia de ambos es del orden de 23 veces más costoso el expediente iniciado en el sistema federal que en el estadual. La diferencia de costos promedio es notable y debería explicarse por diferencias de complejidad entre los casos de ambas jurisdicciones, por diferencia de los costos promedio de los fueros que son exclusivos del sistema federal o por la calidad del servicio.⁵ Para todo el sistema el costo promedio por expediente iniciado resulta ser algo más de U\$S 200.⁶

Para la Argentina sólo se dispone, oficialmente, de los casos iniciados para la jurisdicción federal y de Capital Federal (ver cuadro No. 14). Desafortunadamente, de las jurisdicciones provinciales no existen cifras de los casos iniciados, excepto por el trabajo de campo que realizó FIEL en oportunidad de su investigación *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina*.⁷ Tomando de ese trabajo el costo por expediente iniciado para todo el sistema de Justicia de \$ 760, se puede deducir que los casos iniciados, estimados por FIEL para 1992, serían del orden de 546.000.

En consecuencia, el costo promedio para todo el sistema de Justicia, por expediente iniciado para Argentina es de casi cuatro veces el de EEUU (\$760/\$200). En el caso de Argentina no se pueden comparar los costos por jurisdicción ya que las cifras presupuestarias no están disponibles para cada una de ellas.^{8,9}

La diferencia entre ambos costos es tan notable que, aún cuando el error que se pueda cometer por lo general de los índices o lo imperfecto de la información, debería haber pocas dudas que existe un amplio espacio para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos en la Justicia.

4. OTROS INDICADORES DE INEFICIENCIA O ¿FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA?

La relación de casos resueltos respecto de los iniciados es otro indicador de eficiencia que muestra un nivel desfavorable cuando se lo compara con indicadores similares de Estados Unidos. En el cuadro No. 16 se muestran los casos iniciados resueltos y pendientes para el período 1990 hasta 1994. Sólo comprende los casos de jurisdicción federal. Para el promedio del período puede observarse que el porcentaje de casos resueltos respecto a los iniciados es del 94 por ciento. La misma relación, para el período 1991/96, en Argentina (ver Cuadro No. 17) es de 67 por ciento, o sea, un 30 por ciento menor que la de EE.UU..

Esta situación se vislumbra más complicada cuando se analizan las proyecciones de las cargas de trabajo de acuerdo con las tasas promedio de crecimiento para el período indicado. La diferencia entre la tasa ponderada de crecimiento de los casos iniciados menos la de los casos resueltos es aproximadamente igual a la tasa de aceleración de los casos pendientes,¹⁰ es decir

.....[12]

donde

= Tasa de aceleración de los casos en trámite.

= Tasa

de crecimiento de los casos iniciados.

- = Tasa de crecimiento de los casos resueltos.
- = Casos iniciados respecto al incremento de casos en trámite.
- = Casos resueltos respecto al incremento de casos en trámite =

Cuando

es negativa los casos en trámite se desaceleran y cuando es positiva se aceleran. La diferencia de tasas para los Estados Unidos es, aproximadamente, 33,27 por ciento. El nivel de desaceleración y las condiciones iniciales (98 por ciento de los casos iniciados son resueltos) implica que de, proyectarse los casos con las tasas observadas en el período 1990/94, los casos en trámite dejaran de crecer en un par de años.

El

para Argentina es, aproximadamente, 9,8 por ciento (sólo 66 por ciento de los casos iniciados son resueltos). La proyección, con las tasas que aparecen en el cuadro No. 17, implican que los casos en trámite se duplicarían en cinco años (ver cuadro No. 18). Por tanto, el exceso de demanda que implica la alta tasa de crecimiento de los casos en trámite es un importante impedimento, entre otros, a acceder a la Justicia y es una consecuencia directa de la *ineficiencia* de la gestión de los recursos públicos.

Si a la simulación sobre Argentina le aplicáramos las tasas de crecimiento de los casos iniciales y resueltos de los Estados Unidos (ver cuadro 16), en el año 2002 los casos en trámite alcanzarían su máximo (1.740.509 casos, ver cuadro 18-a) y a partir de entonces comenzarían a decrecer.

Otra manifestación del mismo fenómeno, aunque medido en tiempo, en lugar de casos en trámite, lo representa la duración promedio en la resolución de los casos. Tampoco en este caso existe información que nos permita evaluarla directamente. Sin embargo, la duración promedio es una consecuencia de las tasas de crecimiento que recién analizamos. En el cuadro No. 18 se realiza una simulación de cómo evolucionaría la duración promedio de los casos a partir de una duración hipotética inicial. En el cuadro se supone que los casos en trámite iniciales tiene un promedio de duración de dos años. Los casos iniciales que no se resuelvan en el año en que se inician pasarán a formar parte de los en trámite, y se supone que lo harán con una duración promedio de 0,5 años, o sea, seis meses. En el cuadro No. 18 se supone que los casos que se resuelven tienen una duración promedio de seis meses, es decir, que los casos que se resuelven son los más recientes. Bajo estas condiciones, con las tasas de crecimiento observadas, la duración promedio de los casos en trámite se duplicarían al cabo de tres años. Si, en cambio, el promedio de los casos resueltos fuera de dos años (la duración promedio de los casos pendientes en el año inicial), el promedio de la duración de los casos en trámite se duplicaría en cuatro años.

Bajo las condiciones actuales de eficiencia del gasto en Justicia que puede inferirse de estos indicadores, los problemas de la “crisis de la Justicia” tenderían a agravarse. En el capítulo próximo trataremos de profundizar, a un nivel más microeconómico, una de las posibles causas de los altos niveles de *ineficiencia* de la Justicia identificados, a nivel general, en este capítulo.

5. UNA NOTA ACLARATORIA: EL MARGEN DE ERROR.

Todos los indicadores utilizados hasta el momento señalan significativas diferencias entre el costo público de la Justicia entre la Argentina y Estados Unidos. El orden de magnitud fluctúa entre dos y cuatro veces más en la Argentina que en Estados Unidos. Como se indicó en varias oportunidades el nivel de generalidad de los indicadores es tal que un eventual error cometido puede poner en duda la significación de la comparación. A favor de la representatividad de los indicadores existen dos argumentos: 1) el orden de magnitud de la diferencia en el gasto público es tan importante que es difícil encontrar fuentes aparentes de error de igual magnitud, y 2) las diferencias son sistemáticamente estables por períodos largos de tiempo, según fue comentado en este capítulo. Sin embargo, las diferencias entre el sistema procesal de la Justicia de la Argentina y Estados Unidos puede ser una fuente que explique parte de las diferencias de los indicadores y que, en tal caso, nos permita acotar cualitativamente el error que se pueda estar cometiendo. Es conocido que el sistema de Justicia en Estados Unidos descansa en una mayor carga procesal para el sector privado.¹¹ La función de producción del sistema de Justicia, puesto en la jerga económica del capítulo 1, es diferente en ambos países y, en consecuencia, la mezcla procesal entre el sector privado y el público puede ser una fuente de error en la mera comparación del gasto público entre ambos.

Una forma de evaluar el margen de error cometido es comparando el gasto privado en Justicia. En este caso la información es aún más escasa y fragmentaria. De acuerdo con el análisis realizado por FIEL, la comparación de los gastos privados de representación legal entre los Estados Unidos y la Argentina son un 40 % más caros en los Estados Unidos en los fueros civiles y aproximadamente iguales en los fueros laborales.¹² Esta diferencia en el costo privado, sin duda, compensa parte de las diferencias en los indicadores de gasto público en Justicia entre ambos países. De todos modos, aún queda un margen importante de *ineficiencia* en el gasto público en Justicia por explicar. Justamente, en el capítulo que sigue se intenta identificar los niveles de *ineficiencia* propios del sistema de Justicia, independientemente de cual sea la mezcla pública privada del sistema procesal.

