

SEGURIDAD JURÍDICA & PROGRESO
ECONÓMICO EN LA ARGENTINA

**SEGURIDAD
JURIDICA
& PROGRESO ECONOMICO
EN LA ARGENTINA**

por Horacio M. LYNCH (Abogado UCA),
Horacio SUAREZ BIDONDO (Abogado UCA) y
Roberto VASSOLO (Lic. Economía UCA)

Trabajo preparado para optar por el Premio ADEBA sobre el tema 'Seguridad jurídica y progreso económico'

Buenos Aires,
Abril de 1993

PARTE 1 - EL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURIDICA Y SU RELACION CON EL PROGRESO ECONOMICO

1. INTRODUCCION

La seguridad jurídica (SJ) es un concepto esencial y permanente válido para todas las épocas y circunstancias. Sin embargo, hay momentos en que adquiere un valor especial. Este es el caso de nuestra Argentina que está pugnando por ingresar en el mundo desarrollado antes de que termine el siglo XX.

La vinculación del concepto SJ al del progreso económico también es acertada, máxime cuando en su formulación se ha utilizado este término prefiriéndolo al de 'desarrollo económico' en tanto éste solamente constituye una meta natural e indispensable solamente en cuanto concurra hacia aquél¹.

Por ello este concurso organizado por ADEBA no puede ser más oportuno pues los trabajos que se presentarán ajustarán este valor a las circunstancias actuales.

Este trabajo sigue los puntos sugeridos en las bases del Concurso pero también intentará proponer soluciones.

2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURIDICA (SJ) Y LA POSIBILIDAD DE DETERMINAR SU NIVEL

2.1. CONCEPTO DE SJ

Las limitaciones de este trabajo impiden comentar los orígenes y evolución del concepto a través de los tiempos, hasta su definitiva consolidación atribuida por LEGAZ Y LACAMBRA a un jurista del Cuatrocientos -BALDO DE UBALDIS- a partir del cual se incorpora a la cultura jurídica occidental². Pero se podría recordar que si bien en la SJ surgida en el movimiento de la codificación podría detectarse un fuerte interés político, WEBER, en relación con la más completa y peculiar de las codificaciones conservadas, el Código de Hammurabi, indica que *'permite te presumir con alguna probabilidad que su confección tuvo que ver con una capa relativamente fuerte de particulares interesados en el tráfico de bienes, y que el rey deseó fomentar la seguridad jurídica de ese tráfico en su propio interés político y fiscal'*³, con lo que está señalando que siempre existió una conexión entre este concepto y el progreso económico.

2.1.1. Definiciones

POUND⁴ enseña que el ordenamiento jurídico trata de dar eficacia a por lo menos seis pretensiones o demandas implícitas en la existencia de una sociedad civilizada, situando en primer lugar a la 'seguridad general' (paz y orden, salud general). Aquí incluye la seguridad en las adquisiciones y transacciones, diciendo que aquélla fue ya reconocida desde Justiniano y desde entonces no ha hecho más que acentuarse *'en un orden económico que descansa en el crédito'*. En segundo lugar incluye la seguridad de las instituciones, en el tercero la conservación de los recursos naturales, en cuarto lugar a la moral general. En quinto lugar ubica *'el interés en el progreso general, la pretensión y el deseo de la sociedad civilizada de tener alguna*

¹ V. OLIVERA, Julio H. G. en su disertación pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas el 17 de junio de 1971.

² V. el interesante desarrollo en el pensamiento helénico de los conceptos de ley, legalidad, inseguridad, movilidad jurídica, etc. en TRUSSO, Francisco Eduardo en *DE LA 'LEGALIDAD IDEAL' A LA 'LEGALIDAD NECESARIA'* en LA NACION del domingo 18 de septiembre de 1988.

³ V. WEBER, Max en su *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1964, To. I, pág. 632.

⁴ V. POUND, Roscoe, *EL ESPÍRITU DEL COMMON LAW*, págs, 205 ss.

garantía contra los actos y la conducta que interfirieran o sean un obstáculo al progreso económico, político y cultural. En sexto lugar consigna el interés social en la vida humana individual.

En nuestro país muchos juristas se han ocupado del concepto. LINARES QUINTANA, en su *TRATADO DE LA CIENCIAS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL* reseña su historia y evolución, en una enumeración exhaustiva para concluir que ‘... *Llámanse seguridad jurídica al conjunto de las condiciones que posibilitan la inviolabilidad del ser humano y la que -al decir de SÁNCHEZ AGESTA- “presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y cumplimiento del derecho por la definición y sanción eficaz de sus determinaciones, creando un ámbito de vida jurídica en la que el hombre pueda desenvolver su existencia con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos, y por consiguiente, con verdadera libertad y responsabilidad”. La seguridad jurídica es, así, el ambiente sin cuya existencia resulta imposible la manifestación y el cabal desarrollo del individuo, a fin de que -según la acertada expresión de JAURES- “ninguna persona humana, en ningún movimiento del tiempo, pueda ser apartada de la esfera del derecho”. Sin seguridad no puede haber libertad, del mismo modo que sin oxígeno es imposible la vida. Solamente la seguridad avienta del alma humana el temor, o sea, el recelo de un daño futuro, provenga éste de otros individuos o del Estado. La seguridad jurídica equivale así, a la libertad del hombre frente al temor*⁵...’. Se preocupa también LINARES QUINTANA por el problema de la SJ del hombre en el derecho constitucional contemporáneo, y el choque entre la seguridad social con la SJ y sus efectos, para aclarar que no basta que la SJ esté enfáticamente proclamada en una Constitución, sino que ‘**es necesario que todos y cada uno de los habitantes tengan el goce efectivo y cabal de sus derechos**⁶’.

En síntesis, nuestra cultura jurídica y especialmente nuestra historia constitucional, desde antiguo, como bien lo señala LINARES QUINTANA se ha ocupado del concepto, de sus implicancias y de su protección.

2.1.2. *Los componentes según OLIVERA*

De entre las definiciones que se han elaborado nos hemos detenido en una elaborada por el Dr. Julio H. G. OLIVERA⁷ según la cual debe entenderse por SJ: a) la seguridad física, b) la regularidad y eficacia en los mecanismos de aplicación del derecho, c) la claridad y coherencia del sistema legal y d) la estabilidad del orden jurídico. Esta definición es realmente amplia y comprensiva de otras que se concentran en algunos de los aspectos: el de la previsibilidad, por ejemplo, o el de la libertad individual.

2.2. POSIBILIDAD DE MEDIR LA SJ

Pues bien, existiendo parámetros que, como los de OLIVERA, estructuran la SJ, para afrontar la segunda parte de este trabajo se analizó la posibilidad de ensayar una ‘medición’ de la SJ y de aplicarla en la Argentina. Al concluirse afirmativamente, se proyectó un ‘test’ y se lo ensayó a distintas épocas del país desde 1930 a 1992.

Este intento demandó mucho trabajo y determinó la aparición de nuevos interrogantes, por ejemplo, se reflexionó si entre los requisitos enunciados hay alguno que sea más importante que los otros, o por el contrario, todos son parejamente esenciales y si, en la SJ específicamente ordenada al progreso económico habría alguno que deba destacarse, es decir, si los agentes económicos priorizan algún aspecto.

Esta tarea, cuyos resultados se analizan a partir de la Parte 2 de este estudio, llevó a vislumbrar la posibilidad de que existieran distintas percepciones de la SJ. Esto es, que si bien la SJ es un hecho objetivo, la percepción que de ella se tiene respecto de un país determinado en épocas precisas puede ser diferente de lo que arrojaría una medición aséptica. También llevó a pensar que tal percepción puede tener varias apreciaciones según se la analice desde distintos ámbitos y con diferentes intereses;

⁵ V. LINARES QUINTANA, Segundo V. en *TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL*, ed. PLUS ULTRA, vol VI, pág. 15 ss.

⁶ Op. cit. pág. 17.

⁷ V. OLIVERA, Julio H. *CRECIMIENTO ECONOMICO Y SEGURIDAD JURIDICA*, estudio expuesto en su incorporación a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales el 23 de julio de 1965.

por ejemplo, desde el mismo país o desde el extranjero. En todos los casos la SJ será la misma, pero su percepción será desigual. Haciendo un parangón con la temperatura, podríamos decir que una cosa son los grados que indica el termómetro y otra la 'sensación térmica'. Traspolándolos al presente tema, podría decirse que una cosa es el nivel de la SJ medido científicamente, y otra es la percepción o la 'sensación térmica de la CJ'.

