

CUARTA SECCIÓN

CONCLUSIONES

HORACIO M. LYNCH

Capítulo Único

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones de las tres primeras Secciones.

Los resultados de esta investigación, el análisis de los estudios de especialistas extranjeros y el repaso y actualización de anteriores trabajos desarrollados por nuestras instituciones, nos permiten arribar a las siguientes conclusiones:

1. SITUACIÓN

- 1.1** La actual situación del sistema judicial argentino es grave y delicada; conclusión aplicable a la Justicia Nacional / Federal como al caso de algunas provincias.
- 1.2** La posición relativa de la Justicia argentina, de acuerdo a distintas evaluaciones, se encuentra por debajo de países como Indonesia, Filipinas, Colombia y Perú, ubicándose en el nivel 49 entre 56 naciones. La mención a éstos últimos países quiere señalar que no se nos está confrontando con los más desarrollados del planeta sino con otros con similares o más graves problemas que los nuestros.
- 1.3** En relación con otros países de la región, se estima que estamos algo peor que Uruguay y Brasil, y sensiblemente peor que Chile (esto ha sido señalado por experiencias realizadas para esta investigación y coincide con la impresión de los empresarios argentinos), exhibiendo una *performance* preocupante en el MERCOSUR.
- 1.4** Calificaciones internacionales que miden los sistemas judiciales del mundo asignan alrededor de 4,63 puntos al sistema argentino, en una escala de 1 a 10.

Estas calificaciones internacionales coinciden con los resultados de ésta y otras investigaciones y con la opinión pública en relación con la Justicia argentina, en cuanto a que se trata de:

- 1.5** Una Justicia que aparece como muy *ineficiente*, con un sistema *lento, pesado y costoso*, donde en la mayoría de los casos las 'soluciones' no son tales por tardías; una Justicia poco accesible, en la que *la inmediatez está ausente* (es decir, vinculación directa del magistrado con los hechos y con las partes, erigiéndose el expediente como el muro de Berlín que los separa).
Una Justicia con sus *cuadros muy cerrados*, con *poca permeabilidad y criterio en las incorporaciones*, con *baja independencia* en áreas sensibles o claves y que, últimamente, ha evidenciado graves fallas de preparación en los magistrados, con *niveles de corrupción preocupantes* (aún en las provincias). Se señala la *poca transparencia* del sistema judicial que es *incomprensible* para el gran público.
- 1.6** *Se aprecia* como positiva - con los reparos que luego se formulan - la introducción de la oralidad en el enjuiciamiento penal que remedia una situación *anómala, que contrastaba con las experiencias de varias provincias en la utilización de este procedimiento que, en algunos casos, datan de principios de siglo*.
- 1.7** **En muchos casos el sistema es utilizado en contra de sus fines, por ejemplo, por deudores inescrupulosos o como arma política por distintos sectores. Últimamente, la frase ' que formulen las denuncias ante la Justicia' conlleva la peyorativa advertencia de enviar los conflictos a un limbo.**
- 1.8** Es un grave error responsabilizar a los Jueces por este estado de cosas, como también pensar que es exclusivamente responsabilidad del actual Gobierno, considerando que estamos en el final de un proceso de deterioro que se remonta a cuarenta o cincuenta años atrás, juicio con el que debería coincidir cualquier crítica desapasionada.

- 1.9** Más adelante, estas conclusiones precisan las responsabilidades, pero adelantamos que se considera que a esta situación se ha llegado luego de un proceso de declinación que comienza a advertirse casi cinco décadas atrás, por las inoperancias de las distintas administraciones que no supieron revertir y, en muchos casos, potenciaron las falencias. También es necesario afirmar que, *durante décadas*, el conjunto de la sociedad (instituciones, dirigentes, individuos) descuidó la Justicia, no advirtió la importancia de su correcto funcionamiento, ni elevó a las autoridades preocupación alguna por su deterioro.

Esta situación tiene consecuencias lamentables en todo sentido para nuestro país. Una de ellas, y ese ha sido el enfoque especial asignado a esta investigación, es su negativa influencia para la economía y el crecimiento del país.