Adicionalmente a que el costo privado de la Justicia de Estados Unidos es más alto, como se indicó, también es mayor la ponderación de casos que se procesan a través del sector privado. Si esta ponderación hubiera cambiado a lo largo del período analizado también sería una fuente adicional de error en las simples comparaciones del gasto público entre ambos países. En este caso, Richard A. Posner realiza un análisis para los Estados Unidos que también puede servirnos para acotar el error de las comparaciones realizadas en este capítulo.¹³ Posner observa que a comienzos de la década del sesenta existe un crecimiento explosivo en los casos iniciados en el sistema de Justicia Federal de los Estados Unidos, respecto al comportamiento mostrado desde 1904, año para el cual existen registros de los casos iniciados en la Justicia Federal. Posner se pregunta si este crecimiento refleja necesariamente una mayor carga de trabajo para los jueces ya que no todos los casos iniciados llegan a requerir un fallo del tribunal. Como se indicó, el sistema procesal tiene mecanismos para persuadir a las partes a utilizar nudos alternativos de arreglo o, en tal caso, son desestimados durante el proceso antes de que lleguen a requerir que se resuelvan por un tribunal. En definitiva, lo que importa saber es si aumentaron o no a la misma tasa los casos iniciados que los casos resueltos por el tribunal. Si los casos iniciados aumentaron más que los casos resueltos por los tribunales indicaría que la ponderación de los casos resueltos por los procedimientos privados habría aumentado. La evidencia presentada por Posner no muestra que este hubiera sido el caso. En los tribunales de primera instancia el aumento de la tasa de crecimiento (la aceleración) que se observa a comienzos de los sesenta en los casos iniciados es menor que la observada para los casos resueltos. En este caso la participación de los procedimientos privados habría disminuido. Lo contrario ocurre con las cortes de apelación, la tasa de crecimiento de los casos iniciados es mayor que la de los casos resueltos. En consecuencia, la participación de los procedimientos privados no habría cambiado

significativamente su ponderación. Este resultado implica que, para el período de análisis de nuestros indicadores de gasto público, cambios en la ponderación de la participación privada no parecen haber constituido una fuente de error.

6. OTRA NOTA ACLARATORIA: LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES EN EL MERCADO DE JUSTICIA

Las reflexiones del punto anterior sirven también para insistir en la importancia de las restricciones institucionales como mecanismo que determina la eficiencia de los comportamientos económicos, tal cual los definimos en el capítulo 1 y se harán mas patentes en el próximo capítulo. Es conveniente introducir las reflexiones de este punto, nuevamente, con una cita de Richard A. Posner:

Un “modelo” que trata la carga de causas como una función mecánica de amplios agregados sociales como población y Producto Interno Bruto (PIB) es obviamente inadecuada. Más prometedor es un modelo económico, que trata los servicios judiciales como un producto (o servicio), la cantidad del cual, como todos los demás productos, está regida por la ley de oferta y demanda. La demanda crecerá si los precios del producto caen (movimiento hacia abajo en la curva de demanda) o si el valor del producto para el consumidor sube (desplazamiento hacia fuera de la curva de demanda).¹⁴

Lo que esta cita nos sugiere es que, más allá de la aritmética de los indicadores y sus márgenes de error, los límites al acceso a la Justicia estarán dados por la demanda de los servicios de ésta. Cualquiera que sea la composición de la oferta entre procedimientos privados o públicos, la demanda indicaría cuál es el precio total que se está dispuesto a pagar por una cantidad dada de servicio. Bajo estas condiciones del paradigma de oferta y demanda, la interpretación de los resultados que analizamos en el punto anterior como margen de error es, más bien, un efecto y no una causa. En otras palabras, en la medida que la demanda establece los “límites” al precio a pagar, la *ineficiencia* del sector público desplaza la oferta del sector privado. Este es el típico fenómeno de “crowding out” al que se hace referencia en el análisis financiero del sector público. Por tanto, el hecho de que los precios del procedimiento privado sean más bajos en la Argentina que en Estados Unidos. es una consecuencia, en parte, de la *ineficiencia* del gasto publico en Justicia que no está expuesto a las restricciones del mercado y es más proclive, como veremos en el próximo capítulo, a mostrar comportamientos burocráticos.

NOTAS

1. Los trabajos más completos y sistemáticos son: Horacio M Lynch y Enrique V. del Carril, “*La Justicia. Un plan integral de reformas al sistema judicial argentino*”, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1992; FIEL, *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 1996.

2. Beveridge, W. I. B., “*El Arte de la Investigación Científica*”, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

3. Horacio M. Lynch, Horacio Suárez Bidondo y Roberto Vassolo, “Seguridad Jurídica y Progreso Económico en la Argentina”, Buenos Aires, Abril 1993, versión copiada del documento original.

4. Este punto se desarrolla en el próximo capítulo cuando se haga un microanálisis de un fuero en particular.

5. La calidad es muy difícil de definir. En tal caso tendría que ser alguna forma de indicador que considerara el tiempo que dura un caso hasta su resolución y de la protección de las garantías de las partes en el procedimiento. No obstante lo difícil que es evaluar la calidad, en “*The 1997 year-end report on the Federal*

Judiciary (www.uscourts.gov)”, el Chief Justice de los Estados Unidos, William H. Rehnquist, refiriéndose a proyectos de ley del Congreso Nacional que intentan ampliar la competencia de la Justicia Federal señala que “este deseo de federalizar los nuevos delitos o las causas civiles demuestra que la Justicia Federal ha sido víctima de su propio éxito. Este objetivo del Congreso nace del sentido que las cortes federales son un estigma para la Justicia, que es más dependiente y más eficiente que aquella que depende del sistema nacional”.

El deseo de federalizar nuevos delitos o causas civiles muestra que la Justicia Federal es víctima de su propio éxito. El deseo de los legisladores de federalizar parte del concepto que las Cortes Federales constituyen un estigma para la Justicia que es más dependiente y más eficiente que aquella impartida por algunos sistemas provinciales.

6. En el trabajo de FIEL, *La Reforma...*, *op. cit.*, se había calculado para el año 1990, un costo promedio estimado de U\$S 451 (cuadro 8, pág. 42). Para la estimación realizada en este trabajo se contó con información que no estaba disponible en el momento que FIEL realizó su investigación, especialmente en lo que respecta a los casos iniciados en las cortes estatales.

7. En todo caso, en el trabajo de FIEL, *La Reforma...*, *op. cit.*, no se explicita cuál fue la metodología para estimar los casos iniciados en las jurisdicciones provinciales.

8. A título informativo, la relación de casos de jurisdicción estatal respecto al total de casos iniciados en los Estados Unidos es de 99 por ciento, mientras que para la Argentina dicha relación es de sólo 78 por ciento

9. Las cifras de casos iniciados en los Estados de Estados Unidos (cuadro No. 13) incluyen los casos de Washington, Distrito de Columbia. En consecuencia para que sean comparables con las cifras de la Argentina (cuadro No. 14), a los casos de jurisdicción provincial estimados para 1992 por FIEL, 546.000, se les sumaron los casos de la Justicia ordinaria de Capital Federal, lo cual resulta en un total de, aproximadamente, 953.000 casos.

10. Los casos pendientes es una variable stock y su variación (velocidad) depende de los flujos anuales de los casos iniciados menos los flujos anuales casos resueltos, o sea

La diferencia segunda de T

Dividiendo ambos miembros por $\frac{1}{R}$ y multiplicando y dividiendo cada término del segundo miembro por I y R, respectivamente, obtenemos

donde

como la ponderación de la tasa de crecimiento de los casos iniciados, i .

como la ponderación de la tasa de crecimiento de los casos resueltos, r .

Por tanto la aceleración de los casos en trámite, $\frac{1}{R}$, sería

11. Richard A. Posner, *The Federal Courts. Challenge and Reform*, Harvard University Press, 1996.

12. FIEL, “*La Reforma...*”, *op. cit.*, Cuadro No. 10, pág. 96.

13. Richard A. Posner, *The Federal...*, *op. cit.*, Capítulo 3, “*The Growth of the Caseload*”, pág. 53.

14. Richard A. Posner, *The Federal...*, *op. cit.*, pág. 88.

Capítulo 3

EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO DE LA JUSTICIA

En el capítulo 2 se trató de identificar, de acuerdo a la nomenclatura del capítulo 1 sobre eficiencia, cuáles eran los límites mínimos que establecen las restricciones tecnológicas en la provisión de servicios, principalmente mediante la comparación con otros sistemas de Justicia. La evidencia que se presenta en el capítulo 2 es clara en cuanto a que la *ineficiencia* e insuficiencia en la provisión de los servicios de Justicia no responden a una insuficiencia de recursos presupuestarios. Esta conclusión surge de analizar, desde diversos ángulos, el gasto público en Justicia. En términos generales, los resultados apuntan a que el gasto en Justicia en la Argentina dobla o triplica al de otros países comparables, en particular, Estados Unidos.