Este intento, en el fondo, no importa más que mejorar y perfeccionar algo que desde mucho tiempo atrás se hace desde el exterior y que se conoce como 'riesgo-país- que no es otra cosa que la suma de todos los factores que forman parte de la capacidad y voluntad de los deudores dentro de un país para responder a sus obligaciones externas dentro de los plazos establecidos. Inclusive, existen organizaciones como OPIC o el MIGA (Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones) que se dedica a asegurar inversiones en países extranjeros. El índice del 'riesgo-país' está dado por la prima que se cobra para cada país en un momento determinado.

2.2.1. La SJ según distintas formas de medición

Admitiendo por hipótesis (con propósitos de investigación) que esto pudiera ser viable, podría concluirse que el nivel de la SJ sería entonces pasible de estimarse mediante

- a) una medición científica
- b) una medición ajustada a la realidad de cada país.

Como se ha dicho, la posibilidad de diversas mediciones de la SJ adquiere particular importancia cuando se relaciona SJ-progreso económico y se la vincula al concepto de 'inversión' en el que la confianza es esencial (tomamos inversión tanto en su sentido específico -bienes de capital- como en su sentido amplio -toda decisión económico en cuyos ingresos y costos se distribuyen en el tiempo y el resultado final depende del transcurso de varios períodos). Si efectivamente hay una percepción o sensibilidad especial, las reacciones de los agentes económicos no serán iguales en un país que en otro. La importancia de que los parámetros y, mejor aún, los sub componentes se ajusten a la realidad interna de un país y a un tiempo determinado aparece así demostrada.

En parte esto tiene que ver con el actuar del ser humano, donde sería posible distinguir al hombre cuando actúa como político que cuando lo hace como agente económico. Allí imperan más las reacciones sentimentales, la simpatía el entusiasmo pasajero, aquí opera más la racionalidad. Igualmente, habrá de verse que hay pautas especialmente sensibles desde el extranjero que internamente no tienen parecida apreciación, en tanto respecto de otras se produciría el fenómeno inverso. La atención de la deuda externa es clave, sin embargo, internamente jamás se lo ha visto con tal importancia y aquí existen sectores que, por ejemplo, bregan por el Estado de Derecho al mismo tiempo que aconsejan no pagar la deuda. Algunas decisiones, como la anulación de los contratos petroleros del gobierno Radical en 1964, fueron recibidas -salvo excepciones- con indiferencia o hasta con beneplácito, en tanto en el exterior provocaron un descrédito que hoy todavía se mantiene⁸. En lo específico, y según una autora⁹ la *inversión extranjera* teme: a) la inestabilidad de las normas jurídicas y de las políticas económicas, b) la incertidumbre respecto de repatrio de capitales y dividendos, e) el riesgo de nacionalizaciones, d) los cambios abruptos de políticas y la manipulación de variables económicas por parte de las autoridades, e) el incumplimiento del contrato por parte del Estado (cuando éste es cocontratante) o de una empresa del Estado y la eventual denegación de justicia, f) el riesgo de conflicto armado o perturbaciones civiles.

Aunque no se pretende agotar el espectro en que la SJ podría ser abordada, quizás lo reseñado sea suficiente para sostener aquello del concepto científico de la SJ contrapuesto con el de la percepción

⁸ Es un caso de estudio para los abogados en los EE. UU. Es de imaginar lo que representa que generaciones de abogados norteamericanos lo recuerden al momento de asesorar inversiones en la Argentina.

⁹ V. DI GIOVAN BATTISTA, Ileana en *PAUTAS PARA UN MARCO NORMATIVO PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA*, LL 1989-D, pp. 1156-1160.

que se tiene de ella. Una segunda observación podría atender a las fuertes connotaciones ideológicas que podría tener el concepto de SJ, fuera de los parámetros científicos¹⁰.

2.2.2. *Un test de la SJ*

Como se anticipó, se ha preparado un test para la medición que intenta combinar tanto las pautas científicamente medidas –válidas para cualquier país en cualquier estado– y que impecablemente surgen de la definición del Dr. OLIVERA, con otras más autóctonas, más ajustadas a nuestra realidad. El *sentido* esencial del trabajo ha sido ayudar en la descripción y valoración de la SJ en los distintos períodos. Y aún cuando no se ha pretendido alcanzar en este primer intento, resultados finales, se ha pensado que los resultados alcanzados pueden ser de utilidad a la hora de compararlos con los provenientes de la realidad económica, y, al así evaluarlos, determinar coherencias, incoherencias y otras explicaciones. Aunque el resultado obtenido es una primera aproximación, sirve para resaltar la metodología utilizada. Igualmente son válidos para efectuar comparaciones con variables provenientes de la realidad económica evaluarlos. Una vez obtenidos los niveles de SJ en cada año se optó por presentarlos en forma de gráficos de ‘series de tiempo’.

3. SU RELACIÓN CON EL PROGRESO ECONÓMICO

Si ya hemos visto que la SJ puede ser objeto de distintas apreciaciones y se vincula con diferentes parámetros, en este punto se analizarán en especial las connotaciones de la SJ vinculadas al progreso económico.

Este tema nos enfrenta con la grave dificultad que siempre tiene –paradójicamente– la demostración de lo obvio, o, al menos de lo que parece obvio. En la teoría clásica el progreso económico tuvo como presupuesto la SJ y ello hace que el tema de la vinculación no tuviera un tratamiento profundo ni en el campo de la economía ni en el del derecho¹¹. Ello es así tanto en los estudios, tratados y conferencias internacionales como en los más modernos modelos de desarrollo a los que luego aludiremos. Aquí intentaremos explicar como la inseguridad jurídica afecta al crecimiento económico –en concreto, como afecta al agente económico– para luego estudiar algunas manifestaciones macroeconómicas de dicha inseguridad.

3.1. DISTINTOS CAMINOS PARA DEMOSTRAR LA RELACIÓN SJ-PROGRESO ECONÓMICO

Obligados a encararlo se podría abordar el tema desde diferentes aspectos: a) una recreación de los principios clásicos, b) profundizar en la comprensión del crecimiento económico y sus factores, estímulos y respuestas y c) recurrir a comprobaciones empíricas.

En el primer esfuerzo recordamos las referencias de POUND antes citadas en relación con los fines del ordenamiento jurídico. En nuestro país podríamos comenzar recordando que ALBERDI explicaba, en varios puntos de su SISTEMA, por ejemplo en el Cap. III § IV *‘De la seguridad como modo de atraer*

¹⁰ Un ideólogo de izquierda se alarma por las multas o arrestos que puede imponer un jefe de Policía, pero no se preocupa por la posibilidad de imponer penas privativas de libertad que una norma de precios máximos atribuye al Secretario de Comercio por vender por encima de lo normado, o un sistema de control de cambios por cambiar dólares, todo lo cual alarma a un liberal de derecha. En ambos casos está en juego la SJ, pero la ideología nos hace reparar más en una cosa que en otra.

¹¹ Sobre esto hay ejemplos y el más cercano podría ser el incidente ocurrido con el Premio Nobel 92 de Economía Gary BECKER en su visita a la Argentina en marzo de 1993, cuando en una reunión señalaba que un país exitoso descansa sobre dos pilares básicos: una buena base educativa y una acertada política económica y, al discrepar un asistente recordándole que también era necesaria la estabilidad de las instituciones políticas, BECKER le contesta que *“ello es un valor adquirido”*. V. LA NACION del 26 mar 93. En verdad, en tanto en la Argentina se están redescubriendo estos valores en su verdadera dimensión, el mundo desarrollado ya los da por supuestos. En el mismo día y en el mismo medio PENNANT-REA (ex-editor Jefe de The Economist, y hoy Vicegobernador del Banco de Inglaterra) señalaba que si bien es posible pensar en progresos económicos significativos bajo un régimen autoritario de libre empresa a la larga, el desarrollo posterior requiere la apertura política (y, por consiguiente –agregamos nosotros– asegurar la SJ).

capitales' y en el Cap. IV § VII 'De la seguridad como principio de la población espontánea' (en parte, existiría una comprobación empírica de la exactitud de sus aciertos, pues la Argentina creció y progresó mientras se siguieron sus pautas). Y desde hace por lo menos cuarenta o cincuenta años, distinguidos juristas y publicistas, han ido denunciando -sin ser escuchados- lo que estaba ocurriendo en nuestro país, cómo la progresiva declinación de la SJ acarrearía, junto con la ruina moral, el deterioro material de la República. En cuanto a comprobaciones empíricas, en este ensayo -donde se ha trabajado con hipótesis de 'tabulación' de los niveles de SJ en la Argentina en el período 1930-1992 se arriba a las previsibles conclusiones de una relación entre el progresivo deterioro de la SJ y nuestro persistente estancamiento económico. Existen pocos trabajos que han señalado esta relación, y por ello valoramos la autorizada opinión de Juan José LLACH, quién, convocado por el Concurso 1986 de esta institución, consignó como tesis central -desde el punto de vista económico y con referencias concretas a nuestra situación- de su trabajo sobre RECONSTRUCCIÓN Y ESTANCAMIENTO '*...las causas principales del estancamiento económico de la Argentina no se encuentran en la erosión de la base contractual e institucional de la sociedad y que la posibilidad de instaurar o restablecer el desarrollo económico, depende de la puesta en práctica de un proceso de reconstrucción que sea percibido por los ciudadanos y por los agentes económicos como un cambio en el régimen consensual...*'¹². LLACH habla así del '*...núcleo del estancamiento: el descrédito de los contratos y de las instituciones...*'¹³ agregando que '*...más allá de la inestabilidad política, de la violencia creciente y de la inseguridad jurídica a que ha dado lugar esta erosión del contrato fundamental, la expectativa de discrecionalidad de los poderes políticos se ha constituido en la causa última de erosión de la credibilidad de los contratos económicos relevantes...*'¹⁴ y también que '*...esa desconstratación se manifestará en la emigración de personas, en la salida de capitales, en la desintermediación financiera, en la "economía de especulación" y en el decaimiento del espíritu de empresa y del trabajo...*'¹⁵.