2. LOS EFECTOS: JUSTICIA Y ECONOMÍA

- 2.1** Desde siempre los juristas han concluido que el buen sistema judicial (junto con razonables bases legales) es el presupuesto del Estado de Derecho, *contribuyendo a garantizar* (es el único que garantiza) un adecuado *desarrollo* (crecimiento) y florecimiento de todas las manifestaciones de la vida humana y, naturalmente, de la economía.
- 2.2** Pero en los últimos años, desde distintas corrientes económicas (Law & Economics, Public Choice, Nueva Economía Institucional) y probablemente a raíz de los trabajos de Douglass North (por los que se le otorgara el Premio Nobel de Economía en 1993), distinguidos especialistas han procurado profundizar el conocimiento de esta relación y el grado y naturaleza de la influencia.
- 2.3** El nexo entre la seguridad jurídica y la Justicia gira en torno a un aspecto de la realidad tan inherente al proceso económico como a la vida misma: todos los acontecimientos se dan en sucesión, extendidos en el tiempo y el espacio. Así, los ingresos y los costos del comienzo se distribuyen en el tiempo, por lo que toda distorsión adicional en la posibilidad de ejercer los derechos de propiedad (previstos) sobre los ingresos futuros afectan muy perniciosamente en la elección de alternativas de inversión o asignación de recursos y, en consecuencia, en los incentivos del progreso económico.
- 2.4** Ya en 1963 se había anticipado el tema en la Argentina de la mano del distinguido científico, abogado y economista, Dr. Julio H. OLIVERA, en su recordada disertación en ocasión de su incorporación a la Academia de Derecho, en la que abordó el tema Seguridad Jurídica y Crecimiento Económico. Allí, luego de describir los cuatro elementos de la Seguridad Jurídica y de asignar a la Justicia una especialísima importancia entre ellos, precisó cómo contribuye al crecimiento aunque recomendó '*... no ser ingenuos y no creer que los obstáculos de distinto orden que pueden retardar el crecimiento económico no se derretirán como la nieve sólo porque dejemos brillar el sol de la seguridad jurídica ...*' aunque concluía que '*... el análisis anterior nos obliga a pensar que un mínimo de seguridad jurídica es realmente condición necesaria para el crecimiento y que, además, el aumento de la seguridad jurídica tiende a favorecer la capacidad de crecimiento del sistema ...*'.
- 2.5** Los estudiosos de las teorías del crecimiento asignan hoy extrema importancia a las instituciones y, entre ellas, distinguen especialmente a la Justicia.
- 2.6** El interés despertado en épocas más recientes por las corrientes económicas mencionadas, terminó por convencer a los organismos internacionales de crédito de la necesidad de mejorar los sistemas judiciales de países en vías de desarrollo¹. *En este sentido*, el Banco Mundial ha concluido que '*... A fin de alcanzar un desarrollo estable y sostenible, el Estado tiene que centrar su atención en los factores sociales fundamentales. La ilegalidad a menudo tiene su origen en la marginación: en realidad, los desheredados pueden llegar a convencerse de que la vulneración de la ley es la única forma de hacerse escuchar. Las políticas públicas pueden asegurar que el crecimiento sea compartido por todos y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, pero sólo si los Gobiernos atribuyen una elevada prioridad a los factores sociales fundamentales ...*'.
- 2.7** Esta influencia (de la Justicia sobre la Economía) puede ser positiva o negativa según el estado en que se encuentre el sistema.
- 2.8** La imagen de la Argentina internacionalmente (por su condición de país deudor, por sus reiterados incumplimientos y por los capitales argentinos en el exterior), la torna más sensible que otros países a las deficientes respuestas del sistema judicial; la situación de nuestro sistema judicial agudiza la desconfianza de la comunidad financiera internacional.
- 2.9** *En teoría, algunos economistas estiman que la situación del sistema judicial incide en un 15% cuando se analizan decisiones de inversión.*