En el mismo capítulo, también, se intentó investigar cuál es el orden de magnitud de los costos de la Justicia y, consecuentemente, cuál es su nivel de eficiencia. Si en términos de los recursos asignados la Argentina dobla, por lo menos, al país elegido como país control, Estados Unidos, los costos por unidad de producto tienen, al menos, que doblar los del país control. Un indicador sobre “funcionamiento del sistema judicial” desde la década del treinta hasta los primeros tres años de los noventa se redujo a la mitad mientras que el gasto público prácticamente se triplicó. En consecuencia, los costos de la Justicia tendrían que haberse más que quintuplicado. Del mismo modo, indicadores del gasto público en Justicia respecto al PIB de ocho países desarrollados con la calificación sobre su desempeño, muestra que la Argentina supera en dos veces y media a Estados Unidos, en dos veces a Alemania e Italia, y en cuatro veces a Suecia y Países Bajos. Finalmente, para el sistema nacional de Justicia el costo medio por expediente ingresado en alguna de las cortes del sistema es para la Argentina cuatro veces más caro que el mismo indicador para Estados Unidos.

En el presente capítulo se intenta avanzar algo más para identificar una de las principales causas que determina un comportamiento *ineficiente*. Nuevamente, de acuerdo con nuestra nomenclatura del capítulo 2 sobre eficiencia se trata, en este caso, de dilucidar cuál es el nivel de *ineficiencia* que significa que no exista una restricción de mercado que ponga un límite superior –un techo–, a la eficiencia en la provisión de servicios de Justicia. Ninguna actividad económica que esté sujeta al régimen de premios y castigos que impone un mercado competitivo podría soportar altos rangos de *ineficiencia*.

A pesar de las dificultades informativas y utilizando una metodología de inferencia estadística que usaban los astrónomos cuando casi no existían los telescopios, pudimos realizar algunos cálculos de eficiencia en la gestión de los juzgados civiles patrimoniales que se utilizaron como muestra de la situación a nivel más desagregado.

1. LA JUSTICIA CIVIL PATRIMONIAL

Para analizar la microeconomía de la Justicia se seleccionó la Justicia Civil Nacional de Primera Instancia en lo patrimonial como muestra por diversas razones. En primer término, los juzgados civiles de primera instancia son 110, de los cuales 86 están especializados en materia patrimonial y el resto en familias. Esta cantidad de Juzgados asegura una muestra suficientemente grande como para que los resultados sean estadísticamente confiables.

En segundo lugar, los casos patrimoniales son relativamente menos complejos, lo cual les otorga cierta homogeneidad a los componentes de la muestra y reduce los sesgos que puedan existir en los resultados.

En tercer término, todos los juzgados cuentan, aproximadamente, con la misma dotación de personal. Están a cargo de un juez y un secretario letrado, y se supone que el resto de la dotación de personal técnico y auxiliar es similar. En realidad no se pudo contar con información de personal por juzgado como tampoco de un presupuesto analítico para cada uno de ellos. Esta limitación en la información es una restricción importante para poder avanzar en un diagnóstico más preciso de la gestión de la Justicia lo cual, como analizaremos más adelante, no responde a circunstancias casuales sino que es parte del comportamiento idiosincrásico de las agencias públicas.

2. LOS ÍNDICES DE EFICIENCIA DE LOS JUZGADOS CIVILES PATRIMONIALES.

En abril de 1991 la Corte Suprema de Justicia creó la Secretaría Letrada de Estadísticas con el “propósito fundamental de instituir un organismo para la recolección y análisis de datos sobre el movimiento de expedientes en el ámbito de la Justicia Nacional, [y] de proveer información estadística para la toma de decisiones que hacen a una administración de Justicia acorde a los tiempos”.¹ Es curioso que en la declaración de creación de la Secretaría Letrada de Estadísticas no se menciona la información sobre asignaciones de presupuesto y sólo se hace referencia al “movimiento de expedientes”. Es bastante convencional que para una “administración de Justicia [o cualquier otra actividad] acorde a los tiempos” se requiera de por los menos dos dimensiones, la de cantidades (movimiento de expedientes) y de los precios o costos (montos presupuestados por actividad). Luego tendremos oportunidad de analizar las dificultades que esta carencia estadística provoca cuando se trata de explicar el comportamiento de sólo índices de cantidades (movimiento de expedientes).

Desde 1991 a 1996 se cuenta con estadísticas de los expedientes tramitados por año, clasificados –fundamentalmente– en ingresados, resueltos y en trámite (ver cuadros Nos. 19 a 24). A partir de esta información se construyeron tres indicadores: a) casos resueltos respecto a casos ingresados (R/I); b) casos resueltos respecto a casos ingresados más existentes a comienzo del año (o pendientes a fines del año anterior) (R/[I+E], y c) casos resueltos respecto a “en trámite” (pendientes al fin del año) (R/ET).²

Cada uno de estos indicadores intenta representar la eficiencia en la gestión de los juzgados civiles patrimoniales a través de los casos resueltos que, en definitiva, es el producto final de la actividad judicial. Los casos resueltos se los normaliza refiriéndolos a la carga de trabajo anual que tenga cada juzgado (casos ingresados o iniciados en el año, I), a la existencia de casos no resueltos en períodos anteriores (casos en trámite del período anterior, E o ET), o sea la carga de trabajo no resuelta de períodos anteriores, o a la suma de los dos (I+ET). Naturalmente, estos indicadores pueden ser imperfectos, por ejemplo, en cuanto a la “calidad” de la sentencia que se dicte, o a la protección de los derechos de las partes involucradas, o a otras determinantes que hacen a la provisión de Justicia y que, en capítulos anteriores, nos referimos como la función de producción de la Justicia. En este caso es muy pertinente una cita de Thomas Sowell cuando refiriéndose a la estructura de incentivos que determinan comportamientos, sostiene:

“Pero, casi por definición, los principales indicadores no pueden contar la historia completa. Esto no afecta meramente la justicia o injusticia de la recompensa, sino la naturaleza misma del comportamiento dentro de la estructura dada de incentivos. Por ejemplo, un índice de éxito militar es el número de enemigos muertos. Claramente, este no es el “único” indicador, porque un objetivo militar puede ser alcanzado capturando prisioneros o enfrentando al enemigo con fuerzas suficientes como para hacerlo rendirse, o hacerlo batir en retirada o capitular, que es aún mejor que tomar el objetivo por asalto, con una cuantiosa

pérdida de vidas de ambos lados. Sin embargo, una vez que la estructura de incentivos premia claramente el “recuento de cuerpos” de enemigos muertos, otorga mayor incentivo a la matanza por encima de lo estrictamente necesario, pero dado que la bajas del enemigo difícilmente puedan ser incrementadas sin aumentar las propias, tiende a incentivar una matanza innecesaria y pérdida de vidas en las propias tropas. Una vez más, la condena moral sin reforma de la estructura de incentivos tiene poco significado. Por ejemplo, la crítica continua a las misiones de “búsqueda y destrucción” de las tropas norteamericanas en Vietnam propició poco cambio en el enfoque de una guerra en la cual el “recuento de cuerpos” era un indicador utilizado por el alto mando militar en recompensa y publicidad de los esfuerzos de las tropas.”³

La cita es particularmente importante no por lo específico de su contenido sino por lo general de su reflexión. Lo imperfecto de un indicador no reside sólo en que no tiene en cuenta “la historia completa”, como dice Sowell, sino en que no es el que mejor explica el comportamiento que se quiere evaluar. El punto es si el “recuento de cuerpos” era el indicador adecuado para evaluar la conducta, racional y consistente, como respuesta a dicho indicador, guste o no en términos de “las propias bajas”. En el mismo sentido, si los casos resueltos no constituyen un indicador de la evaluación de un juez, como responsable de un juzgado, poco importaran los atributos definitorios del indicador. Simplemente porque tampoco será preocupación del juez mejorar el número de casos resueltos, y su comportamiento será consecuencia de otra clase de incentivos. Más adelante volveremos sobre este tema. Ahora nos interesa presentar las características estadísticas de los indicadores seleccionados (para los valores detallados ver cuadro No. 25). En el cuadro No. 26 se muestran, en forma resumida, los principales estadísticos descriptivos de cada uno de los indicadores de eficiencia utilizados para dos subperíodos, 1991-92 y 1993-96.