Las fundadas conclusiones de este autor parecerían, sentar opiniones concluyentes respecto del tema que aquí particularmente consideramos (relación SJ-progreso económico) y también en lo que hace a la Argentina.

(Un último ejemplo muy reciente, abril de 1993, se agrega para mostrar la relación entre SJ y progreso económico y es la noticia de que Brasil reformará su Constitución para atraer más inversores. El Ministro de Economía, anuncia el proyecto de reformar la Constitución para dar un nuevo tratamiento al capital foráneo y nacional, en procura de mayor eficiencia y de nuevas inversiones¹⁶).

3.2. EL CAMINO DE OLIVERA

En este intento tenemos que hacer una referencia obligada a una disertación del Dr. OLIVERA, *CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SEGURIDAD JURÍDICA*¹⁷ donde aconseja superar el '*...optimismo de algunos autores clásicos...*' y recomienda 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 concluye 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 seguridad jurídica tiende a favorecer la capacidad de crecimiento del sistema...*'

Sintetizando dificultosamente su proficuo análisis, vemos que OLIVERA dice que el ritmo y velocidad del crecimiento dependen de determinados factores -aumento de los recursos productivos y el progreso tecnológico- pero que éstos solamente abren una posibilidad, aumentan la frontera de la producción, aunque por sí mismos no determinan una producción creciente, debiendo esto último ser el resultado de una determinada respuesta frente a tales estímulos. Aquí ingresa en algo que es evidente y que dice que para que las oportunidades de crecimiento pasen de la potencia al acto es necesario que sean

¹² V. LLACH, Juan José, *RECONSTRUCCIÓN O ESTANCAMIENTO*, Ed. TESIS, Buenos Aires, 1987 (# 280).

¹³ Idem pág. 91.

¹⁴ Idem pág. 104.

¹⁵ Idem pág. 102.

¹⁶ V. LA NACION del 7 abr 93.

¹⁷ V. nota 7.

conocidas por los agentes económicos. Pero, al indagar sobre la problemática de la información advierte grandes dificultades, por lo que -siempre en su intento de diseccionar la cuestión- pasa al concepto de la incertidumbre, en tanto que ‘...en economía es la incertidumbre, antes que el error, lo que produce efectos más duraderos y perniciosos...’, (por ello le llama la atención lo poco que se ha estudiado la relación incertidumbre/crecimiento). Tampoco satisfecho, concluye que en la teoría económica no se encuentran buenos argumentos. Intenta pues recurrir a la teoría psicológica de la ‘aversión al riesgo’ pero tampoco la considera un ‘cimiento’ seguro para ‘...erigir sobre él una construcción analítica de tal magnitud...’. Dice que ‘...ante cualquier configuración dada de los estímulos de crecimiento, el aumento del producto real será pues tanto menor cuanto mayor es la incertidumbre imperante...’. El efecto de la incertidumbre vinculada a los cambios que se suponen del crecimiento económico, incide lógicamente más profundamente en las decisiones que tienen por objeto los equipos de inversión durables (que son la parte de la inversión total que más relación estrecha guarda con el crecimiento económico, según comprobaciones empíricas que cita). Por ello, tanto por el efecto que la incertidumbre produce en general sobre las decisiones de inversión, como sobre el peculiar que atañe a determinadas clases de inversión, el aumento de la incertidumbre aminora la capacidad de respuesta del sistema económico a los estímulos de crecimiento. Ahora bien, si en toda economía de mercado la mayor parte de las inversiones son actos jurídicos, en los sistemas institucionales deficientes la incertidumbre ocasionada por la inseguridad jurídica excede y relega a los tradicionales elementos de incerteza (fluctuaciones del mercado y avances tecnológicos), por lo que se podría concluir que a mayor seguridad jurídica mayor capacidad de crecimiento económico. Y volviendo a la conclusión con la que comenzamos este análisis el mismo OLIVERA nos advierte contra afirmaciones demasiado categóricas pues existe un proceso circular: en casos de estancamiento económico este mismo estancamiento produce tensiones que generalmente se traducen en inseguridad jurídica; esta inseguridad jurídica, a su vez, impide el crecimiento y ello perpetúa el estancamiento económico en un proceso que, como anticipa, se retroalimenta a sí mismo¹⁸.

3.3. LA SJ EN LOS MODERNOS MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Intentando consolidar la relación, parece útil analizar, siquiera brevemente, cómo juega la SJ en los modernos modelos de desarrollo económico.

3.3.1. De 'Las rentas del Atica' a la dinámica económica

Innumerables autores han intentado explicar las razones del desarrollo económico en una búsqueda que, en el pasado, podría remontarse hasta JENOFONTE (discípulo de SÓCRATES) quien, en su trabajo *LAS RENTAS DEL ATICA* escribe uno de los primeros estudios conocidos en esta línea. Pero aún cuando podría ser sumamente ilustrativo analizar la incidencia que ellos le acuerdan a la SJ, por elementales razones de espacio nos circunscribiremos a comentar algunos importantes modelos de crecimiento elaborados en el siglo XX.

Comenzando por los que elaboran HARROD-DOMAR¹⁹ (keynesianos) y, posteriormente -con diferentes curvas de producción- SOLOW y PHELPS (neoclásicos), advertimos que la particularidad de éstos enfoques giraba en torno a la explicación del ‘estado estacionario’ (*steady state*), en el cual el ingreso per capita (consumo per-cápita para PHELPS) permanecía estancado²⁰. Los autores que les siguieron, intentaron explicar cómo se pasa de un nivel de ingreso *steady state* a otro. En líneas generales esto se resolvió por dos caminos: a) el de las internalidades y b) el de las externalidades. De esta manera se

¹⁸ A propósito de este tema, afirmaba JENOFONTE, en trabajo sobre *LAS RENTAS DEL ATICA* que “...según nos aseguran, hay en Atenas varios magistrados que conocen mejor que nadie las leyes de la justicia. Pero según ellos, debido a la pobreza de la gente, vense obligados a observar menos estrictamente las leyes...”.

¹⁹ Autores que, provenientes del keynesianismo, se han preocupado por dinamizarlo.

²⁰ En estos modelos mencionados el crecimiento se debe a un aumento en el ahorro. Y he aquí una primera ligazón con SJ: todo marco legal que umente el riesgo de ahorro perjudica el nivel de producto. También influye la oferta de mano de obra, pero lo hace negativamente en lo que respecta a los ingresos per capita. Un marco legal que fomente la inmigración sería de primer momento negativo (esto, veremos en los siguientes modelos, puede también no resultar así).

superaba la restricción que originaba el supuesto de rendimientos constantes a escala exigido por los enfoques anteriores²¹. Todo lo mencionado apunta, en definitiva, a obtener un desplazamiento en la frontera de producción.

El tercer grupo, poniendo el acento en cómo salvar ineficiencias intra-temporales (estática económica) se abocó al estudio de cómo alcanzar una posición sobre la frontera de producción dada una dotación de factores y cierta tecnología²².

3.3.2. *Desplazando la frontera de producción*

Para SHUMPETER²³ el crecimiento es, principalmente, el resultado de la acción del empresario innovador quien con su accionar, aplica nuevas combinaciones de factores reportándole una ventaja transitoria en sus ingresos netos respecto de la media del mercado (valor del monopolio²⁴). Claramente este enfoque tiene un supuesto 'fuerte': que el marco jurídico permanezca estable un tiempo, al menos el necesario para apropiarse de la mayor parte de la 'cuasirenta' que le produce su innovación. Desde el comienzo el empresario sabe que, pasado un tiempo, será imitado, perdiendo este beneficio extraordinario.