- 2.10 Una reciente investigación realizada en Brasil (IDESP, 1997) corrobora este resultado estimando que "... usando la participación de cada sector en el PBI, empleo e inversión agregados, y a partir de estimaciones de impacto sobre un mejor desempeño de la Justicia en las actividades empresarias en cada sector se obtiene el impacto agregado sobre el producto, el empleo, y las inversiones. En la Producción: aumento del 13.78%; en el Empleo: aumento del 9.4% en el número de personas empleados y en la Inversión: aumento del 10.4% en el nivel de inversión. A partir de un aumento en inversiones, es posible estimar que una mejora en el desempeño del sistema judicial brasileiro, que fuera 'equivalente en términos de agilidad, imparcialidad, y costos al de un sistema judicial de un país del primer mundo - incluida su capacidad de hacer respetar con rapidez sus decisiones -, y que el poder de la Justicia del Trabajo de resolver sobre reajustes salariales y otros conflictos económicos entre empresas y empleados' haría que la tasa de crecimiento del PBI fuera más alta del 25% ..."
- 2.11 **Este porcentaje, en relación con la Argentina, puede estimarse en un nivel superior al 20 % y muy cercano a lo que se ha estimado en Brasil.**
- 2.12 La *corrupción*, además de las connotaciones morales, hoy está considerada en el nivel internacional como uno de los más graves obstáculos para el desarrollo. En el caso de la Argentina, el incremento o el mantenimiento de altos niveles de corrupción debe asignarse al mal estado de la Justicia (STEVE HANKE, 1996).
- 2.13 Aunque es cierto que el cambio de un sistema económico estatal y fuertemente regulado constituyó un importantísimo avance contra la corrupción, aún hoy se mantienen altos los niveles de la misma detectados en la Argentina y ello - *entre otros factores* - debe ser también atribuido a la mala administración de Justicia (por su *ineficiencia* y la impunidad que permite)² .
- 2.14 La baja *performance* de la Justicia influye negativamente en la calificación de competitividad de los países. En el caso de la Argentina, la deficiente nota internacional que le asignan las instituciones que la miden influye negativamente en esa evaluación.
- 2.15 De la misma forma, esta situación de nuestro sistema judicial influye también negativamente en la calificación del *riesgo-país*.
- 2.16 En igual sentido, encarece las inversiones que llegan al país, que deben recurrir al amparo de seguros internacionales otorgados por instituciones como OPIC y MIGA.
- 2.17 La mala calificación del riesgo argentino no solamente desalienta inversiones sino que genera más erogaciones para el país (cada grado en la determinación de la calificación puede estimarse que significa al país anualmente una mayor erogación (de alrededor de \$2.000/\$ 3.000 millones anuales).
- 2.18 Esta mala calificación repercute a su vez en los altos intereses que hoy se pagan en la Argentina: al tener que abonar altas tasas internacionales, el Estado prefiere tomar dinero en el mercado interno a una tasa elevada, pero menor a la que accedería en el mercado internacional.
- 2.19 Igualmente en tanto que las obligaciones que emiten las empresas radicadas en la Argentina no pueden tener una mejor calificación que el *riesgo soberano*, las empresas privadas se ven perjudicadas por la mala calificación argentina, y también compiten con un mayor margen en la carrera de los intereses.
- 2.20 Es difícil estimar las inversiones que no se concretan en el país - que pueden ser atribuidas a la mala situación del sistema judicial - y se desvían hacia otros con similares condiciones de rentabilidad. Pero, según opinión de expertos internacionales consultados por esta investigación, la situación del sistema judicial del país receptor en la inversión tiene un 20% de influencia en las decisiones de inversión. De la misma forma puede estimarse que 1/5 de las inversiones no se concretan en nuestro país en razón de la situación del sistema judicial. Visto de otra manera, podría decirse que con un sistema judicial adecuado las inversiones podrían incrementarse en tal porcentaje. Hipotéticamente, si las inversiones extranjeras de esta década han sido \$ 100.000 mil millones, las inversiones *no concretadas* habrían sido de \$ 20 mil millones.
- 2.21 Los empresarios argentinos coinciden en que el sistema judicial tiene tal incidencia (porcentaje de influencia) en las decisiones de inversión.
- 2.22 De la misma manera puede estimarse que un similar porcentaje de los capitales argentinos en el exterior podría regresar al país de contar con un sistema judicial adecuado.