Cuadro No. 26. Juzgados Civiles Patrimoniales
Estadísticos de los Indicadores de Eficiencia

Año	Resueltos/Iniciados			Resueltos/En trámite			Resueltos/Iniciados+Existentes		
	Promedio	Std.Dev.	SD/Prom.	Promedio	Std.Dev.	SD/Prom.	Promedio	Std.Dev.	SD/Prom.
1991	0,024	0,031	1,279	0,026	0,036	1,384			
1992	0,032	0,038	1,172	0,035	0,045	1,277			
1991/92	0,028	0,033	1,157	0,031	0,038	1,259			
1993				0,134	0,092	0,690	0,143	0,106	0,740
1994	0,354	0,219	0,618	0,135	0,107	0,792	0,114	0,074	0,652
1995	0,249	0,158	0,636	0,110	0,085	0,774	0,097	0,066	0,681
1996	0,354	0,219	0,618	0,135	0,107	0,792	0,114	0,074	0,652
1993/96	0,241	0,130	0,537	0,127	0,085	0,671	0,113	0,065	0,578

Fuente: Cuadros No. 19 al 25.

Una simple inspección del cuadro muestra que las diferencias en los niveles de los estadísticos son significativas entre ambos períodos. Los promedios de R/I para el subperíodo

1993-96 es ocho veces el del subperíodo 1991-92. Algo semejante ocurre con el promedio por subperíodo para el indicador R/ET. Con respecto a los desvíos standard de cada uno ellos, los niveles también muestran diferencias significativas. En el gráfico No. 6 puede visualizarse la importancia de las diferencias en cada uno de los dos subperíodos. Estas diferencias se deben, principalmente, a cambios en la metodología de recolección de los datos, según se menciona en la introducción del documento de la Corte Suprema de Justicia de 1993.⁴ Por tanto, para el tratamiento que sigue sólo utilizaremos la muestra para el período 1993-93.

3. LAS DISTRIBUCIONES DE FRECUENCIA DE LOS INDICADORES

En los gráficos No. 7 a 9 se dibujan las distribuciones de frecuencia de los tres indicadores. De la simple inspección de los gráficos se puede ver que las tres distribuciones muestran características generales semejantes. Básicamente, la mayor densidad de las curvas está sesgada hacia la izquierda, o sea, la mayoría de los Juzgados tienen bajos niveles de eficiencia relativamente a los situados en la cola de la derecha de la curva a medida que aumenta el indicador de eficiencia. Tomando como representativa la distribución de R/I vemos que el nivel más bajo corresponde a un juzgado (No. 80) con un valor de 0,061, es decir, que en este caso ese juzgado resolvió en promedio durante el período 1993-96 sólo el 6,1 % de los casos ingresados. Por otra parte también existe otro Juzgado (No. 48) que resolvió, en el mismo período, el 75,1 % de los casos iniciados. En promedio los Juzgados resuelven el 24,1 % de los casos respecto de los iniciados. La mediana, que es el valor del indicador que divide a todos los juzgados en dos mitades iguales, es 20,3 %. Es decir que hay 43 juzgados por debajo de 20,3 % y otros 43 por arriba de ese valor. El número de juzgados entre el valor del promedio y de la mediana son diez. O sea, que debajo del promedio existen 52 juzgados y por sobre el promedio los 34 restantes.

Todas estas medidas nos informan que la distribución está sesgada, o sea que existe una mayoría de juzgados que son *ineficientes* y otro grupo menor que, en tal caso, son menos *ineficientes*. Lo que está claro es que la distribución de la eficiencia entre los juzgados civiles patrimoniales no es simétrica. A partir de este punto podemos formular varias preguntas para saber si esto es todo lo que tenemos. La primer pregunta sería: ¿si la Justicia fuera una actividad sujeta a las restricciones del mercado podrían coexistir 86 empresas entre las cuales la de rango más alto es 12 (75.1-6.1) veces más eficiente que la más baja en el rango? La respuesta es no, y podríamos imaginar una historia probable. Seguramente, los juzgados menos eficientes tratarían de mejorar la dedicación de su dotación de personal, o cambiarían su dotación por una más talentosa, o tratarían de contratar la de los juzgados más eficientes a salarios más altos, o tendrían que cerrar ya que los clientes (demandantes y demandados) se agolparían en las puertas de los juzgados mas eficientes.⁵ Éstos, a su vez, también tomarían acciones para aprovechar semejante dispersión de eficiencia intentando comprar los juzgados más *ineficientes*, o quizás contratando los más talentosos de las dotaciones de personal de los juzgados menos eficientes, etc. El resultado final de este cuento es que observaríamos una concentración en la “industria” y una mejora en la eficiencia promedio, pero ¿cómo sería la distribución de frecuencias que observaríamos?; ¿existiría alguna o serían todos igualmente eficientes en una valor constante de eficiencia (R/I)? Lo que seguramente observaríamos sería que existe aún un rango de *ineficiencia*, pero más pequeño que el anterior de 12 veces entre el máximo y el mínimo del rango. La razón de por qué observaríamos un menor rango es muy simple: la motivación del cuento que ensayamos era justamente que había posibilidades de reconvertir la “industria” o de concentrarla, es decir, los beneficios de hacerlo eran mayores que los esfuerzos. Si no lo observáramos tendríamos que cambiar la respuesta a la pregunta inicial y decir que es posible que coexistan 86 empresas con un rango de 12 veces de diferencia.

Sin embargo, lo más importante que observaríamos, además de que se reduzca el rango y de que crezca la eficiencia promedio, es que la distribución de frecuencia alrededor del promedio sería simétrica. Si no lo fuera seguiría existiendo aún alguna razón que no descubrió ninguno de los 86 juzgados que se disputan competitivamente el mercado, y la distribución continuaría siendo sesgada por dicha razón. El no haberla descubierto no puede atribuirse a la ignorancia o irracionalidad de los participantes puesto que habría uno que, siendo especialmente eficiente o talentoso (por eso la distribución está sesgada), concentraría la mayoría de los casos y buscaría ampliar su capacidad de “producción”, y los menos eficientes se quedarían sin demanda. Aún sabiéndose muy eficiente o talentoso pero no emprendedor alguien lo contrataría en su juzgado. En consecuencia, si se agotaron las razones que explican las diferencias entre el nivel de eficiencia, la distribución que esperaríamos observar debería ser simétrica y sería atribuible a “errores”,⁶ Errores de medición en los indicadores por imperfección en su recolección, o errores en la evaluación del riesgo de emprender una reconversión o compra de otros juzgados para ampliar la capacidad de resolución de casos. De todos modos los errores son algunos a favor y otros en contra, se gana y se pierde, y la probabilidad de ganar o perder se distribuye simétricamente alrededor del promedio. Si se lo piensa como un juego, debe diseñárselo como para que todos tengan las mismas oportunidades o que el “dado no esté cargado”.

