

J U S T I C I A Y E C O N O M Í A

por Horacio M. Lynch
<hmlynch@interlink.com.ar>

BUENOS AIRES, Octubre de 2000

JUSTICIA Y ECONOMÍA¹

(¿Existe alguna relación entre el buen funcionamiento de la Justicia y la buena marcha de la economía?)

Por Horacio M. Lynch

El presente artículo resume el correspondiente capítulo de la Investigación JUSTICIA & DESARROLLO ECONÓMICO, encargada por el Consejo Empresario Argentino, CEA al Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, y a FORES, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia. El Dr. Horacio M. Lynch dirigió la investigación en representación de la primera institución en tanto el Dr. Enrique V. del Carril lo hizo en nombre de FORES..

Introducción

En los últimos años la eficiencia de la Justicia en relación con el desarrollo económico ha llamado la atención de los economistas y de los organismos internacionales de crédito. Hasta ahora los empresarios como ciudadanos han estado preocupados por nuestra Justicia pero se mantuvieron algo alejados, pensando tal vez que se trataba de una cuestión ajena a sus funciones empresarias, o quizás muy técnica, y, en cierta forma, politizada. Esta nueva visión de las relaciones entre la Justicia y la Economía les autoriza y, en cierta forma, les compele a ocuparse no ya como ciudadanos sino como empresarios y como instituciones empresarias.

¿ CUÁNTO Y CÓMO INCIDE LA JUSTICIA SOBRE LA ECONOMÍA?

Un trabajo de economistas especializados se arriesga a estimar que su mal funcionamiento incide en un 15% en el crecimientoⁱ. Una reciente investigación en Brasil ubicó este valor algo más alto, en el orden del 25%ⁱⁱ. Es entonces un tema al que hay que prestar atención, al menos, desde el punto de vista utilitario del crecimiento económico. En verdad, la existencia de un sistema judicial es esencial en la vida del país, muy por encima de estas conclusiones pragmáticas.

Y ¿ cómo está la Justicia argentina?, ¿ Podría estar perjudicando nuestro crecimiento económico?, en ese caso, ¿ en qué medida ?.

La Justicia tiene una mala imagen en nuestro país pero lamentablemente también en el exterior: Un informeⁱⁱⁱ, asigna a la Justicia argentina una nota de 6 (sobre 10 puntos), valor con el cual nos encontramos en el puesto 44 entre 50 países; otro la califica 1,93 sobre 6 puntos, lo que nos ubica en el puesto 49 entre 56 países^{iv}. El índice combinado entre ambas la muestra con una eficiencia de 4,63 sobre 10 puntos.

Por otro lado, en los últimos informes que el Presidente de los EE.UU. presenta anualmente al Congreso de su país ha insistido en una preocupante visión crítica sobre nuestra Justicia. El FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) ha señalado públicamente

¹ El autor agradece la colaboración prestada por la Lic. Mariana Guisarri.

su preocupación por la situación de nuestra Justicia^v. Un informe económico de la Embajada de Francia contiene un juicio muy crítico sobre la Justicia argentina, y los hombres de negocios franceses reciben una impresión desalentadora para invertir.

Vemos así que las críticas que internacionalmente se formulan al funcionamiento de nuestra Justicia no son opiniones aisladas ni políticamente interesadas. Distintas instituciones - institutos de investigación privados, organizaciones de crédito internacionales, o Gobiernos - coinciden en señalar que la Justicia argentina no funciona bien, es *ineficiente* y no es garantía para las inversiones.

Esto acredita que la mala imagen interna no es simplemente tal ni desvíos políticamente interesados. Por otro lado, existen estudios técnicos realizados en nuestro país que corroboran esta mala imagen internacional (nuestra investigación ha llegado a similares conclusiones).

Un estudio efectuado por el Banco Mundial (1994) sobre el funcionamiento de la Justicia argentina ha concluido que está en mala situación, tanto en el orden nacional como en el caso de varias provincias que fueron analizadas. Otro, en este caso realizado por FIEL (1996) determinó un altísimo nivel de *ineficiencia* en la Justicia argentina^{vi}.