- 2.23** Una compulsa entre empresarios argentinos determina que la situación del sistema judicial de las provincias incide en las decisiones de inversión o de negocios en las mismas en el referido porcentaje del 20%. Así, queda claro que debido a la mala situación del sistema judicial de sus provincias (hace perder) *se pierden* oportunidades de negocios o de inversión. Los empresarios han confirmado que muchas veces las decisiones de inversión, o de ampliación o radicación de negocios, están influidas por la situación del sistema judicial, y que ante similares condiciones de rentabilidad se elige aquella jurisdicción que ofrece más garantías.
- 2.24** La situación de la Justicia en las provincias argentinas tendrá más relevancia ahora en sus economías, en tanto han comenzado a emitir deuda, y las calificaciones del riesgo provincial (y municipal) tendrán en cuenta el estado de esta institución.
- 2.25** Se ha concluido que la poca confiabilidad de nuestro sistema judicial en la protección de los derechos de los particulares que contratan con el Estado, desalienta - y en ocasiones excluye - las contrataciones con el Estado Nacional, encareciendo de una u otra forma las compras y contratos que *éste realiza*. Visto de otra forma, una mejoría en la situación de quienes contratan con el Estado (protección de derechos en la legislación y por el sistema judicial), aún cuando significara mayores erogaciones en Justicia, se vería compensada con un ahorro en las compras. El grado de incertidumbre en la posibilidad de recuperar los créditos se ve reflejado en los precios que se fijan para el Estado.
- 2.26** Las demoras o el costo, o ambos factores, en la recuperación del crédito a los particulares tiene influencia en las altas tasas de interés. En relación con las provincias, distintas instituciones financieras informan que en aquellas con malos sistemas judiciales, o bien cobran más altas tasas de intereses o bien no proporcionan determinadas líneas de créditos con el consiguiente perjuicio para los negocios y para los habitantes de dichas provincias.
- 2.27** Más que inadecuadas leyes laborales, ha sido la Justicia del Trabajo la responsable del altísimo costo laboral argentino (esta situación ha comenzado a revertirse favorablemente con la sanción de distintas reformas y leyes, como la de accidentes de trabajo y mediación laboral).
- 2.28** El Estado Nacional Argentino ha perdido cientos de millones de pesos en demandas en su contra debido - aunque no ha sido la única razón - al deficiente funcionamiento del sistema judicial.
- 2.29** El Estado Nacional ha perdido cifras significativas en la bajísima posibilidad de recupero de activos en liquidaciones de instituciones financieras.
- 2.30** La situación de la Justicia genera impunidad en materia fiscal creando desigualdades significativas en la competencia. Esto ha sido señalado con particular incidencia por los empresarios que se sienten perjudicados por la competencia desleal.
- 2.31** La *ineficiencia, inoperancia* y aun corrupción que revela el sistema judicial es una de las causas más directas de la evasión y de la consiguiente pérdida de recursos por parte del Estado Nacional. La respuesta del Estado no se orienta a mejorar la *performance* del sistema judicial sino que opta por la *ineficiente e inequitativa* vía, considerada más fácil, de aumentar la presión impositiva sobre los contribuyentes que cumplen, lo que también genera desigualdades.
- 2.32** La *ineficiencia* del sistema provoca aumentos en los gastos legales (costos privados de litigar) lo que incrementa innecesariamente el costo y eficiencia del funcionamiento del sistema legal.
- 2.33** Como se estima que el sistema judicial tiene más influencia que las regulaciones, se concluye que un mal sistema perjudica más gravemente la situación legal del país (malas leyes pueden dar buenos frutos con una correcta aplicación).
- 2.34** Los empresarios argentinos señalan que la lentitud de la Justicia ha perjudicado sensiblemente a la actividad empresaria, restando oportunidades de negocios, colocándolas en términos desfavorables frente a empresas extranjeras o radicadas en el extranjero, impidiendo recuperar los créditos en términos plausibles.
- 2.35** *ANTECEDENTES:* En términos institucionales, y remontándose al pasado, la mala situación de la Justicia tiene incidencia en el funcionamiento de las instituciones del país, y aun en su *inestabilidad política*.
- 2.36** *ANTECEDENTES:* También remontándose al pasado, un correcto funcionamiento de la tarea de filtrar la constitucionalidad de las leyes hubiera evitado el olvido del régimen de libertad de mercado consagrado por nuestra Constitución histórica. Dicho en otras palabras, con una correcta interpretación, se hubiera reducido el grado de *discrecionalidad* del Estado para modificar un régimen claro de libertad económica que consagraba la Magna Carta.

3. GASTO PÚBLICO

- 3.1** La primera evidencia que podemos destacar, respecto de la eficiencia en la provisión de servicios de Justicia por parte del Estado, es el monto del gasto federal respecto del PIB, desde 1941 a 1997. Del análisis de este índice surge que el gasto federal entre el período 1941-83 y 1984-90 creció un 67%, se duplica en el período 1991-97 respecto al anterior, y se triplica respecto del primero..
- 3.2** De la comparación del gasto federal respecto al PIB para la Argentina (período 1941-97) y EE.UU., (1940-97), resulta que el gasto de nuestro país es sistemáticamente superior al de EE.UU., sólo el indicador de EE.UU. se acerca ligeramente al de Argentina en el período 1971-82, en el cual la información nos muestra que este acercamiento se debe específicamente al aumento de las transferencias a los Estados, y no así a gastos aplicados a las actividades de litigar y judicial. Es entonces que, de esta comparación, podemos observar notables diferencias entre ambos sistemas.