A esta altura del análisis conviene aclarar que el razonamiento hasta aquí desarrollado no es un alegato en favor de la privatización de la Justicia. Someter la Justicia a la restricción de un mercado competitivo sin duda que corregiría el sesgo de la eficiencia, la oferta de los servicios de Justicia, pero introduciría sesgos por el lado de la demanda. Por ejemplo, se introduciría el sesgo que tiene la distribución del ingreso y se afectaría el derecho de igual “acceso a la Justicia” o de la igualdad de oportunidades. Tampoco se elude otro sesgo que tiene la demanda como es el que se genera en el caso de los servicios de Justicia por ser un bien público. Los bienes públicos son un caso particular de las externalidades que provocan la naturaleza de algunos bienes. En el caso de la “seguridad jurídica” es un concepto genérico que comprende a todas aquellas externalidades que impliquen proteger los derechos de todos los individuos, aun cuando algunos de ellos no usen específicamente los servicios de la Justicia. En consecuencia, la demanda no obligaría a manifestar la verdadera preferencia de cada individuo o el precio que estaría dispuesto a pagar, ya que si otro lo paga no lo excluye de los beneficios de su “seguridad jurídica”. De cualquier modo, no es el propósito de este documento discutir las características de los bienes públicos.⁷ Lo que importa destacar es que, cualquiera que puedan ser los sesgos por el lado de la demanda, la provisión de los servicios de Justicia sea al mínimo costo.

4. LAS DIFERENCIAS DE EFICIENCIA EN LOS JUZGADOS CIVILES PATRIMONIALES.

Si contáramos con información de todas las posibles razones (variables) que enumeramos para imaginarnos el comportamiento de los juzgados bajo la restricción de un mercado competitivo, tales como, dedicación, talento profesional, talento empresarial, dotaciones de personal, salarios, etc., podríamos, quizás, hacer *regresiones* con dichas variables de los niveles de eficiencia de los juzgados y lograr explicarlos. Desafortunadamente, no contamos con dicha información ni mucho menos. Como ya señalamos, las limitaciones de información en el área de Justicia son especialmente importantes.

Para poder superar estas limitaciones de información se diseñó un método, que aunque rudimentario, permite aproximarnos nuevamente a un orden de magnitud de la *ineficiencia* relativa entre los juzgados civiles patrimoniales. Como ya vimos, la distribución de frecuencias de los niveles de *ineficiencia* no es normal, sino que está sesgada y las frecuencias

concentradas alrededor del promedio con una mayor densidad que en el caso normal.⁸ Adicionalmente, existe otro estadístico, Bera-Jarque, que combinando las dos anomalías anteriores nos permite *testear* la hipótesis de normalidad de una distribución de frecuencias.⁹ El método consiste simplemente en dividir la distribución, por lo menos en dos, y que cada una de ellas se transformen en distribuciones normales, o al menos simétricas.¹⁰ Si ello se cumple podemos identificar dos subpoblaciones de juzgados cuyos promedios provienen de dos poblaciones con diferentes niveles de eficiencia, y cuyas distribuciones son simétricas y atribuibles a “errores”, tal cual lo interpretamos en el punto anterior.¹¹

En el cuadro No. 27 se muestran los resultados del análisis de normalidad de distintas particiones de la población total de juzgados civiles patrimoniales. Ordenados todos los juzgados (86) por su nivel de eficiencia de menor a mayor se analizan particiones que consisten en pares de $n-5$ y 5 (donde $n=86$). Las particiones se muestran en las dos primeras columnas del cuadro No. 27. Para cada una de las particiones y cada uno de los índices de eficiencia se calcula el estadístico Bera-Jarque (BJ). Para un nivel de significación del 1 % corresponde un valor de BJ de 9,21. De esta manera, para valores de BJ menores que 9,21 rechazamos la hipótesis de “no normalidad”.¹² Para el total de Juzgados, la primera partición 86-0 en el cuadro No. 27, el valor de BJ supera ampliamente el máximo de 9,21 para un nivel de significación del 1 %.

Tan pronto hacemos una primera partición de 80-6, o sea, que formamos un grupo de menor eficiencia (los primeros 80 juzgados) y otro grupo de más eficientes (los últimos 6 juzgados) los pares de distribuciones pueden aceptarse como simétricas para los tres indicadores. Para el indicador R/I los mismos resultados se obtienen avanzando hasta la tercera partición, 70-16. A partir de la cuarta partición, para los grupos de los últimos juzgados ya no puede rechazarse la hipótesis de no normalidad. Lo interesante de los resultados es que las diferencias de los promedios entre cada grupo de eficiencia en cada par de particiones es bastante estable. En el caso del indicador R/I varía entre 130 y 140 % de mayor eficiencia entre ambos grupos.

Nuevamente, los resultados muestran que se pueden identificar *ineficiencias* del orden del 200 %. En este caso la *ineficiencia* es relativa en el sentido de que se identifican dos grupos de comportamiento dentro de un mismo “sector de la industria”. El nivel de eficiencia no se compara con una referencia fuera de la industria, como era el caso de las comparaciones con Estados Unidos. No obstante, existe alguna información parcial para indicadores semejantes de los Juzgados Civiles para los Estados Unidos que nos permiten también tener alguna referencia fuera de la “industria”. En el cuadro No. 28 se muestra los indicadores R/I y R/[E+I] para los juzgados Civiles Federales de Primera Instancia en Estados Unidos. El indicador R/I muestra un porcentaje de resolución respecto de los casos iniciados del 98,1 %, es decir, 2,2 veces mayor respecto al grupo más eficiente de los juzgados civiles en la Argentina (partición 3 del Cuadro No. 27) y de 5,2 veces mayor que el grupo menos eficiente. En consecuencia, el análisis microeconómico tiende a confirmar los órdenes de magnitud de *ineficiencia* obtenidos en el análisis macroeconómico.

5. EL COMPORTAMIENTO BUROCRÁTICO COMO HIPÓTESIS.

Corrientemente cuando alguien se refiere a alguna otra persona como un burócrata o a un comportamiento como burocrático no es para elogiarlo. En realidad, el término “burocracia” tiene más identidad por sus usos corrientes, generalmente descalificantes, y mucho menos como una forma de comportamiento analizado por las disciplinas sociales.¹³ Max Weber fue quien primero intentó darle un tratamiento sistemático. Sin embargo, la imagen de nobleza, abnegación o, en el peor de los casos, administrativa que formalizó acerca de la burocracia no se corresponde con la imagen que actualmente se tiene de su

comportamiento asociado a un sector público sobredimensionado, abusivo e *ineficiente*. El tratamiento clasista que realiza el marxismo también ha fracasado del mismo modo que fracasa la “clase” como categoría de comportamiento colectivo.¹⁴ Entre los economistas contemporáneos es William A. Niskanen quien recién en 1971 se ocupa de integrar sistemáticamente el comportamiento burocrático al cuerpo central de la teoría económica.¹⁵ Es el mismo Niskanen, en un trabajo más reciente, quien mejor plantea la naturaleza del comportamiento burocrático cuando señala:

*El paradigma central de la teoría económica es que la provisión de bienes y servicios privados es un efecto indicentral de los incentivos y restricciones de consumidores, empresarios y empleados. En otras palabras, la provisión de bienes y servicios privados es un efecto, no un propósito específico de ningún agente económico. En forma similar, el concepto central de la literatura denominada ahora de pública elección dice que la provisión de servicios públicos es un efecto incidental de los incentivos y restricciones de votantes, políticos y burócratas.*¹⁶

Niskanen intenta establecer las mismas bases de incentivos y restricciones que usa el paradigma central de la teoría económica para explicar el comportamiento de los burócratas y, de ese modo, quitarle cualquier intención perversa o abnegada que pudiera atribuirse a los burócratas como si fueran una especie sub o superhumana.¹⁷ Conviene aclarar que una vez que el comportamiento burocrático se lo explica en función de una estructura de incentivos y restricciones, como cualquier otro comportamiento económico, podemos observar que no es privativo del sector público y tampoco de los servicios de Justicia, sino que también se desarrolla en el sector privado, en organizaciones grandes donde los objetivos de los ejecutivos no coinciden necesariamente con el de los accionistas, conocido en la literatura como el problema de los “agentes y el principal”.

