

## CAPÍTULO 3

### EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO DE LA JUSTICIA

En el Capítulo 2 se trató de identificar, de acuerdo a la nomenclatura del Capítulo I 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 II 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 de Argentina dobla o triplica al de otros países comparables, en particular, EE.UU..

En el mismo capítulo anterior, 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 Argentina dobla, por lo menos, al país elegido como país control, EE.UU., 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 de los años 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 8 países desarrollados con la calificación sobre el desempeño de la misma, muestra que Argentina supera en dos veces y media a EE.UU., 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 Argentina cuatro veces más caro que el mismo indicador para EE.UU..

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 II 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”<sup>1</sup>. 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 a “el 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)<sup>2</sup>.

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 periodos anteriores (casos en trámite del período anterior, E ó ET), o sea la carga de trabajo no resuelta de periodos anteriores, o a la suma de los dos (I+ET). Naturalmente, que 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.<sup>3</sup>

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 subperiodos, 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			
<b>1991/92</b>	<b>0.028</b>	<b>0.033</b>	<b>1.157</b>	<b>0.031</b>	<b>0.038</b>	<b>1.259</b>			
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
<b>1993/96</b>	<b>0.241</b>	<b>0.130</b>	<b>0.537</b>	<b>0.127</b>	<b>0.085</b>	<b>0.671</b>	<b>0.113</b>	<b>0.065</b>	<b>0.578</b>

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 8 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<sup>4</sup>. 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 a 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 por ciento de los casos ingresados. Por otra parte también existe otro Juzgado (No. 48) que resolvió, en el mismo período, el 75,1 por ciento de los casos iniciados. En promedio los Juzgados resuelven el 24,1 por ciento 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 por ciento. Es decir que hay 43 Juzgados por debajo de 20,3 por ciento 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 más eficientes<sup>5</sup>. 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 un 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 porqué 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”<sup>6</sup>. 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, el mismo debe diseñarse 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<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>. Adicionalmente, existe otro estadístico, Bera-Jarque, que combinando las dos anomalías anteriores nos permite *testear* la hipótesis de normalidad de una distribución de frecuencias<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>.

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 Berqa-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”<sup>12</sup>. 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 por ciento.

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 doscientos por ciento. 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 EE.UU.. No obstante, existe alguna información parcial para indicadores semejantes de los Juzgados Civiles para los EEUU 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 EEUU. El indicador R/I muestra un porcentaje de resolución respecto de los casos iniciados del 98,1 por ciento, es decir, 2,2 veces mayor respecto al grupo más eficiente de los Juzgados Civiles en 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>. 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 incidental 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.*<sup>16</sup>

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<sup>17</sup>. 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 el mismo 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,  $[\Delta C(q)]$ , es igual al ingreso marginal,  $[\Delta R(q)]$ . 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,  $q$ <sup>18</sup>. 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,

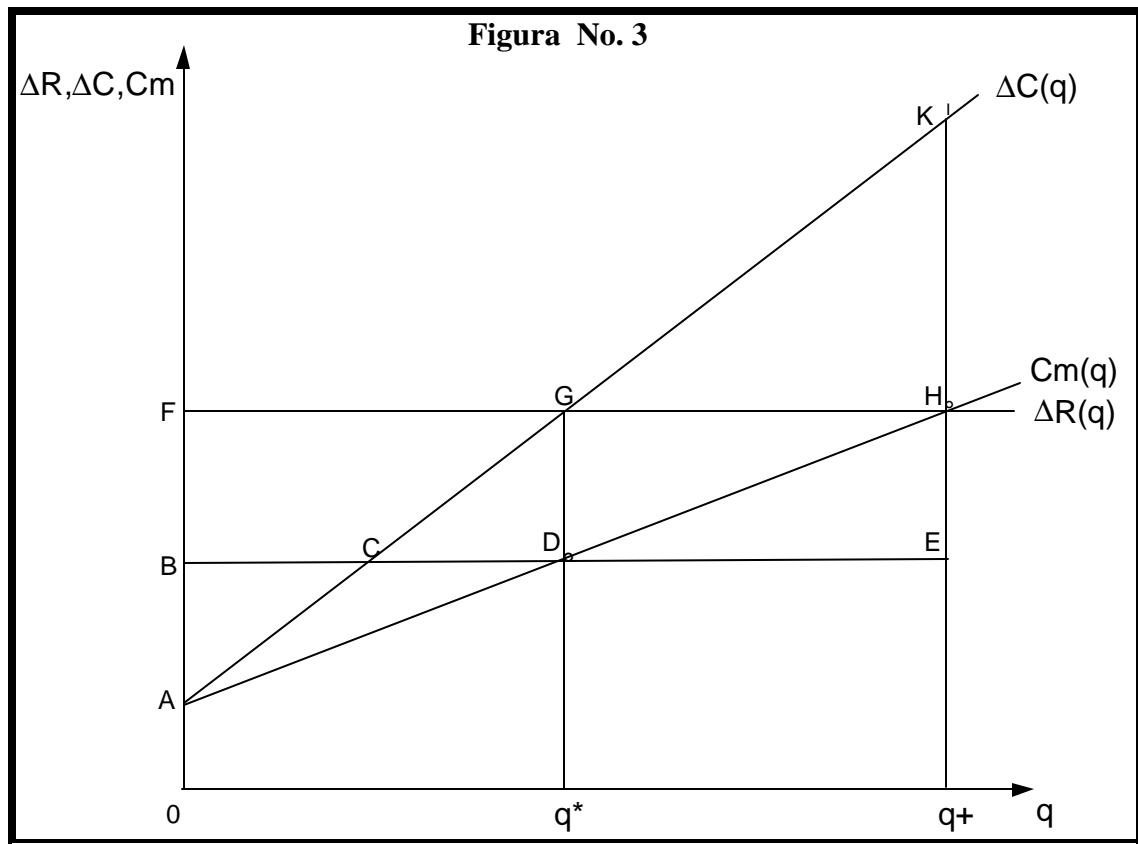
$$Cm(q^+) = \frac{C}{q^+} = \Delta R(q^+)$$

si multiplicamos todo por  $q^+$ , obtenemos

$$q^+ \cdot Cm(q^+) = C = q^+ \cdot \Delta R(q^+) = R$$

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.*<sup>19</sup>



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, juegan 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<sup>20</sup>.

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<sup>21</sup>.

En el caso de nuestras observaciones sobre el sistema de Justicia en 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Thomas Sowell, 'Knowledge and Decisions', Basic Books, New York, 1980, pág. 16.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 position 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 están 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> El estadístico de Bera-Jarque tiene una distribución  $\chi^2(2)$ .

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> 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.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Neil Garston (editor), *“Bureaucracy: Three Paradigms”*, Kluwer Academic Publishers, 1993.

<sup>14</sup> Mancur Olson, *“The Logic of Colective Action. Public Goods and the Theory of Groups”*, Harvard University Press, 1965.

<sup>15</sup> William A. Niskanen, Jr., *“Bureaucracy and Public Economics”*, 1971, reeditado en 1994 por The Locke Institute and Edward Elgar.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> William A. Niskanen, Jr., *“Bureaucrac y and Public Economics”*, op. cit, pág. 38.

<sup>20</sup> 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 monopsónico de los servicios del burócrata y como genuino representante del principal que es el votante.

<sup>21</sup> Para otras ampliaciones de este modelo se puede consultar Dennis C. Mueller, *“Public Choice II”*, Cambridge University Press, 1989.