4. GASTO PÚBLICO: JUSTICIA NACIONAL

- 4.1** De una muestra de información y su comparación con el PIB, surge que hasta 1991, el gasto en Justicia de las provincias y municipios absorbía un 60% del gasto total, y a partir de 1992 se reparte por mitades con la Justicia Federal.
- 4.2** De la misma manera, se ha estimado que en la comparación con EE.UU. los gastos de las provincias y municipios para algunos años se iguala, siendo del 0,22% promedio del PIB para Argentina, y del 0,23% para EE. UU. No obstante, la igualdad resulta engañosa ya que EE.UU. tiene el doble de Estados.
- 4.3** El gasto público nacional de Argentina es entre 2 y 3 veces mayor respecto al gasto en Justicia de EE.UU. a nivel nacional, resultando del 38% promedio para la Argentina y del 28% para EEUU.
- 4.4** De un análisis del gasto público nacional en Justicia para varios países (Argentina, Alemania, Italia, EE.UU., España, Reino Unido, Suecia, y los Países Bajos), se desprende que el indicador promedio de la Argentina es el mayor. Además, de la comparación del gasto respecto del PIB por punto de calificación con que cuentan los sistemas judiciales de estos países, de acuerdo con la *BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION* y el *WORLD ECONOMIC FORUM*, resulta que la Argentina, mejor dicho el servicio de Justicia, cuesta el doble respecto de los países más próximos del *ranking*, es decir Alemania e Italia, y 2,7 veces respecto de EE.UU., Reino Unido y España

5. EL COSTO DE LA JUSTICIA

- 5.1** Tomando el período de 1990 a 1993 en EE.UU., sobre el que contamos con información de los expedientes iniciados para el sistema federal y el estadual, resulta que el federal es 23 veces más costoso que el estadual.
- 5.2** Para todo el sistema de EE.UU. el costo promedio por expediente iniciado resulta algo más de US\$ 200.
- 5.3** Para la Argentina, de acuerdo con el trabajo realizado por FIEL "*LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN LA ARGENTINA*", el costo por expediente iniciado para todo el sistema de Justicia es de \$ 760, de lo cual se puede deducir que los casos iniciados, estimados por esta institución para 1992, serían del orden de 546.000.
- 5.4** En consecuencia, el costo promedio por expediente iniciado, para todo el sistema de Justicia argentino, es de casi cuatro veces el de EE.UU.
- 5.5** Al tomar como indicador la cantidad de casos resueltos, respecto de los iniciados, observamos que en EE.UU., para el promedio del período de 1990 hasta 1994, el porcentaje de casos resueltos respecto de los iniciados es del 94%. La misma relación, para el período 1991-96, en Argentina es del 67%, es decir un 30% menos que la de EE.UU.
- 5.6** De lo dicho en el punto anterior se desprende que al proyectarse los casos con las tasas observadas en el período arriba mencionado, los casos en trámite en EE.UU., dejarán de crecer en un par de años, resultando a la inversa en nuestro país, ya que dadas las condiciones iniciales, los casos en trámite se duplicarían en 5 años.
- 5.7** La duración promedio de un expediente es una consecuencia de la tasa de crecimiento, resultando de esta forma que, con las tasas observadas en el punto anterior, la duración promedio de una causa - dadas las condiciones iniciales - de 2 años se duplicaría a 4, en 3 años.

6. ANÁLISIS MICROECONÓMICO DE LA JUSTICIA

- 6.1** 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.
- 6.2** Los Juzgados Civiles Federales de primera instancia en EEUU para el período 1990-94 cuentan con una tasa de resolución del 98%, o sea, que es mayor en 2,2 veces, es decir más eficiente que el promedio del grupo de Juzgados Civiles más eficientes en Argentina, y 5,2 veces mayor que el promedio del grupo menos eficiente de Juzgados.
- 6.3** 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.

7. CAUSAS

Se considera que se ha llegado a esta situación como el final de un proceso de declinación que comienza hace casi cinco décadas, por la inoperancia de las distintas administraciones que no supieron revertir una *preocupante y evidente* tendencia y que, en algunos casos, potenciaron las falencias.

Pero también cabe subrayar la *responsabilidad del conjunto de la sociedad* (instituciones, dirigentes, individuos) que descuidó la Justicia, no advirtió la importancia de su correcto funcionamiento y no reclamó la preocupación de las autoridades.

Como causas directas de la situación se estiman, en el orden nacional:

- 7.1** La zona gris existente entre el PE y la CSN respecto de la responsabilidad del manejo del PJ, lo que determinó que nunca ninguno de los Poderes lo considerara de su responsabilidad.
- 7.2** El consiguiente descuido que ha hecho la CSN de su misión constitucional de ser cabeza del PJ;
- 7.3** *La ausencia de una política judicial* (producto del total desconocimiento de su significado).
- 7.4** Un desconocimiento de la naturaleza de los problemas que evidenciaba el PJ y que fueron tradicionalmente atribuidos a un origen procesal (a pesar de las advertencias formuladas por especialistas de esta disciplina), cuando se trataba de falencias de formación de los magistrados, de falencias estructurales, de sistemas, de administración de los recursos; etc.
- 7.5** Nunca se advirtió la importancia de la correcta formación de abogados y Jueces (área en la cual también se advierte un descuido imperdonable del PJ, CSN), que no es exclusivamente un resorte universitario vedado al PJ (descuido que se mantiene hasta nuestros días y que no será totalmente - y quizás ni siquiera parcialmente -, corregido por la creación de una Escuela Judicial que solamente podrá paliar una parte del problema).
- 7.6** Un inadecuado sistema de selección de magistrados que implica (a) equivocarse en el 'tubo de salida' pero que (b) no es la única razón del problema, en tanto ha existido un *inadecuado sistema de ingresos al PJ* que incide en el nivel de aquellos que en el otro extremo terminan en mejor (y a veces única) posición para ser designados Jueces;
- 7.7** En términos históricos y en lo que va del siglo, la inoperancia o ignorancia de las autoridades responsables, más el desconocimiento por parte de la sociedad de la importancia del sistema judicial, determinó que siempre se debatiera con la más absoluta carencia de medios. Las curvas de crecimiento de las asignaciones para los tres Poderes desde principio de siglo, muestran una notable diferencia a favor del PE y PL, que contrasta con el del PJ, que prácticamente fue vegetativo.
- 7.8** Esta situación ha sido revertida fuertemente en los últimos años - hasta los excesos señalados en los apartados poco antes consignados -, pero sin que los resultados se reflejaran en una mejor *performance* (por el contrario coincide con el continuo descenso de la situación).

Los grandes beneficiarios del incremento, luego de elevar los salarios a niveles aceptables, han sido el nuevo sistema de enjuiciamiento penal (excesivamente costoso) y el desmesurado crecimiento de la CSN que, a pesar de ello, no ha mejorado su rendimiento.

8. LA SOCIEDAD Y LA JUSTICIA - LAS RESPONSABILIDADES

- 8.1** La opinión de instituciones y ciudadanos sobre la Justicia (expresada en encuestas pero también en artículos, comentarios, cartas de lectores) devuelven imágenes muy negativas para el PJ. Siempre hubo recelo y desconfianza hacia la Justicia (recordar el Martín Fierro), pero en las últimas décadas esa mala imagen se ha acentuado en consonancia con el deterioro del sistema.
- 8.2** De esa forma, el PJ casi ha perdido uno de sus principales atributos - el temor reverencial - que determina el cumplimiento espontáneo de la ley. Frente a incumplimientos masivos el sistema no puede responder.
- 8.3** La sociedad ha descuidado su Justicia, y cuando se ha vuelto hacia ella le ha pedido respuestas que el sistema, debido a años de descuido, no está preparado para responder adecuadamente.
- 8.4** La situación no es atribuible exclusivamente a los magistrados, funcionarios y empleados, a pesar de lo cual, la sociedad, los medios y los comunicadores continúan culpándolos (responsabilizándolos) sin *ser* conscientes de su propia responsabilidad.
- 8.5** En general no se enfoca a los verdaderos responsables; es más, muchas veces éstos son inconscientes de lo que ha sucedido; no hay real conocimiento de la naturaleza del mal, y de sus manifestaciones, tanto como no la hay sobre cómo y quién debió haber actuado. En los últimos años los males son atribuidos al PE, a pesar de que en verdad tiene sólo parte de la responsabilidad (de la culpa).
- 8.6** Hay un alto grado de politización en el sistema, y esto no es responsabilidad exclusiva de la actual administración - sino de los últimos Gobiernos - agravándose por los reclamos insatisfechos de la sociedad.

9. ÁREAS

A continuación se analizarán las conclusiones más relevantes en relación con la Justicia nacional/federal y, en muchos aspectos, con referencia específica a la Justicia de la Capital Federal