Para explicar el comportamiento burocrático sobre bases económicas conviene retomar nuestra discusión de eficiencia del capítulo 1. Para ello reproducimos el gráfico No 1 con algunas variantes como gráfico No. 3. Entonces habíamos señalado que cuando el ingreso marginal igualaba al costo marginal se maximizaba u optimizaba el beneficio. En el gráfico No. 3 esa condición es el punto G. En ese punto el costo marginal

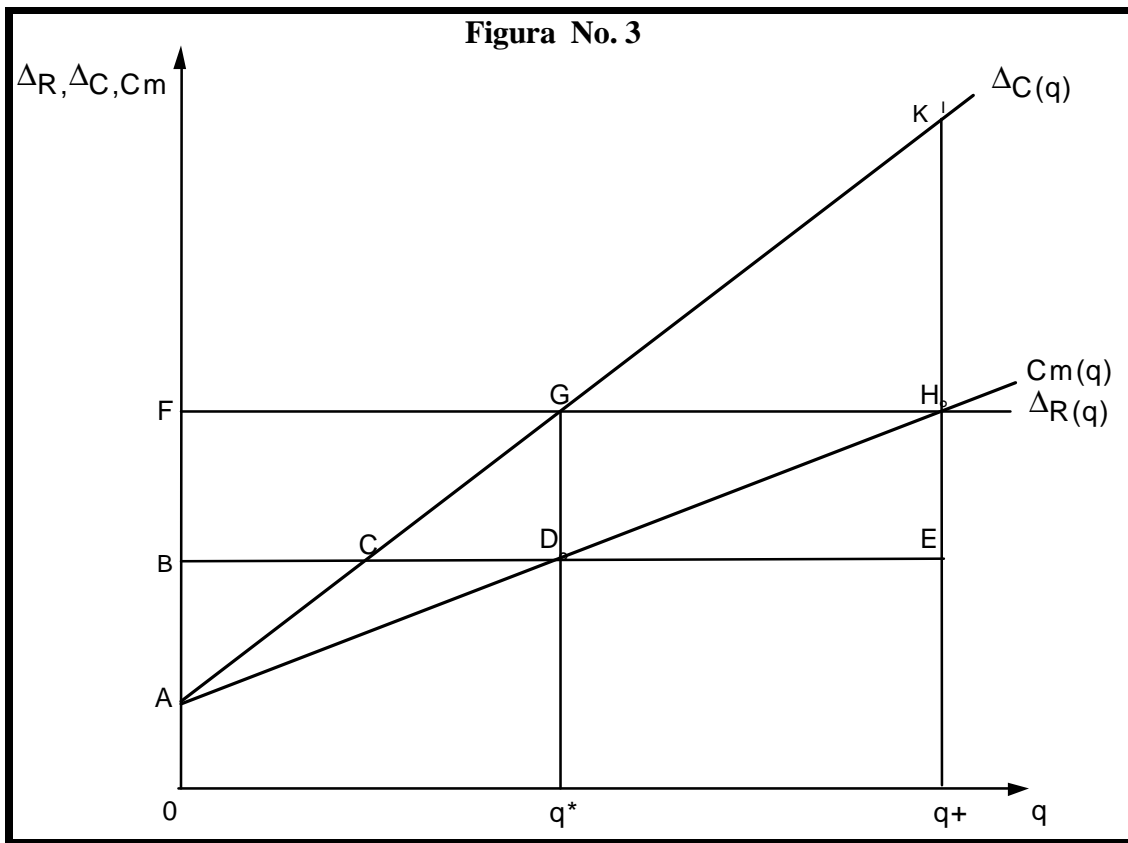
[
], es igual al ingreso marginal

[. También en ese punto podríamos observar que el ingreso total está representado por el rectángulo FGq*O. Los costos de los agentes y otros costos que intervienen en la producción están representados por el trapecio AGq*O. La diferencia entre estas dos áreas nos da un residuo que es el beneficio máximo que corresponde al accionista como titular de los derechos de propiedad de la actividad que se represente. Sin embargo, a lo largo del capítulo 2, en realidad, no hablamos del punto G sino del punto H. La Curva Cm(q) describe los costos medios, es decir, el costo total dividido las unidades de producto, q.¹⁸ Por tanto, cuando mencionábamos los costos medios de la Justicia nos referíamos a puntos sobre la curva Cm(q) y no a puntos sobre la curva ?C(q). Pero ¿por qué el punto H y no el punto D, que también está en la curva de costos medios?. Simplemente porque en el presupuesto público todos los ingresos se gastan, no existen residuos o beneficios. En el punto H se cumple que,

si multiplicamos todo por $q+$, obtenemos

donde C es el costo total y R es el ingreso total. Este es justamente el argumento central de Niskanen, como el burócrata no puede apropiarse pecuniariamente de ningún excedente (el triángulo FGA para una actividad privada), su objetivo es gastar el mismo triángulo en otras formas que indirectamente satisfacen sus intereses. En consecuencia, su objetivo es maximizar el presupuesto y no los beneficios. Al respecto, Niskanen señala:

*Entre las distintas variables que pueden integrar la función de utilidad del burócrata se encuentran las siguientes: salarios, gratificación, reputación, poder, influencia política, rendimiento de la repartición pública, propensión a incorporar cambios, y capacidad de administración de la empresa pública. Sostengo que estas variables, excepto las dos últimas, son una función monótona positiva del presupuesto total de la repartición durante el ejercicio de dicha oficina.*¹⁹



Por construcción de las curvas, el triángulo FGA es igual al triángulo GHK . Este último representa niveles de ineficiencia en la asignación de recursos ya que los costos que agregan (Gq^*q+K) son mayores que los beneficios adicionales (Gq^*q+H). En el caso particular de los juzgados civiles patrimoniales que analizamos, el grupo de juzgados eficientes que generan un excedente de recursos, digamos FAG , paga los excedentes de costos, digamos GHK , de los juzgados *ineficientes*.

En este esquema, aún más simplificado que el que plantea Niskanen, el papel de los accionistas o principal, que estarían representados por los políticos y, según sea su nivel de representatividad por los votantes, desempeñan un papel pasivo, en el sentido de que no comparten la apropiación de excedentes por parte de los agentes, o burócratas. Aún cuando

complicáramos el esquema asignando un papel activo a los políticos, o al principal, no cambiaría sustancialmente la conclusión de que entre los dos se apropiarían, mediante comportamientos *ineficientes* de algún excedente que existiera. Los derechos de propiedad en las actividades públicas son más difíciles de definir y ejercitar y, en consecuencia, de *monitorear* el comportamiento eficiente de los agentes, ya sean burócratas o políticos.²⁰

De cualquier modo el esquema original de Niskanen no es satisfactorio para explicar porqué el producto que ofrece el burócrata, aun cuando es superior al óptimo, no parece ser consistente con la observación de que la oferta de servicios públicos es insuficiente, aun en el caso de los países en desarrollo. El mismo Niskanen introduce variantes a su modelo original con el fin de salvar esta anomalía.²¹

En el caso de nuestras observaciones sobre el sistema de Justicia en la Argentina, este modelo de comportamiento burocrático sólo alcanza para explicar la redistribución de recursos dentro del sector, aunque no es suficiente para explicar las fenomenales diferencias absolutas de costos con otros países, los cuales se corresponden con los mayores gastos relativos del Presupuesto de Justicia. De todas maneras los órdenes de las diferencias de eficiencia en el caso piloto de los juzgados civiles patrimoniales ofrecen un espacio significativo para mejorar la eficiencia.

NOTAS

1. Referencia de Datos Anuales, Cantidad de Expedientes Tramitados en los Fueros de la Capital Federal y Jurisdicciones Federales del Interior del País, Poder Judicial de la Nación, pág. 1.

2. Naturalmente que cada una de las categorías en el proceso de tramitación no son independientes pues están relacionadas del siguiente modo:

$$E_t + I_t = R_t + ET_{t+1}$$

y

$$E_2 = ET_{t+1}$$

En consecuencia, sólo un par de categorías son independientes entre sí. De cualquier manera en no todos los cuadros se cumplen esa relación por razones de imperfecciones en la recolección de la información.

3. Thomas Sowell, "Knowledge and Decisions", Basic Books, New York, 1980, pág. 16.

4. Poder Judicial de la Nación, Corte Suprema de Justicia, "Estadísticas 1993", Secretaría de Estadísticas, Julio 1994, pág. 1.

5. Si los Juzgados estuvieran sujetos a las restricciones del mercado no gozarían del régimen actual en que los casos iniciados se distribuyen entre los Juzgados por sorteo. En otras palabras, de acuerdo con la jerga corriente, tiene un mercado reservado.