Otro modelo que interesa es el de NELSON²⁵ quien trata de verificar las motivaciones para gastar en Investigación y Desarrollo (R&D). Encuentra que estos gastos se realizan en función de las oportunidades tecnológicas junto con el tamaño de mercado (esto lo iguala a beneficio social) sumados a la posibilidad de apropiarse de este beneficio social, es decir, un marco jurídico estable y adecuado. Aquí es interesante el acento que NELSON pone en que el sistema jurídico sea adecuado, es decir, que se proteja los inventos por el lapso temporal económicamente más eficiente, pero da por descontado la estabilidad de este marco²⁶.

R. LUCAS por su parte, analiza el rol de la educación en el crecimiento (desarrollo) económico. Separa el '*learning by doing*' (aprender haciendo) del '*schooling*' (aprendizaje dejando de trabajar). Explica por qué es natural que en el mercado tienda a haber sub-inversión en *schooling*. Nos ha parecido de utilidad citarlo porque nos enfrenta directamente con la relación 'seguridad jurídica-decisión del agente económico'. Independientemente del desarrollo de LUCAS, se entiende que la incertidumbre de poder gozar de los beneficios futuros de la educación induzca a la subformación²⁷.

El nexo entre estos modelos y la SJ gira en torno a un aspecto de la realidad que es tan inherente al proceso económico como a la vida misma: todos los acontecimientos se dan en sucesión, extendidos en el tiempo y el espacio²⁸. Así, los ingresos y costos de los emprendimientos se distribuyen en el tiempo por lo que toda distorsión adicional en la posibilidad de ejercer los derechos de propiedad (previstos)

²¹ La característica de estos enfoques (en general) es el acento puesto en los análisis inter-temporales -es decir, dinámica económica-.

²² Por mencionar a algunos BHAGWATI, J. R., *COAST OF DUP AND RENT-SEEKING ACTIVITIES: SOME CONCEPTUAL ISSUES*, presentado en American Economic Association, dic. 1987; LEWIS, W. A. en *ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOR*, Manchester School, may 1954; HARRIS, J. R. y TODARO M. en *MIGRATION, UNEMPLOYMENT AND DEVELOPMENT: A TWO SECTOR ANALYSIS*, American Economic Review, 40, pág. 126-142, 1970 y WELLIZ, S. en *DUAL ECONOMIES, DISGUISED UNEMPLOYMENT AND THE UNLIMITED SUPPLY OF LABOR* en *Económica*, feb 1968.

²³ V. SHUMPETER, J., *LA TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO*, Fondo de Cultura Económica.

²⁴ Lo que es distinto que condición de monopolio.

²⁵ NELSON, R., *INCENTIVES FOR ENTREPRENEURSHIP AND SUPPORTING INSTITUTIONS*, Mimeo, 1987.

²⁶ No debe sorprendernos la casi inexistencia de R&D en el sector privado argentino.

²⁷ Esto, en parte, explicaría el creciente deterioro de las inversiones en formación de los argentinos.

²⁸ Puede ayudar a ver esto más claro la siguiente cita de J. Vicente Arregui y J. Choza, *FILOSOFÍA DEL HOMBRE: UNA ANTROPOLOGÍA DE LA INTIMIDAD*, quienes afirman "...El mundo físico es un proceso distendido en el tiempo y carece de simultaneidad. La teoría de la relatividad ha demostrado que en física no hay simultaneidad absoluta. El universo no es lo que es a la vez, sino solo de un modo sucesivo...".

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.

3.3.3. Las presiones sobre el Estado

Estas distorsiones que provocan la ausencia de SJ se retroalimentan con otras entre las que debemos destacar el incentivo para intervenir dentro de la estructura estatal buscando, por esta vía, garantizarse que no se le cambien las ‘reglas de juego’ al propio sector. La razón radica en que la inseguridad jurídica provoca un riesgo sobre las decisiones intertemporales que puede calificarse de indeterminado (no infinito necesariamente)²⁹.

Un mercado así dificulta de sobremanera la racionalidad económica -es decir, el método para seleccionar alternativas-. El resultado son fuertes incentivos a pugnar por entrar dentro de la estructura gubernamental y hacer desaparecer el riesgo jurídico. Pero, ser gobierno y gobernado al mismo tiempo es peor aún para el país. Con ese poder rápidamente el agente económico busca otros beneficios³⁰.

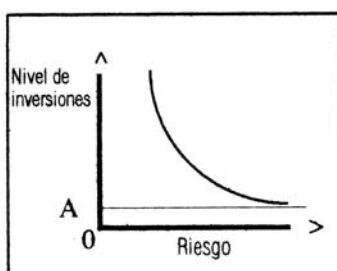
En *síntesis*, esta apretada e imperfecta presentación de un tema apasionante -cuya sola enunciación excedería los límites y propósitos de este trabajo- intenta mostrar cómo, en los diferentes modelos de desarrollo que se han elaborado en este siglo, el tema de la SJ es, o un componente importante o un presupuesto básico, aunque no mencionado, de todos ellos. Por donde se lo mire, con mayor o menor intensidad con mayor o menor relevancia dentro del esquema propuesto, la SJ juega un rol esencial en ellos.

3.4. LA INFORMALIDAD COMO FACTOR COADYUVANTE PARA ESTA DEMOSTRACIÓN

Las elucubraciones de OLIVERA y lo que agregamos después, parecerían agotar exhaustivamente el punto especial que nos ocupa pero nos podríamos animar a agregar algunas otras que, en los últimos tiempos, al menos en el plano latinoamericano y en el de la Argentina, se han preocupado por indagar sobre las consecuencias de la informalidad en el crecimiento económico. Partiendo de lo que LLACH señala respecto de *la expectativa de discrecionalidad de los poderes políticos como causa de erosión de la credibilidad de contratos económicamente relevantes*, y advirtiendo en la *planificación* la esencia misma de tal discrecionalidad, y centrando además en la excesiva (e ilegal a nuestro juicio) planificación la causa misma de la informalidad, encontramos así la relación entre ella y la inseguridad jurídica, con lo que podríamos cerrar así otro círculo que vincula a la SJ con el progreso económico. Un interesante trabajo del joven jurista ROJAS³¹ demuestra cómo la planificación conduce al abandono de la legalidad en tanto la planificación de la economía genera inevitablemente una discriminación por parte del planificador y cuántas más trabas legales existan, más alto será el precio de la corrupción, lo que aumentará las probabilidades de que la gente abandone el sistema legal y conviva en la informalidad.

En *síntesis*, si se acepta esta argumentación se advertirá cómo, también desde el aspecto de la informalidad existe una estrecha relación entre SJ y progreso económico y, en cuánto a su incidencia en

²⁹



Esto es algo más complejo de lo que parece a primera vista. Bajo un enfoque microeconómico se puede afirmar que cuando el riesgo de una decisión económica tiende a infinito, el nivel de inversión -tomado en sentido amplio- tiende a un cierto límite “autónomo” (A), que puede en ciertos casos ser cero. El gráfico de la izquierda explicita lo afirmado pero la discrecionalidad política interviniente sobre los intercambios económicos más que elevar los riesgos a infinito, los indetermina. Para mayor claridad v. el tratamiento que OLIVERA hace del tema de la incertidumbre, op cit. pág. 29 y 31.

³⁰ Sobre este tema puede aclarar la lectura de BHAGWATI, op. cit.

³¹ V. ROJAS, *ORDEN INSTITUCIONAL, DERECHO DE PROPIEDAD Y CORRUPCIÓN*, en Ideas SOBRE LA LIBERTAD No. 59, año XXXIV, sept 92, pág. 23 y ss.

el estancamiento nos remitimos al extenso y bien fundado trabajo de GUISSARRI *LA ARGENTINA INFORMAL (REALIDAD DE LA VIDA ECONÓMICA)* donde podrán encontrarse mayores referencias al caso argentino o bien a la clásica obra de Hernando DE SOTO *EL OTRO SENDERO* para el Perú.

3.5. OTRAS PRECISIONES RESPECTO DEL CONCEPTO SJ EN RELACIÓN CON EL PROGRESO ECONÓMICO

Para terminar de completar este punto, debería intentarse circunscribir el concepto de SJ a los efectos del progreso económico pues a simple vista podría concluirse que, a estos efectos, quizás no se requiera una SJ perfecta sino ciertas condiciones mínimas. El mismo OLIVERA, luego de un análisis tan acabado, nos advierte: a) que no es solamente con SJ como se logra el progreso económico y b) que sólo requiere una 'cierta' SJ como presupuesto del progreso (evidentemente no es que no aspire a más, o no lo vea como deseable: simplemente quiere decir que existe un momento en que la curva de SJ deja de tener el mismo 'rendimiento').