En el curso de una investigación encargada a **fores**, Foro de Estudios sobre Administración de Justicia, por el CEA, Consejo Empresario Argentino se han determinado niveles de *ineficiencia* inaceptables tanto en el orden nacional como en varias provincias. Por ejemplo, en la Justicia Civil de la Capital Federal es del orden del 50% (y en este caso se trata de un Fuero *promedio*). Otros estudios realizados respecto de los Fueros Laborales y Comerciales llegan a resultados similares (mayor *ineficiencia* en lo laboral).

Otra señal de clara *ineficiencia* la encontramos en el hecho de que el sistema judicial argentino, en general, resuelve con igual tratamiento los asuntos complejos y sencillos, los de gran importancia económica o bien aquellos de mínima relevancia. Y aunque no hay estudios precisos sobre el costo que cada Juicio tiene para el Estado, existe un mínimo por debajo del cual es más conveniente para el Estado pagar lo que las partes discuten que tramitar sus diferencias.

Como no existe información oficial sobre montos, el tema fue estudiado en este proyecto en Juzgados Civiles y Comerciales de la Capital Federal, confirmándose que un altísimo porcentaje del nivel de los asuntos no justifica la realización por un Juicio Ordinario. En efecto, este trabajo estableció que un alto porcentaje de los Juicios son por montos inferiores a \$ 5.000, con lo cual probablemente sea mayor para el Estado el costo de resolver los juicios que abonar lo que se discute en ellos.

Esta misma investigación determina que también la situación en la Justicia de algunas provincias es preocupante. Hemos comprobado además que nuestros empresarios la evitan y, cuando no pueden hacerlo, agregan un costo adicional (léase, transfieren de alguna forma la *ineficiencia* a sus precios).

Las notas que las calificadoras asignan al riesgo soberano argentino son malas, por lo que el país debe pagar altos intereses (un cambio de una categoría en la calificación de riesgo país, nos permitiría ahorrar entre \$ 2.000/\$ 3.000 millones por año). Se supone que la deficiente situación de nuestra Justicia influye en la determinación de esa calificación y hemos concluido que al tiempo de escribirse este Prólogo subsiste, antes que por indicadores económicos, por razones político-institucionales (entre los que está la inseguridad jurídica del país, y el mal funcionamiento del sistema judicial).

También la *ineficiencia* de la Justicia tiene incidencia en la *competitividad* del país, según los parámetros utilizados por las instituciones que miden esta cualidad, aclarando que la Argentina está No. 40 entre 50 países.

La mala calificación y los bajos índices de competitividad alejan las inversiones extranjeras en el país. (Una consulta efectuada en la investigación antes mencionada, a un grupo de abogados de Europa y EE.UU. - especializados en inversiones fuera de sus países -, concluyó que la situación de la Justicia incide en un 20% en las decisiones de inversión). Lo mismo ocurre con la inversión interna que, durante años, fue una de las causas de la fuga de capitales.