6. Es interesante referirse brevemente a la historia de la teoría los errores. Antes de que Karl Friedrich Gauss propusiera la curva conocida como normal, Thomas Simpson, quien se dedicaba parcialmente a la confección de tejidos y parcialmente era instructor de matemáticas en Londres, presentó en 1755 a la Royal Society de Londres un trabajo titulado "On the Advantage of Taking the Mean of a Number of Observations, in Practical Astronomy". Simpson, refiriéndose a que las condiciones físicas de medición implicarían un error promedio cero y una distribución simétrica alrededor del promedio, decía: That there is nothing in the construction, or posititon of the instrument whereby the errors are constantly made to tend the same way, but that the respective chances for their happening in excess, and in defect, are either accurately, or nearly the same". El imaginó que esa distribución podría muy bien ser un triángulo isósceles, cuya base representaría el rango de variación del error y el ángulo obtuso el modo y promedio de la distribución triangular de frecuencias. Fue recién en 1809 que Gauss justificó, aunque no muy convincentemente, que la distribución de los errores debería ser la normal, tal cual hoy se la conoce. En realidad fue Laplace quien en 1810 estableció los fundamentos de porqué la distribución de los errores debería ser la normal y su fundamento fue el Teorema Central del Límite. Este teorema establece que la distribución normal es la adecuada si uno piensa que los errores estan compuestos, a su vez, de muchos errores "elementales" independientes. JHC Creighton, A First Course in Probability Models and Statistical Inference, Springer-Verlag, 1994. Para los detalles de esta fascinante historia ver Stephen Stigler, The History of Statistics, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 1986.

7. El problema de la "seguridad jurídica" es el tema central de otros documentos que forman parte del proyecto. No obstante, sobre bienes públicos existe una amplia bibliografía de la que pueden destacarse los

libros siguientes: Maurice Peston, Bienes Públicos y Sector Público, Colección Macmillan-Vicen Vives, 1975; James M. Buchanan, Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967; Richard Cornes y Todd Sandler, The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge University Press, 1986.

8. Ambas anomalías se estiman con dos estadísticos. El sesgo, o skewness, mide el grado de asimetría de una distribución y la concentración de la frecuencia si la mide con la *kurtosis* que estima cuán puntiaguda es la distribución respecto de la distribución normal.

9. El estadístico de Bera-Jarque tiene una distribución

10. Respecto al test de Bera-Jarque, William H. Greene, en *“Econometric Analysis”*, Second Edition, Prentice Halls, 1993, señala (pág. 310) que: Nótese que el test es esencialmente no constructivo. Un hallazgo de no normalidad no necesariamente sugiere el qué hacer después. Nótese, también, que el declinar el rechazo de la normalidad no confirma esto. Sólo queda un test de simetría y mesokurtosis. A nosotros nos basta con que no podamos rechazar la hipótesis de simetría. Estamos como Thomas Simpson en la historia que relatamos en la anterior Nota 6. Pero como señala Greene no podríamos hacer un test de hipótesis ya que el hecho que no podamos rechazar la simetría no implica que la distribución sea efectivamente normal u otra distribución simétrica. Nuevamente “un hallazgo de no normalidad no necesariamente sugiere el qué hacer después”.

11. Es importante entender “error” en un sentido amplio. Podemos tener una hipótesis, teoría o explicación para el valor promedio de una distribución pero no para su distribución alrededor del promedio. La importancia de que la distribución alrededor del promedio sea normal o simétrica es porque si no lo fuera deberíamos encontrar una explicación para la asimetría y no para el promedio. Por ejemplo, una teoría que explicara que cara va a salir al arrojar un dado sería, sin duda, muy compleja si es que existiera. Sin embargo, lo complejo sería asegurar que no se cometan errores en cada uno de los pasos en que pudiera descomponerse la acción de arrojar un dado. Si no podemos controlar los errores que se puedan cometer en cada uno de los pasos no tendríamos una teoría y a lo mejor que se podría aspirar es a que los errores se distribuyan normalmente pues, en ese caso, los resultados se distribuirán normalmente y podríamos apostar a un juego justo. Este fue el fundamental hallazgo de Laplace que mencionamos en la Nota 6. Desarrollos mecánicos, quizás, tan complejos como arrojar un dado, únicamente pueden prosperar en la medida que se puedan controlar los rangos de error en cada uno de sus pasos y componentes.

12. Como señalamos en la nota 10 rechazar la hipótesis de “no normalidad” no implica aceptar que la distribución sea normal. Simplemente aceptamos que sea simétrica.

13. Neil Garston (editor), *Bureaucracy: Three Paradigms*, Kluwer Academic Publishers, 1993.

14. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965.

15. William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Public Economics*, 1971, reeditado en 1994 por The Locke Institute and Edward Elgar.

16. William A. Niskanen, Jr., *A Reflection on Bureaucracy and Representative Government*, in André Blais and Stéphane Dion (editors), *“The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence”*, University of Pittsburgh Press, 1991, pág. 14.

17. Steven N. S. Cheung utiliza una expresión muy ocurrente para referirse a este enfoque del burócrata cuando dice: “Otro supuesto implícito ... es que los agentes políticos en la Administración ... son eunucos económicos, que sólo actúan para maximizar la eficiencia social sin tomar en cuenta su propia utilidad, su poder, su prestigio, su renta, o los votos de sus partidarios”, en *El Mito del Coste Social*, Unión Editorial S.A., Madrid 1980, pág. 23.

18. Por la condición de linealidad de la función de coste medio la curva de costo marginal corta a todos los valores de abscisas, a partir del punto A, en su punto medio. Tal es el caso del punto G que es el punto medio entre F y H.

19. William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Public Economics*, *op. cit.*, pág. 38.

20. En general la literatura sobre burocracia separa más nítidamente el papel del burócrata como monopolista maximizador del Presupuesto o del precio y el del político como demandante monopsonico de los servicios del burócrata y como genuino representante del principal que es el votante.

21. Para otras ampliaciones de este modelo se puede consultar Dennis C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989.

Capítulo 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El tema principal del documento y que subyace a lo largo de todo el análisis es el de la eficiencia en la provisión de los servicios de Justicia. Este no sólo debería ser un tema de interés académico de los economistas sino que tiene implicancias directas en la administración de la Justicia. En la medida en que los responsables de la administración de Justicia no tomen conciencia de que la gestión de la Justicia debe ser eficiente, como la provisión de cualquier otro servicio público o privado, aparecen los sustitutos imperfectos. La violencia misma, como mecanismo de Justicia por cuenta propia o como medio rentable de vida es de evidencia creciente. La justicia de opinión que se arrogan los medios y que el público demanda, sin la debida protección de los derechos individuales, se difunde cada vez más. Los espacios institucionales vacantes o *ineficientes*, como en las actividades económicas, se ocupan informal e imperfectamente. Por tanto, un principio rector que debe orientar cualquier reforma es que la función *gerencial* en la Justicia debe tener la misma jerarquía y excelencia que los estándares de calidad profesional con que pueda proveerse el servicio. La función *gerencial* ni sustituye ni desmerece las funciones profesionales. Ningún cuerpo vivo ni institucional u organización crece sin una división del trabajo o funciones complementarias.

2. La evidencia que se desarrolla en el capítulo 2 es clara en cuanto a que la *ineficiencia* e insuficiencia en la provisión de los servicios de Justicia no responden a insuficiencia de recursos presupuestarios. Esta conclusión surge del análisis desde diversos ángulos sobre el gasto público en Justicia. En primer lugar la evolución histórica del gasto público en Justicia Federal –como proporción del PIB desde 1941 hasta 1997– muestra un crecimiento escalonado desde 0,09 % entre 1941-83, subiendo a 0,15 % para 1984-1990 y duplicándose a 0,30 % desde 1991 a 1997.

3. Tampoco la comparación con otro país, tomando Estados Unidos como referencia de control, permite descartar la hipótesis de que el problema de la Justicia argentina es un problema de recursos. Para los mismos períodos históricos del punto anterior el gasto público de Argentina varía entre el doble al triple del de Estados Unidos. La magnitud de la diferencia es tan importante que cubre un amplio margen de errores técnicos de comparación, pero al mismo tiempo muestra un amplio espacio para al menos reasignar recursos que mejoren eficiencia.