En nuestro concepto -en cuanto a la inversión se refiere- el inversor es menos exigente en la verificación de alguno de los componentes, priorizando en cambio otros. Un ejemplo podría ser el caso de Sudáfrica donde nacionales y extranjeros -aún cuando estuvieran en contra del *apartheid*- continuaron sus inversiones. Sudáfrica, a los efectos del progreso económico, tenía un adecuado nivel de SJ a pesar de la odiosa discriminación. Con el tiempo, aquella concepción que no reparaba en algunos aspectos del régimen sudafricano se fue corrigiendo, y muchas empresas de los EE.UU. dejaron el país por las presiones que sufrieron lo que influyó para que el gobierno de Pretoria tuviera que 'abrir el juego'. Por épocas algunos países detrás de la Cortina de Hierro tuvieron más nivel de SJ -en esta limitada y pragmática concepción- que países occidentales libres y democráticos (pero con un alto grado de imprevisibilidad, inflación y comportamiento errático)³². Podríamos finalmente ensayar un ejemplo a la inversa referido al último gobierno radical en el cual y a pesar de haber vuelto al sistema constitucional, el inversor (local o extranjero) consideró que no se había alcanzado un nivel mínimo de SJ como para repatriar sus capitales o realizar inversiones.

Tres casos diferentes muestran a nuestro juicio que -al margen de la valoración que nos pueda merecer a los efectos de la inversión, el concepto de SJ es menos exigente en algunos aspectos (los que hacen a los derechos humanos, por ej. o los que se refieren a una coherencia en el sistema político o legal de un país) y, en cambio, es particularmente sensible a otros componentes. El concepto de SJ a los efectos del interés del inversor enfatiza más la previsibilidad y estabilidad que la coherencia del sistema legal, o su misma 'legalidad' formal³³.

3.6. LOS PRINCIPALES TEMAS DE LA SJ EN RELACIÓN CON EL PROGRESO ECONÓMICO

Como se ha consignado, la mayor parte de las decisiones económicas relevantes son actos jurídicos, de donde la SJ se vincula a todo el comportamiento económico. Pero, visto desde el lado de los agregados macroeconómicos y de la oferta nacional de factores productivos, tiene manifestaciones especialmente importantes en relación con la inversión por un lado (la inversión extranjera, la inversión nacional privada y la fuga de capital), y, por el otro con el tamaño del mercado, la población, (inmigración, emigración y particularmente, con la 'fuga de cerebros').

La caída progresiva en los niveles de *inversión privada* junto con una sostenida *fuga de capitales* ha sido una constante argentina en el último siglo. Hemos visto en los modelos de crecimiento económico como la inseguridad jurídica repercute en estas variables. Pero podemos aclararlo más. Es importante

³² Conf. CARDENAS, Emilio J. en *LA NUEVA ENCRUCIJADA DEL COMERCIO INTERNACIONAL*, en *POLÍTICA Y ECONOMÍA*, No. 19, oct. 72 págs. 12 y ss. "...La experiencia yugoeslava, en este sentido, ha demostrado que a pesar de los distintos sistemas económicos existen alternativas jurídicas que hacen posible la inversión occidental en los países socialistas, si bien claro está, sujeto a esquemas y ficciones de características propias..."

³³ Nuevamente podríamos hacer aquí una referencia a BECKER.

diferenciar, cuando menos, los incentivos que actúan en la resolución de una inversión en capital durable de los que definen el movimiento de ‘capitales golondrinas’. Según hacia cuál de estos extremos se incline una decisión económica será el aspecto de la SJ valorada. Es muy probable que en una inversión especulativa se pondere menos el componente Seguridad Física que en una inversión industrial.

Como veremos en este trabajo -siguiendo a ALBERDI- la SJ está estrechamente vinculada con el progreso económico de la Argentina a partir de dos elementos principales: el de la inversión y el de la población (mercado). En cuanto a este último, dadas las características de nuestro país, se la vincula, entre otros, con el tema de la inmigración (y el de la emigración y fuga de cerebros) o, como ALBERDI resume, en la inmigración de capitales y de personas. Las cifras de inmigración entre los años 1860/1910 confirman esto. Se trata entonces de analizar en qué medida la SJ incide en este fenómeno. Al mismo tiempo, corresponde efectuar la misma ecuación en relación con otros que comienzan a partir de la década del ‘60 y se consolidan en la última década: la emigración y la fuga de cerebros. ALBERDI, con tan clara percepción de los fenómenos políticos y económicos y la dirección del mundo en aquella época, concibió a la CN como el instrumento que, junto con las oportunidades económicas, atraería a la inmigración europea. La libertad de cultos es un buen ejemplo de lo que entendía³⁴.

Es difícil estimar en qué medida la SJ influye como aliciente de la inmigración. Seguramente está por debajo de las oportunidades económicas (esto está implícito) o mejor dicho, éstas son un primer presupuesto en el razonamiento del inmigrante, en tanto la SJ es el segundo de ellos. Por lo demás, un país con buenas oportunidades económicas, pero con baja SJ atrae determinado tipo de inmigración: aventureros, negocios rápidos, inmigrantes sin familias.

Ahora bien, si en el caso de las determinantes de la inversión veíamos cómo el interés del inversor se centraba en alguno de los aspectos de la SJ, en el caso de la inmigración también podemos decir que prioriza algunos por sobre otros. Aquí es fácil advertir que el concepto de seguridad física adquiere una relevancia que no la tiene para el inversor, en tanto otros aspectos, como el de la estabilidad, no serían tan importantes. En este estudio, pues, no se duda: a) que la SJ es un factor determinante de las inmigraciones³⁵, b) que la inmigración fue decididamente un factor de progreso económico y una base fundamental de nuestra República. Un autor italiano en 1911 calificaba en muy severos términos a determinadas circunstancias de nuestro país, como causantes de la baja de la inmigración, causas entre las que se encontraba, aunque no era la única, la SJ³⁶.

³⁴ ALBERDI, Juan Bautista en *SISTEMA...* Ed. Escuela de Educación Económica, Buenos Aires, 1977 (págs. 132 y 144).

³⁵ Directamente vía aspectos de seguridad ‘física’ e indirectamente vía ‘rendimiento económico’.

³⁶ BEVIONE, G. en *L’ARGENTINA’ BOCCA TORINO*, 1911, cit. en *INFORMACIÓN ECONÓMICA* No. 201, sept 1984 pág. 19. Así nos criticaba ‘...fue la inmigración europea lo que la llamó a la vida (a la Argentina) sobre todo la inmigración del capital inglés y del trabajo italiano...’ y sobre el retraimiento que ya en aquella época comenzaba ser patente en la inmigración europea que ‘...las causas...deben buscarse en este mismo país que con una solemne advertencia del destino se acerca a la primera zona de la crisis, en el mismo año en que celebra, con orgullo un tanto insolente con millones de gastos y una retórica intolerable su primer siglo de vida y su espontánea inscripción en el grupo de las grandes naciones... La Argentina y nadie más es culpable de las grandes llagas que hoy le roen el cuerpo, bajo el aurea cubierta de mieses... Pero una política de tierras desastrosa, la indescriptible dilapidación de los fondos públicos, la confusión entre los poderes del Estado y la corrupción política, el abandono de la Justicia, una profunda ignorancia y un orgullo funesto, que le quitan la noción de su exacta posición en el mundo, de sus gravísimas condiciones de nación deudora y de su absoluta necesidad de brazos extranjeros por millones y de capital por miles de millones y por muchos años futuros, la decadencia en las costumbres y en el carácter nacional, la costumbre del juego desenfrenado, la prodigalidad del ‘parvenu’ y el difundido odio al trabajo productivo, estas son las verdaderas causas, todas indígenas, de la reducción de la inmigración, del insuficiente aumento de la población y de la preparación de una gran crisis, que debe aparecer necesariamente en un plazo no lejano...?’.

PARTE 2 - LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON EL PROGRESO ECONÓMICO

PARTE 2A - LA HISTORIA Y LA MEDICIÓN DE LA SJ EN LA ARGENTINA

1. LOS PARÁMETROS PARA MEDIR EL NIVEL DE LA SJ EN LA ARGENTINA

Se dijo en la Parte 1 que existía la posibilidad de estimar la SJ en un país y tiempo determinado pero que había que identificar las peculiaridades.