9.1 EN GENERAL

- 9.1.1** Como observación de tipo general se advierte que el sistema judicial argentino carece de lo básico en cualquier sistema judicial racionalmente organizado: un subsistema de menor cuantía - *o de resolución inmediata* - que alivie o filtre al sistema general, con el resultado de que todos los problemas, simples o complejos, de poco o mucho monto, con gran repercusión social o con mínima, se resuelven de la misma forma, con las mismas formalidades y procedimientos, con los mismos costos, y con un resultado general malo para todos.
- 9.1.2** La irracionalidad de la situación nunca ha sido advertida con la incidencia que tiene por las autoridades responsables. Inclusive hoy día se continúa viendo la creación de este sistema no tanto para aportar racionalidad, sino para satisfacer nuevas demandas de Justicia que hoy no tienen ningún tipo de solución.
- 9.1.3** Existe una sensible derivación de cuestiones de provincias hacia la Justicia de la Capital por opción contractual (se pacta la jurisdicción de la Capital, por ofrecer mayores garantías o por comodidad de los abogados) o legal (v. gr. opción en Legislación Laboral de demandar en la sede legal de la empresa).
- 9.1.4** Nunca se han hecho estadísticas oficiales sobre los montos involucrados (existe un grave déficit en materia estadística). Por ello una compulsión realizada en el curso de esta investigación se orientó a determinar los montos involucrados en las demandas judiciales con los resultados que se consignan en el trabajo.
- 9.1.5** Son destacables las falencias informativas respecto del sistema judicial. Las estadísticas son pocas y poco confiables, no están bien orientadas y son notables las carencias.

9.2 INSTITUCIONAL

- 9.2.1** La *independencia* del PJ es una materia pendiente.
- 9.2.2** Las *designaciones* de magistrados - especialmente en la CSN y en áreas sensibles de la Justicia - fueron de carácter político. La historia argentina de los últimos cincuenta años demuestra que ha habido aprovechamiento político por parte de algunos y, por parte de otros, desinterés o peor aún, negociaciones mezquinas, sin que nadie reaccionara.
- 9.2.3** De todas formas, se espera que la sanción de la Ley del Consejo de la Magistratura permita mejorar la situación
- 9.2.4** La *corrupción* se ha manifestado en el orden nacional en niveles preocupantes. Sin embargo, debe destacarse como positiva que muchas veces las denuncias contra los Jueces partieron de sus colegas magistrados.
- 9.2.5** Existen numerosos Juicios políticos sin tratamiento. También en este sentido se espera que el Tribunal de Enjuiciamiento dará curso a estos casos.

9.3 LA CORTE SUPREMA

- 9.3.1** La CSN continúa ahogada por expedientes que la desvían absolutamente de su función primaria fijada por la Constitución Nacional. Los cambios producidos en los últimos quince años no han modificado la situación. El aumento del número de Jueces sólo ha derivado en un incremento irracional del Presupuesto y en mayores demoras en el Alto Tribunal.
- 9.3.2** Las recomendaciones que se escuchan no apuntan a corregir la raíz del problema - las cuestiones de arbitrariedad - que representan un 70% del trabajo que agobia al Alto Tribunal.
- 9.3.3** A pesar de sufrir la avalancha de expedientes y el incremento del trabajo y de tener la responsabilidad de velar por el sistema, la Corte Suprema de la Nación nunca advirtió que la respuesta real al problema debe ser eliminar la arbitrariedad en el sistema judicial argentino, e intentó equivocadamente paliar el problema con sus fallos³. La verdadera solución era ocuparse de mejorar el sistema, esto es, eliminar las causas y no concentrarse en los efectos.
- 9.3.4** No ha sido estudiada la propuesta de erradicar definitivamente de la Corte Suprema de la Nación a este tipo de cuestiones, por la vía de implantar algún sistema que repare a los litigantes por los eventuales errores judiciales (responsabilidad del Estado por errores judiciales).⁴

9.4 HUMANA

- 9.4.1** La formación de abogados y Jueces continúa siendo preocupante. En teoría y oficialmente sólo habría oportunidad en la etapa universitaria. Los cambios y mejoras que se advierten en algunos esfuerzos privados no garantizan una mejora futura en tanto el sistema de ingreso al PJ (no estamos hablando de la designación de magistrados, sino del ingreso a las escalas iniciales) no sea modificado y no existan concursos. Por otro lado, parece no ser equitativo que sólo alumnos de universidades privadas accedan a una mejor formación.
- 9.4.2** En la Facultad de Derecho de la UBA la situación es gravísima y un alto porcentaje de los empleados judiciales estudian en ella.
- 9.4.3** No existe todavía una Escuela Judicial. Hubo proyectos con interesante grado de avance pero no se concretaron.
- 9.4.4** En el nivel de los *empleados* el panorama es anómalo, según estudios de diversas fuentes (Arthur Andersen, FIEL, Banco Mundial y Fundación Mediterránea). No se ha distinguido nunca entre el empleado y el estudiante de Derecho según propuestas de nuestras instituciones. Tampoco se mejoró el sistema de reclutamiento en el PJ.
- 9.4.5** Tampoco existe ningún régimen de incentivos según fue recomendado por Arthur Andersen (1993) y FIEL (1996).