4. Para un período histórico más corto, 1980-93, se confronta la misma hipótesis a nivel de la Justicia Nacional y el gasto público respecto la PIB ajustado por el número de provincias, el cual también muestra que el nivel de la Argentina dobla al de Estados Unidos.

5. En resumen, la evidencia que se presenta en este documento tiende a confirmar de una manera concluyente y sistemática en el tiempo que los problemas de la Justicia no residen en la magnitud de recursos que le asigna el presupuesto.

6. La segunda hipótesis general que se trata de confrontar empíricamente es ¿cuál es el orden de magnitud de los costos de la Justicia? y, consecuentemente ¿cuál es su nivel de eficiencia? Si en términos de los recursos asignados la Argentina dobla, por lo menos, al país elegido como país control, Estados Unidos, los costos por unidad de producto tienen, al menos, que doblar los del país control, pues de otro modo estaría mal elegido el país control.

7. También en este caso se exploraron diversos indicadores para *testear* la hipótesis, aunque para este tipo de indicadores la información es aún más escasa que para el gasto. Para el período histórico largo se comparó la evolución del gasto por unidad de PIB con un indicador de “funcionamiento del sistema judicial” elaborado en un trabajo de Lynch-Suarez Bidondo-Vassolo. Desde la década del treinta hasta los primeros tres años de los noventa, el indicador se redujo a la mitad mientras que el gasto público prácticamente se triplicó. En consecuencia, los costos de la Justicia tendrían que haberse más que quintuplicado.

8. Se cruzó transversalmente la información del gasto público en Justicia respecto al PIB de ocho países desarrollados con la calificación sobre el desempeño de la Justicia que elaboran el Business International Corporation y World Economic Forum y, nuevamente, Argentina supera en dos veces y media a Estados Unidos, en dos veces a Alemania e Italia, y en cuatro veces a Suecia y Países Bajos.

9. Específicamente, para el sistema nacional de Justicia el costo medio por expediente ingresado en alguna de las cortes del sistema es para la Argentina cuatro veces más caro que el mismo indicador para Estados Unidos.

10. La situación es aún más grave si se proyectan las consecuencias de estos niveles de *ineficiencia*. La tasa promedio anual de resolución, o sea, casos resueltos por caso iniciado en el período de un año, es 94 % en los Estados Unidos para el período 1990-94, mientras que para la Argentina dicha tasa promedio del período 1991-96 es de 66 %.

11. Mientras que en Estados Unidos la tasa promedio anual de crecimiento de los casos pendientes es del 2,5 %, en Argentina alcanza al 19,2 %.

12. Bajo estas condiciones en los próximos cuatro años se duplicaría el número de casos pendientes de resolución y en los próximos tres se doblaría el tiempo promedio de las causas pendientes.

13. Las hipótesis de eficiencia son consistentes con las de gasto público, según lo propusimos. Teniendo presente el principio rector de que el sistema de Justicia debe diseñar y asumir un papel *gerencial* pro activo el camino a seguir es, claramente según los resultados obtenidos, el de una profunda reasignación de recursos dentro del sistema de Justicia. Ese fue también el rumbo que se había propuesto esta investigación. Sin embargo, las barreras que representan la falta y poca transparencia en la información son, a veces, monumentales y, otras, insólitas. Descubrir y luego obtener información del sistema de Justicia significa, en muchos casos, casi una tarea de espionaje. La información, si se la recaba y no se la procesa es lo mismo que no existiera y, además, es un despilfarro; si se la procesa y no se la publica es faltar a un deber republicano y si ni siquiera se la recaba no hay república. Sin una base de información para establecer una contabilidad gerencial la gestión de una actividad se transforma, en el mejor de los casos, en un emisor de declaraciones y proclamas sin mayor efecto operativo.

14. Desde la creación de la Secretaría Letrada de Estadística del Poder Judicial de la Nación se ha realizado una tarea encomiable en la confección de estadísticas sobre el “movimiento de los expedientes” a lo largo de Sistema Federal de Justicia. Esta información es muy valiosa y seguramente se irá mejorando con el tiempo, si es debidamente auditada y se le agregan otros detalles de los contenidos de los expedientes como, por ejemplo, clasificaciones por delitos,

montos o penas involucrados en el expediente, duración del trámite, clasificación por tipo de resolución del expediente u otras que permitan evaluar la gestión.

15. Sin embargo, una barrera informativa infranqueable para poder avanzar en una tarea efectiva de reasignación de recursos la constituye la falta de información del Presupuesto desagregada por fuero, instancia y juzgado, cruzada por funciones. Todas las categorías funcionales deben estar específicamente diseñadas para poder evaluar la gestión de los servicios de Justicia.

16. La reasignación de recursos en sistemas informáticos que permitan una mayor cobertura informativa y le otorgue celeridad al procesamiento de información es casi de perogrullo.

17. Si hay tanto que invertir en información y no es necesario aumentar los recursos, implica que se deben reformular las políticas de recursos humanos, entrenamiento, y de redefinición y reasignación de funciones.

18. A pesar de las dificultades informativas y utilizando una metodología de inferencia estadística que usaban los astrónomos cuando casi no existían los telescopios, pudimos realizar algunos cálculos de eficiencia en la gestión de los juzgados civiles patrimoniales que se utilizó como muestra de la situación a nivel más desagregado. El rango de *ineficiencia*, medido por la tasa de resolución de casos, es del orden de 12 veces. El Juzgado más *ineficiente* resuelve el 6,1 % de los casos iniciados en un año. El Juzgado más *eficiente* resuelve el 75,1 % de los casos iniciados en un año. Ninguna actividad económica que esté sujeta al régimen de premios y castigos que impone un mercado competitivo podría soportar esos rangos de *ineficiencia*. No existe ninguna razón para que el sistema de Justicia no funcione competitivamente. Es una función que se reserva el Estado para asegurar la igualdad de oportunidad de acceso a la Justicia, pero no para despilfarrar recursos.

19. Nuevamente, construyendo el mismo indicador para los juzgados civiles federales de primera instancia en Estados Unidos para el período 1990-94 la tasa de resolución es del 98 %, o sea que es 2,2 veces más eficiente que el promedio del grupo de juzgados civiles más eficiente en la Argentina, y 5,2 veces mayor que el promedio del grupo menos eficiente de juzgados.

20. Estos indicadores tienden a confirmar los rangos de *ineficiencia*, a nivel microeconómico, que habíamos identificado a nivel general. Por tanto, aun cuando no se investigaron los mismos indicadores para otras áreas del sistema de Justicia, es probable que sean de magnitud semejante.

21. La dispersión en el rango de eficiencia a nivel micro es una robusta confirmación de comportamiento burocrático típico, especialmente en áreas del sector público, donde los derechos de propiedad son ambiguos y donde no existe una estructura de incentivos, premios y castigos, que emule las restricciones de mercado. De este modo, los funcionarios no tienen ningún tipo de estímulo o presión para cumplir con estándares aceptables de eficiencia, y la función se cumple para satisfacer intereses particulares.

22. La estabilidad de los jueces como mecanismo para salvaguardar el equilibrio de poderes puede usarse oportunamente para disimular comportamientos típicamente burocráticos. No obstante, dentro del mismo Poder Judicial, para proteger su independencia se deberá establecer algún sistema de premios y castigos, administrado también con poder e independencia, de modo que puedan ampliarse las causales para remoción, promoción o

reasignación, que sea suficientemente transparente como para que funcione también como mecanismo de disuasión. Una estructura de incentivos en base a los rendimientos es la segunda de las condiciones necesarias, conjuntamente con la de información, para cualquier esfuerzo de reforma que se estructure alrededor de un activo papel *gerencial* para que cualquier reforma del sistema de Justicia pueda tener éxito. De otro modo, cualquier reforma que no contemple estas condiciones mínimas pero inquebrantables, pasará a formar parte del *stock* de propuestas que sólo servirán para que sigamos declamando y proclamando.

ANEXOS