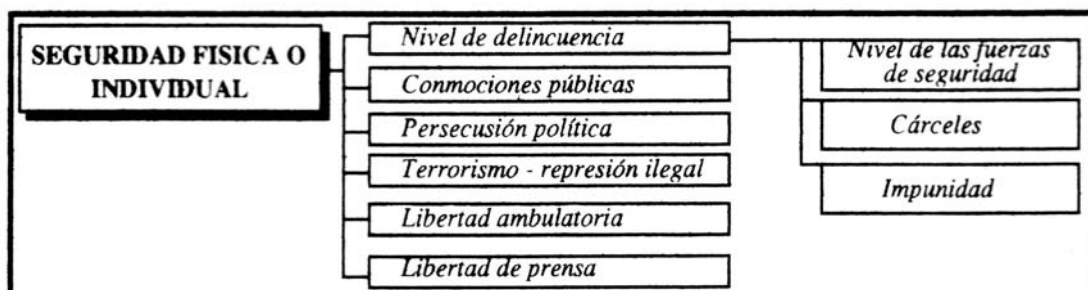
Es que determinados parámetros en un país no afectan igualmente en otros. Una condonación de deudas fiscales, por ejemplo, en un país donde las obligaciones tributarias se cumplen puntualmente, provocaría reacciones muy diferentes a las de la Argentina, acostumbrada a estas anomalías³⁷; lo ocurrido al asumir el gobierno de Clinton en EE.UU., cuando una abogada tuvo que resignar al cargo de Ministro de Justicia por haber utilizado los servicios domésticos de inmigrantes ilegales, en nuestro país ni siquiera sería seriamente considerada como actitud reprochable.

Por ello es que en este trabajo también se han procurado identificar los principales subcomponentes de la SJ (o quizás de la inseguridad jurídica) que han ido minando el alma de los argentinos, componentes que, durante estas décadas han sido los principales causantes de nuestra ya crónica inseguridad jurídica.

1.1. ENSAYO DE MEDICIÓN - COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES - UNA RESEÑA DE LA 'HISTORIA DE LA SJ EN LA ARGENTINA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS'

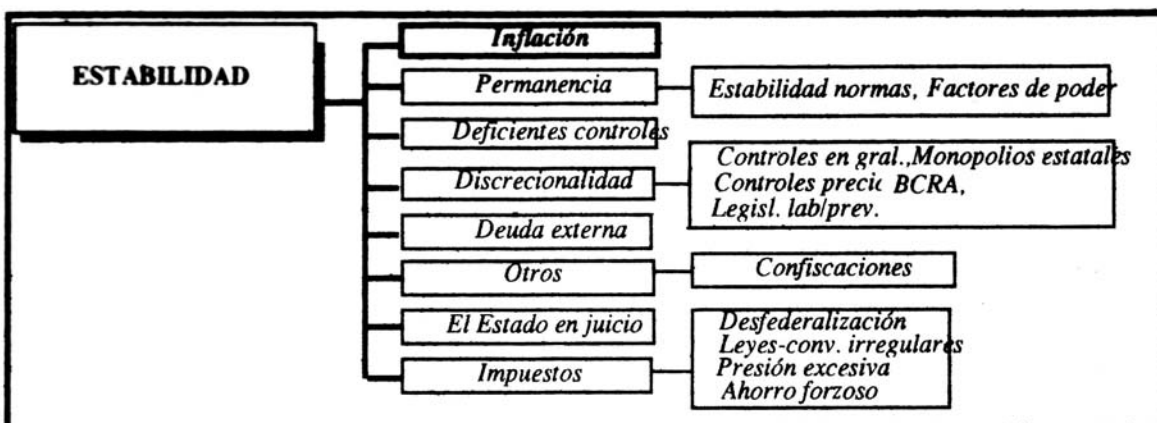
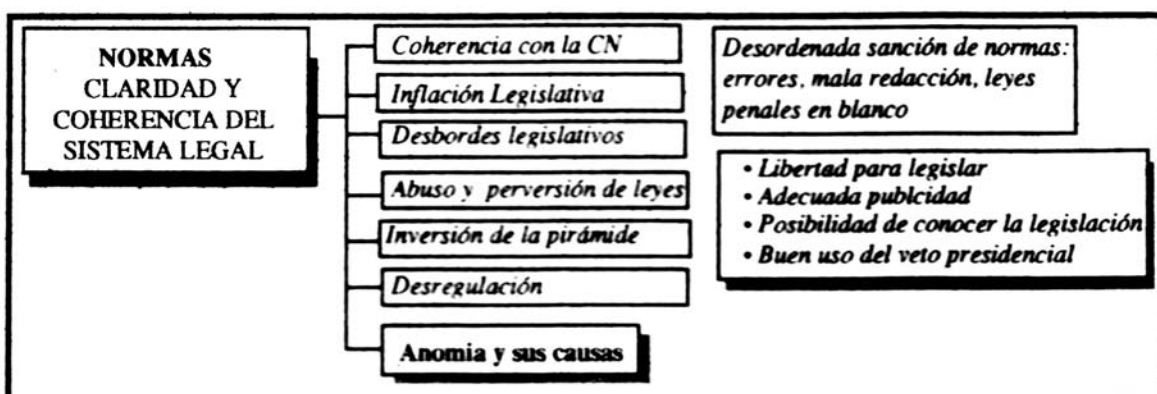
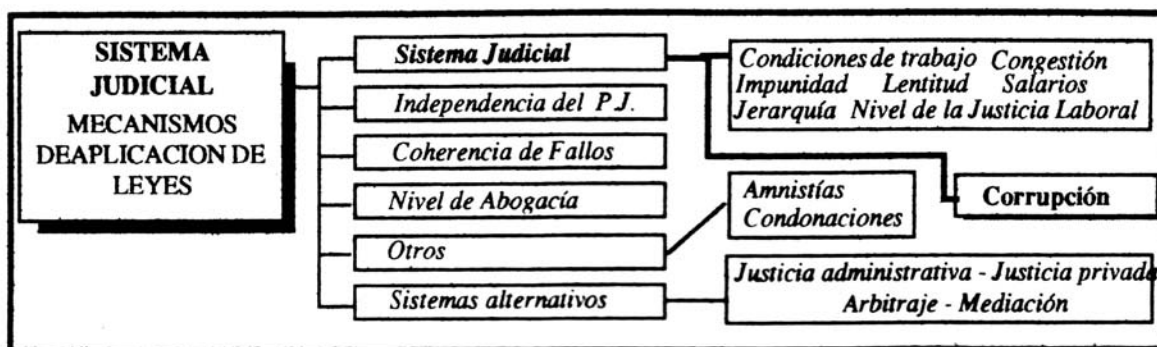
El ensayo de evaluación tomará en cuenta los cuatro requisitos o 'componentes' que incluye OLIVERA en su explicación. Pero como éstos, en si mismos, no permiten la evaluación, es necesario obtener los sub-componentes para poder contar con elementos mínimos de análisis. A estos fines y con el aporte de estudios y reflexiones de vieja data, se confeccionó el listado de subcomponentes que permitieron elaborar una 'RESEÑA DE LA HISTORIA DE LA SJ EN LA ARGENTINA' utilizada como fundamento de la medición aunque las limitaciones impiden que este estudio se presentara. De todas formas se intentará explicar cómo se lo ha encarado.

1.2. COMPONENTES PARA UN ESTUDIO DE LA 'HISTORIA DE LA SJ EN LA ARGENTINA'



³⁷

Nuevamente se podría hacer aquí referencias al tema económico de las expectativas racionales.



1.3. ALGUNOS COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES EN ESPECIAL

La mayoría de los temas consignados en relación con los tres primeros componentes se explican por si solas. En cuanto a la seguridad individual se destaca el tema de la libertad de prensa que sin duda tiene directa relación. Las grandes conmociones públicas (una revolución, una guerra) pueden afectar el nivel de SJ y en algún caso puede hasta hacerlo un fenómeno de la naturaleza (un terremoto, por ej. el de San Juan en 1944).

Tampoco hay dificultades para explicar lo relativo a la Justicia y su funcionamiento, que abarca el sistema formal, la abogacía, sistemas alternativos, justicia administrativa. El tema de la Justicia Laboral se lo incluye por la peculiar génesis que tuvo en nuestro país (nacida por un decreto de un gobierno de facto, con un sesgo anti empleador del que nunca se pudo desprender y que le impidió cumplir una positiva acción en la conciliación de intereses, con el resultado de que hoy es causante de uno de los actuales factores de inseguridad jurídica de la Argentina: los costos laborales).

Tampoco hay mayores dificultades con lo consignado en relación con el componente 'claridad y coherencia del sistema legal'. Aquí se ha incluido el concepto de la 'inflación legislativa'. Sabemos que la

moneda se puede falsificar, y que la inflación es una falsificación hecha por el propio Estado. Siendo así es posible también hablar de una 'inflación' legislativa cuando es el propio Estado el que se ocupa de degradar la ley³⁸.

Lo más difícil de identificar y cuantificar es la estabilidad que aparece como el último de los cuatro componentes de la SJ. Aquí se debió analizar específicamente qué es lo que afecta la estabilidad más que a la estabilidad misma, por cuanto ella no ha existido en la Argentina dentro del período analizado. Así aparecen entre los subcomponentes cuestiones de variado tipo, desde la inflación hasta la corrupción y su nivel: genera inestabilidad porque cambia las reglas de juego, lo que afecta la SJ en última instancia³⁹.