9.5 FUNCIONAL

- 9.5.1** La demora en la introducción de la informática en los Tribunales sumada a equivocaciones en cuanto a la filosofía de su implementación, ha traído aparejados graves resultados en el funcionamiento. No obstante, se advierten con esperanza algunas buenas iniciativas, aunque todavía sin tener claros los objetivos (al menos no se han presentado), y, por ello, probablemente se continúen repitiendo errores que oportunamente se anticiparon ante la informatización de la Justicia Laboral.
- 9.5.2** Las deficiencias administrativas del PJ, que fueron señaladas con profundidad por el informe Arthur Andersen, continúan sin corregirse.

- 9.5.3** *Estructura de los Juzgados:* ha sido señalada (Bielsa, 1992) correctamente que la estructura de los Juzgados nunca ha sido revisada y mantiene una conformación similar a la original del siglo pasado.
- 9.5.4** *División funcional:* no ha sido nunca sometido a revisión un sistema que divida el trabajo por la materia antes que por el tipo de materia. Con el resultado que procesos universales, de conocimiento (cualquiera sea el monto) y ejecutivos se ven todos reproducidos en los diferentes Fueros de la Justicia no penal.
- 9.5.5** La introducción del sistema de mediación no ha determinado todavía - por fallas de implementación, entre otras causas - los efectos beneficiosos que se esperaban.

9.6 PENAL

- 9.6.1** La introducción del sistema de enjuiciamiento penal ha representado un gran paso adelante, pero también genera grandes interrogantes.
- 9.6.2** Uno de ellos es el referido al altísimo costo que dicho enjuiciamiento genera y que - colocando las ventajas ante otras opciones de similar importancia - hace dudar sobre las bondades del sistema.
- 9.6.3** En cuanto a los Fiscales, la reciente sanción de la ley de Ministerio Público ha puesto fin a una grave situación, y se espera pueda representar un positivo avance.
- 9.6.4** Lo mismo puede decirse respecto de la licitación para la construcción de nuevas cárceles, a fin de intentar paliar el gravísimo déficit existente en esta área.

10. PROVINCIAS

- 10.1** La situación de los sistemas provinciales no es uniforme: hay algunos que funcionan aceptablemente (mejor que la Justicia Nacional) y otros que están en niveles similares o peores.
- 10.2** Entre los cuestionamientos más comunes, con pocas y honrosas excepciones, se menciona la poca o falta de independencia en los Superiores Tribunales respecto del poder político de turno.
- 10.3** Casi sin excepción se opina que el nivel de los magistrados debiera ser mejor.
- 10.4** Se observan comentarios positivos en general, al sistema de Consejo de Magistratura (entendida la morigerada versión del constitucionalismo provincial argentino) para la designación de los magistrados.
- 10.5** Diversos índices indican que, en general, están en mejores niveles que en el orden nacional/federal.
- 10.6** En general, la Justicia de las provincias exhibe un menor nivel de *corrupción* que el observado en el orden nacional y especialmente en la Justicia de la Capital Federal.
- 10.7** En materia *penal* hay también diferencias entre los sistemas y es casi uniforme un grave déficit en los establecimientos carcelarios.
- 10.8** En muchas provincias se mantiene en funcionamiento un sistema de enjuiciamiento penal oral que evidencia adecuadas *performance*.
- 10.9** Entre las provincias, en las más antiguas, el sistema aparece exhibiendo peores *performances* que las más nuevas provincias como Tierra del Fuego (señalada como una de las mejores), La Pampa, Neuquén.
- 10.10** La situación de la Justicia en la provincia de San Luis es gravísima, al extremo de justificar la intervención federal por anormal funcionamiento de los Poderes.
- 10.11** En algunas provincias se advierten iniciativas saludables pero en general los referentes que han opinado para esta investigación no son optimistas para los próximos años.
- 10.12** En la PBA la distribución de las causas muestra el siguiente cuadro: un 44% de Juicios ejecutivos, un 12.5% de procesos universales (de los que 10% corresponden a sucesiones) y el resto o sea, prácticamente otro 43,5% son Juicios de conocimiento.

¹ Aunque hablando de una 'segunda generación' de reformas, cuestión que se prestará a interesantes debates.

² V. artículo de KENT

³ Un estudio de **fores** (*Diagnóstico de la Justicia Argentina*, 1988), señaló con absoluta precisión, basada en estudios estadísticos realizados sobre los fallos de la misma Corte Suprema de la Nación, dónde estaban los problemas, en qué consistían, los Tribunales o jurisdicciones con más problemas

⁴ V. LYNCH, Horacio M.. *EL RECURSO EXTRAORDINARIO POR ARBITRARIEDAD Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERRORES JUDICIALES*, en LL...1990-D-719.