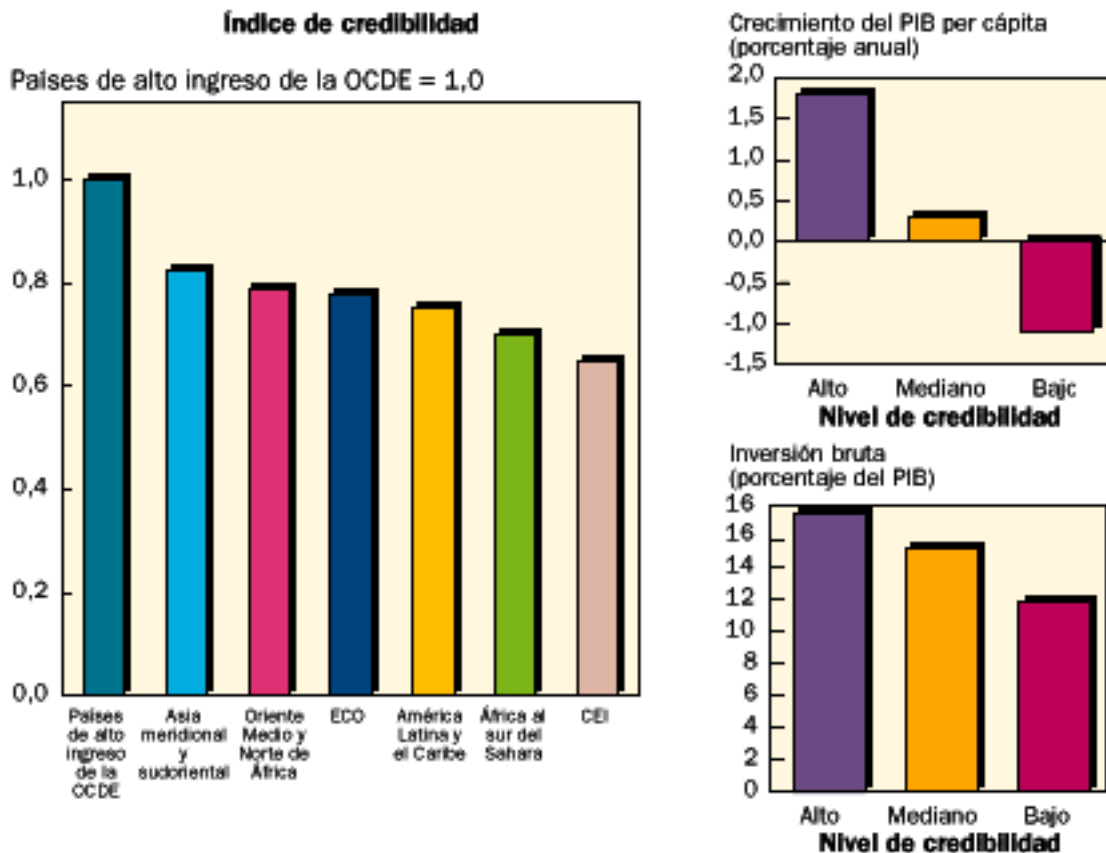
La opinión del Banco Mundialvii

Es interesante repasar conceptos por los cuales el *BANCO MUNDIAL* (World Bank) considera importante a la Justicia:

«...Primera función del Estado: asentar bien los cimientos. La misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza. Son las siguientes:

- establecimiento de un ordenamiento jurídico básico;*
- mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica;*
- inversión en servicios sociales básicos e infraestructura;*
- protección de los grupos vulnerables, y*
- defensa del medio ambiente.*

*... Y la credibilidad de los poderes públicos - la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican-- puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas. Una encuesta entre empresarios del sector formal e informal de 69 países realizada específicamente para este Informe confirma lo que ya se sabía en forma más fragmentaria: que muchas naciones no cuentan con las bases institucionales imprescindibles para el desarrollo del mercado (Recuadro 2). Los elevados niveles de delincuencia y violencia personal y un **sistema judicial imprevisible** se combinan para constituir lo que en el presente Informe se denomina "síndrome de ilegalidad". La debilidad y arbitrariedad de las instituciones estatales agravan muchas veces la situación con su comportamiento imprevisible y contradictorio. De esa manera, lejos de contribuir al crecimiento del mercado, lo perjudican, y socavan la credibilidad del Estado. (v. Recuadro 2 Credibilidad, inversión y crecimiento) ... 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.*



Nota: El índice de credibilidad (panel de la izquierda) es un indicador resumido que engloba las mediciones del otro Gráfico. Cada barra de los paneles de la derecha representa el índice medio de credibilidad de un grupo de países. Los gráficos se basan en regresiones, correspondientes a 1984-93, del crecimiento del PIB (32 países) y de la inversión (33 países) con arreglo al índice, controlando el nivel de ingreso y de educación y las distorsiones de las políticas. Asia meridional y sudoriental, y Oriente Medio y Norte de África están representados únicamente por tres economías, en cada caso. Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de la encuesta del sector privado realizada para este Informe y en los documentos de antecedentes de Brunetti, Kisunko y Weder.