Naturalmente la inestabilidad política es un importante factor de inestabilidad. Sobre esto parece obvio considerarlo. En cambio, la existencia de factores de poder extra o supra constitucionales, como los sindicatos, que tanto han influido en nuestro país desde fines de los '40 (o las FF.AA. o las corporaciones en general), son importantes factores de inestabilidad, pero no aparecen tan mencionados cuando se habla de SJ.

El de la deuda externa es otra cuestión de extrema importancia, y así se lo ha considerado aquí. También se han tenido en cuenta lo que se refiere a condonaciones y amnistías por los corrosivos efectos que tienen sobre los valores jurídicos de un pueblo, así como también las expropiaciones y confiscaciones. No hemos descuidado tampoco lo que significan dádivas o beneficios sociales, en cuanto ellos percuten el plexo social al acostumbrar a obtener algo sin esfuerzo. Otro aspecto considerado es la existencia de órganos de control eficaces para la acción de gobierno. Tampoco se ha descuidado el tema del Estado en juicio⁴⁰.

1.3.1. La inflación y lo que le preparó el camino

El más importante componente (importante en la Argentina que lo soportó durante 40 años) es la *inflación*. La inflación puede ser objeto de diferentes estudios, pero aquí quizás interesa como factor de corrupción de la moneda en cuanto norma jurídica⁴¹. En el comentado trabajo de LLACH⁴² se consigna a la '*ruptura del contrato monetario*' como un factor de inseguridad jurídica. OLIVERA también lo considera así. '*La inflación desactualiza continuamente y pone en ridículo el valor legal del dinero. La ley se desprestigia y con ella el orden jurídico...*'. Y agrega estas contundentes afirmaciones: '**de un modo lento y velado, pero totalmente efectivo, la inflación desacredita los valores jurídicos en la estimación popular**⁴³'. No se resiste a incluir las últimas reflexiones de este ius-economista cuando habla del efecto psicológico de la inflación en los habitantes luego de un período persistente que da como resultado que '*se encontraría entonces probablemente que la impaciencia por obtener resultados inmediatos, la predilección por los caminos fáciles y el menosprecio por los valores jurídicos han ido afectando gradualmente las diversas formas de actividad, y acabado por caracterizar la vida nacional en conjunto*'.

Pero si la *inflación* es seguramente el peor parámetro que tenemos en la Argentina debemos recordar que queda institucionalizada en la segunda mitad de este siglo, y, en cambio, el análisis y balance negativo que se hizo para este trabajo se remontó a 1930 en la búsqueda de las raíces, al menos las próximas, de

³⁸ Dice DEMOSTENES '*Lo mismo que el dinero es la moneda de los particulares inventada en vista de las transacciones privadas, del mismo modo las leyes son la moneda del Estado. Y cuando se trata de esta moneda del Estado, la fabricación y puesta en circulación de piezas falsas merecen por parte de los jueces, castigo, más todavía que cuando se trata de moneda privada*' cit. por TRUSSO, Francisco Eduardo en LA NACION, del 18 sept 88 artículo DE LA 'LEGALIDAD IDEAL' A LA 'LEGALIDAD NECESARIA'.

³⁹ Conf. RHODES, William, jefe de la banca acreedora de la Argentina, en declaraciones producidas a un diario argentino (CLARIN, 23 mar 93) donde comenta cómo la corrupción afecta la economía de los países.

⁴⁰ V. GARCIA BELSUNCE, Horacio A., EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA (I), LA PRENSA 14 mar 1991.

⁴¹ Para el estudio de esta cuestión v. OLARRA JIMENEZ, Rafael en EL DINERO Y LAS ESTRUCTURAS MONETARIAS, Ed. AGUILAR, Buenos Aires, 1967, págs. 218 y ss. (# 289).

⁴² V. LLACH, Juan José, RECONSTRUCCION O ESTANCAMIENTO, Ed. TESIS, Buenos Aires, 1987 (# 280).

⁴³ V. OLIVERA, Julio H., DESARROLLO ECONÓMICO Y PROGRESO ECONÓMICO, Disertación en la Academia Nacional de Ciencias Económicas 17 jun 1971 (reproducida en MERCADO) (# 177).

la situación. Se debe reparar pues en los factores que, antes de que se instalara este fenómeno, degradaron la SJ en nuestro país y le prepararon el camino.

Sin duda que el ataque al orden constitucional inferido por las revoluciones del '30 y del '43, y aún el que el mismo Perón produjo desde el gobierno en 1946/49, ocuparían un primer lugar en una medición científica de la SJ. Pero como aquí se da importancia a los factores que -más allá de lo que arrojan los cálculos científicos- inciden en la peculiar idiosincrasia de los argentinos, se podrían arriesgar algunas opiniones.

En primer término debe destacarse lo que produjeron *las leyes de alquileres*⁴⁴. Y esto porque la inversión en inmuebles fue siempre algo caro a los argentinos, en un país donde no había muchas alternativas de inversión y renta⁴⁵. Entonces, que el Estado, desde antes de la década del '30, hiciera recaer sobre algunos y no sobre toda la sociedad los efectos de una crisis habitacional real o artificial, comenzó a generar -en un sector amplio y popular- una sensación de injusticia. De alguna forma las leyes de moratoria hipotecaria también producían los mismos resultados, pero su impacto sobre la población no fue comparable. Las leyes de alquileres, además, fomentaron y legalizaron la mala fe⁴⁶, lo que también comenzó a afectar la SJ.

El control sobre la vida económica podría decirse que comenzó con el abandono del patrón oro y luego con el control de cambios en 1932/3, pero se instauró seriamente con la Ley de Precios Máximos dictada en 1939 y, junto con este fenómeno económico, se instala otro subcomponente institucional: *la delegación* que el Congreso hizo en el PE de facultades que tenía (y también de las que constitucionalmente carecía). Esto inaugura una época diferente en la Argentina.

Los aspectos impositivos son también decisivos. En 1932 se implanta en el país el Impuesto a los Réditos (actual Ganancias) en forma ilegal. Desde allí y en los siguientes quince años, se incrementa en proporciones desconocidas: con un máximo inicial del 12%, termina la década del '40 con el 40%; para las sociedades comienza con un 10% (y a cuenta de futuras ganancias) y termina con un 30% (y no a cuenta)⁴⁷. La discrecionalidad se asienta en un aspecto tan delicado de la economía junto con una práctica inconstitucional, la de las leyes-convenio, que 'unitarizan' al país en materia impositiva⁴⁸.

Con Perón comenzó a generalizarse otra práctica que si bien podía contar con adhesiones populares en el fondo implicaba una estafa legalizada por el Estado. Se trata de *expropiaciones*⁴⁹ que el Estado realizaba y que abonaba poco y mal (eran verdaderas confiscaciones), muchos años después de producida.

Evidentemente esto afectaba a quienes las sufrían que quedaban con un regusto amargo, pero también a quienes las propiciaban, porque se colocaba al Estado argentino -principal interesado en velar por la SJ- al margen de los principios que debía proteger y esto terminó afectando a todos.

Aún cuando en épocas anteriores a Perón existieron *negociados* y *prebendas*, es bajo este gobierno donde comienzan a institucionalizarse. Estas prácticas generan corrupción.

También inciden negativamente algunos *beneficios sociales* que comienzan a otorgarse a los trabajadores, so pretexto de favorecerlos, pero que en la práctica, y con el correr del tiempo, les perjudicaron y que además, como decimos, afectaron los valores morales de la sociedad.

⁴⁴ Para un completo estudio del tema y, en general, sobre los criterios de emergencia utilizados por nuestra CSN, v. GOICOA, Martín N. en *LOCACIONES URBANAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE*, Ed. DEPALMA, Buenos Aires, 1964 (# 258).

⁴⁵ Conf. ALEMANN, Juan E. *LA BOLSA, SELECCION CONTABLE SA.*, 1956, donde comenta que la suba experimentada en 1943 se debió a que la sanción de una nueva ley de alquileres desvió muchas inversiones hacia la Bolsa.

⁴⁶ Conf. DESCOTTE, Emilio, *LA DECLINACIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA*, Revista Colegio de Abogados de Buenos Aires, 1951 (# 173), pág. 314.

⁴⁷ V. LOPEZ, Alberto T., *LA EVASION FISCAL SUS ORIGENES Y DESARROLLO* en *POLITICA Y ECONOMIA* n° 5, agosto de 1971, pp. 21-24.

⁴⁸ V. LINARES QUINTANA, Segundo V. en *EL PODER IMPOSITIVO Y LA LIBERTAD INDIVIDUAL*, Edit. ALFA, Buenos Aires, 1951.

⁴⁹ Sobre esto y con referencia a la expropiación del campo El Albardón realizada durante la administración 'Alfonsín' ver el interesante artículo de Víctor Luis FUNES *LA SEGURIDAD JURÍDICA UN FACTOR DECISIVO PARA PRODUCIR, LA NACION* 21 jul 1984.