Hasta aquí la opinión del Banco Mundial. Hemos querido incluirla en forma textual tanto por la claridad con que se expresa como por la envergadura de la institución que la formula. Finalmente, en los últimos dos o tres años, los economistas han concentrado sus esfuerzos en los estudios sobre *la corrupción*, y sus desastrosos efectos sobre la economía. Y varios trabajos señalan la íntima relación que existe entre el mal funcionamiento de la Justicia y el florecimiento de este flagelo. En nuestra opinión esto se ve claramente probado en nuestro país, donde la curva de crecimiento de la corrupción es inversamente creciente frente a la curva de deterioro del sistema judicial. No existían mediciones de corrupción en los años a los que estamos refiriendo, pero un trabajo que ha medido la eficiencia de la Justicia desde

1930 a 1992^{viii} muestra el grado de deterioro de la misma, en tanto la corrupción ha crecido - según mediciones internacionales (y en la percepción interna)- en términos computables.

Hasta hace pocos años, entre los casos de estudio de la materia *INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS* de los estudiantes de Derecho de los EE.UU. figuraba la anulación de los contratos petroleros efectuada por el Gobierno argentino en 1964, como uno de los ejemplos de la inseguridad jurídica reinante en nuestro país. Hoy seguimos figurando negativamente en los casos de estudio pero ha cambiado el sesgo de la información, porque en vez (o además) de la seguridad jurídica se mencionan casos de corrupción^{ix}.

Por su parte, un trabajo del profesor Steve HANKE quien tomó como ejemplo el caso de los dos países que más han liberalizado sus economías desde 1990- Nueva Zelanda y Argentina - extrañado por el hecho de que nuestro país continuara con corrupción, concluye terminantemente que ello solamente puede deberse al mal funcionamiento del sistema judicial.^x

Consideramos que lo reseñado es suficientemente ilustrativo para justificar la conveniencia y el interés de una institución empresaria para ocuparse del problema de la Justicia. Ya no se trata de hacerlo por razones institucionales o que escapen al interés inmediato de los empresarios: *además* de todo esto, se trata de algo que influye directamente en la marcha de las empresas.

* * *

Hasta aquí el planteo de la cuestión efectuado en la introducción. Avanzando en este trabajo, JUSTICIA & DESARROLLO ECONÓMICO se hicieron diferentes estudios, encuestas y comprobaciones, se avanzó en la búsqueda de indicadores especiales para nuestro país y concluyó con una estimación para la Argentina. En próximos artículos se intentará mostrar el trabajo realizado en la búsqueda de diagnósticos más objetivos que meras opiniones o impresiones y el esfuerzo por seleccionar indicadores para una medición ajustada a la realidad de nuestro país.

i SHERWOOD, ROBERT M., DE SOUZA, CELSO MARCOS, SHEPHERD, GEOFFREY, *Judicial Systems and Economic Performance*, FEB. 1994.

ii IDESP, *Economic Cost of Judicial Inefficiency in Brazil*, First Draft, November 1997.

iii BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION (HOY THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT - EIU).

iv ESTA VEZ REALIZADA POR EL WORLD ECONOMIC FORUM.

v ADEBA, *CONVENCIÓN NACIONAL DE BANCOS '97*, Argentina en el mundo - Foro del MERCOSUR, Buenos Aires 19,20 y 21 de mayo de 1997, pág. 457.

9 FIEL, *La reforma de la administración de justicia. El Poder Judicial argentino*. (Parte 1 - Capítulo I), Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) - 1996.

10 INFORME DEL BANCO MUNDIAL *El desarrollo mundial 1997, El estado en un mundo en transformación*, AGOSTO DE 1997.

viii *Seguridad Jurídica & Progreso Económico*, DE LOS ABOGADOS HORACIO M. LYNCH Y HORACIO SUAREZ BIDONDO, Y DEL ECONOMISTA ROBERTO A. VASSOLO, PREPARADO PARA OPTAR POR EL PREMIO ADEBA 1992.

ix FOLSOM, Ralph H., GORDON, Michael Wallace y SPANOGLE, John A. Jr. *International Business Transactions - A problem orientated course book* - Second edition, AMERICAN CASE BOOD SERIES, ED. WEST PUBLISHING, REPRODUCIENDO UN ARTÍCULO DEL WASHINGTON POST, DIC. 2/90.

x HANKE, STEVE EN *The curse of corruption*, EN FORBES, July 29, 1996, pág. 103.