Perón debuta con una acción impactante sobre el nivel de SJ como lo fue el descabezamiento del PJ que produjo por la vía de un *juicio político* a cuatro de los cinco miembros de la CSN y al Procurador General. Este ataque a la independencia judicial se consolida cuando -luego de la sanción de la nueva CN en 1949- introdujo *fuertes cambios en la composición del elenco judicial*.

Otro hecho altamente nocivo fue, naturalmente, *la sanción de la 'nueva' CN*. Aquella ya veterana, prácticamente la segunda más antigua subsistente en este continente americano, que había servido para impulsar a la Argentina a los primeros planos del mundo y bajo cuyo amparo oleadas de inmigrantes se radicaron en el país, fue realmente sustituida. Al margen de las disposiciones que podía contener, lo que impacta en el país y en la opinión pública es que las leyes puedan adaptarse a la medida del gobernante. Perón demostró -en otras palabras- que podía arremeterse impunemente contra la virginidad institucional argentina.

Otra circunstancia anterior a la inflación fue la consolidación de los *sindicatos*, como poderoso factor de poder extraconstitucional que hasta la fecha continúan ejerciendo su ilegal poder con la aceptación irreflexiva de la mayoría de la población. Por épocas también lo fueron las FF.AA. pero aquél -el sindical- se mostró como el único que resistió y se consolidó a través de los años.

Lo que se trata de mostrar es que, a través de estas actitudes, comienzan a minarse en el alma de los argentinos algunos principios básicos del 'gobierno de las leyes' al punto que, por una vía u otra, fuimos perdiendo toda brújula. Ya consistiera en desequilibrar las cargas de la sociedad (ley de alquileres), otorgar beneficios indebidos o prebendas, autorizar a trabajar 12 meses pero cobrar 13 (aguinaldo), que se podían realizar confiscaciones sin condignas reparaciones (expropiaciones), que se podía desestabilizar al PJ (juicio político a la CS y remoción de jueces), y que hasta se podía adaptar la Ley Fundamental a la medida del gobernante (Constitución del '49), todo esto prepara el camino para el Estado principal corruptor de la SJ que se consolida desde 1950 en adelante.

Así fue posible aceptar por ejemplo, las exacciones cumplidas contra las cajas de jubilaciones en una acción que, unida a la inflación, destruyeron el sistema previsional argentino. Así también fue posible llegar al incumplimiento máximo del Estado, encarnado en la suspensión de Juicios contra el Estado. O imaginar siquiera la anulación de compromisos públicos, como fue la de los contratos petroleros cumplida en 1964. O que, más adelante, se pensara seriamente no pagar la deuda externa. O que se llegara a imaginar algo así como el 'ahorro forzoso', o el pago con bonos. Y aún que en alguna época se estudiara seriamente... arremeter contra ¡las cajas de seguridad de los particulares en los bancos! Solo dentro de esta concepción podrían imaginarse las multimillonarias transferencias de fondos que se hicieron por la vía de la manipulación financiera cumplida por el BCRA, o la deshonesto garantía de los depósitos, o el control del comercio exterior a través del IAPI.

En síntesis, lo que se quiere explicar es que si WEBER presenta su teoría de la dominación colocando al Estado como el principal y primer interesado (por propósitos políticos y fiscales) en la consolidación de la SJ, tal conclusión en la Argentina tiene su demostración inversa, pues se coloca al Estado argentino como el primer y principal factor de inseguridad jurídica⁵⁰. Y tal actitud no solamente es aceptada sino, en muchos casos, celebrada por ideologías que parejamente abogan por la vigencia plena del Estado de Derecho.

En ocasiones puede no ser el Estado ni quienes lo gobiernan los que afectan la seguridad jurídica. El auge de la droga que aparece fuertemente durante la administración de Alfonsín y se consolida bajo la de Menem, ciertamente no puede atribuirse a aquél. En ocasiones, puede la oposición generar inseguridad jurídica: el anuncio efectuado a fines de 1992 por la dirección del Partido Radical, anticipando que 'revisará las privatizaciones efectuadas por el gobierno de Menem' naturalmente

⁵⁰ Un interesante y oportuno trabajo de NINO, Carlos S., *UN PAIS AL MARGEN DE LA LEY*, Ed. EMECE EDITORES SA., 1992, Buenos Aires, Argentina, analiza y diseña el problema de la anomia entre los argentinos, es decir, nuestra predisposición en contra del cumplimiento de la ley. Pero en su análisis de las causas resulta llamativa la omisión al principal corruptor del concepto, que ha sido el mismo Estado argentino.

provocó una gran intranquilidad. Inclusive, las plataformas de los partidos políticos pueden hacerlo⁵¹. Pero evidentemente es el Estado, guardián de la SJ, y el PE en particular, quien puede generar la mayor inseguridad.

1.3.2. *Las Libertades económicas en la Constitución Nacional y su interpretación por la Corte Suprema de Justicia (Contribución de la CSN a la inseguridad jurídica)*

Antes de continuar, conviene siquiera mencionar, porque los límites de este trabajo nos impiden hacer otra cosa, que existe responsabilidad en la CSN en la generación de esta inseguridad jurídica. Como se consigna, el dirigismo, la planificación y los avances del Estado en la economía son una grave fuente de inestabilidad por el grado de discrecionalidad que conllevan. Ello genera inseguridad jurídica y ha permitido que llegáramos a ser un país verdaderamente socialista (TAGLE⁵²), totalmente discordante según LABANCA⁵³ con los principios constitucionales de 1853/60. Y si esto ha podido ocurrir es porque ha fallado el control de constitucionalidad que debía ejercer la CSN.

Se argumenta que era imposible, tal como se presentaron los hechos, que un tribunal contuviera este vendaval, que cinco hombres no podían hacerlo sin provocar una conmoción peor que la que se debía impedir, que la presión era muy fuerte, que era el país que reclamaba un cambio de dirección. Pero aquí, al tiempo que se rinde homenaje a los ilustres y patriotas juristas que casi sin excepción integraban el Tribunal, (y las cortes inferiores), se considera que el PJ no cumplió el papel que le cabía, y así contribuyó, -sin quererlo, probablemente sin vislumbrarlo - a la inseguridad jurídica.

Ante la imposibilidad de fundar tan grave afirmación se invoca el excelente estudio efectuado por GARCIA BELSUNCE donde con milimétrica precisión destruye las construcciones en base a las cuales el Alto Tribunal fue admitiendo tales avances⁵⁴.

2. LOS RESULTADOS DEL TEST: LOS COMPONENTES

Vamos ahora a pasar al análisis del ensayo de medición del nivel de SJ en la Argentina desde 1930 a la fecha. Esta tarea -como se anticipó- impuso la necesidad de efectuar una *RESEÑA DE LA SJ EN LA ARGENTINA DESDE 1930 A 1992* que demandó una revisión histórica jurídica, económica y aún periodística de nuestro pasado reciente. Lo abultado de la misma, y las limitaciones impuestas por este Concurso impidieron incluirla, razón por la cual solamente se han consignado sus resultados y se acompañan los cuadros finales elaborados para cada uno de los requisitos.

2.2. EXPLICACIÓN DEL TEST

Para la confección del test se partió del análisis de los cuatro grandes componentes, a los que se asignó a cada uno de ellos igual valor (por ejemplo 25% a cada uno).

Luego se 'descompuso' cada componente en varios subcomponentes. Por ejemplo, en seguridad física se asignaron valores -según una estimación de su importancia dentro del componente- según el nivel de la delincuencia, conmociones públicas, revoluciones, etc.

Como Anexo A se acompaña la primera planilla que se confeccionó, con los valores indicados. La sumatoria de todos los valores en cada uno de los componentes suma, como se ha dicho, 25. (Se aclara que esta planilla primitiva fue luego mejorada y enriquecida, habiéndose ajustado naturalmente los

⁵¹ V. por ejemplo GARCIA MARTINEZ, Luis en *BREVE ANÁLISIS DEL PROGRAMA ECONÓMICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSIDERADOS MAYORITARIOS*, en *POLÍTICA Y ECONOMÍA* No. 20, nov 72, págs 4 y ss. (# 337), y también su artículo *EL MANIQUEISMO: UNA TÉCNICA PARA ALCANZAR EL PODER, LA NACION*, 13 mar 82 (# 89).

⁵² V. TAGLE, Manuel en su artículo *EL PRECIO DE LA REDENCION* en *LA PRENSA* 22 ene 78; conforme también SIN FIRMA, *EL GRADO DE ESTATIZACION DE LA ECONOMIA ARGENTINA* en *POLÍTICA Y ECONOMIA* n° 3, junio de 1971, pp 21-22.

⁵³ V. LABANCA, Jorge en *LA CONSTITUCIÓN Y NOSOTROS* en *LA NACION*, 28 set 1981.

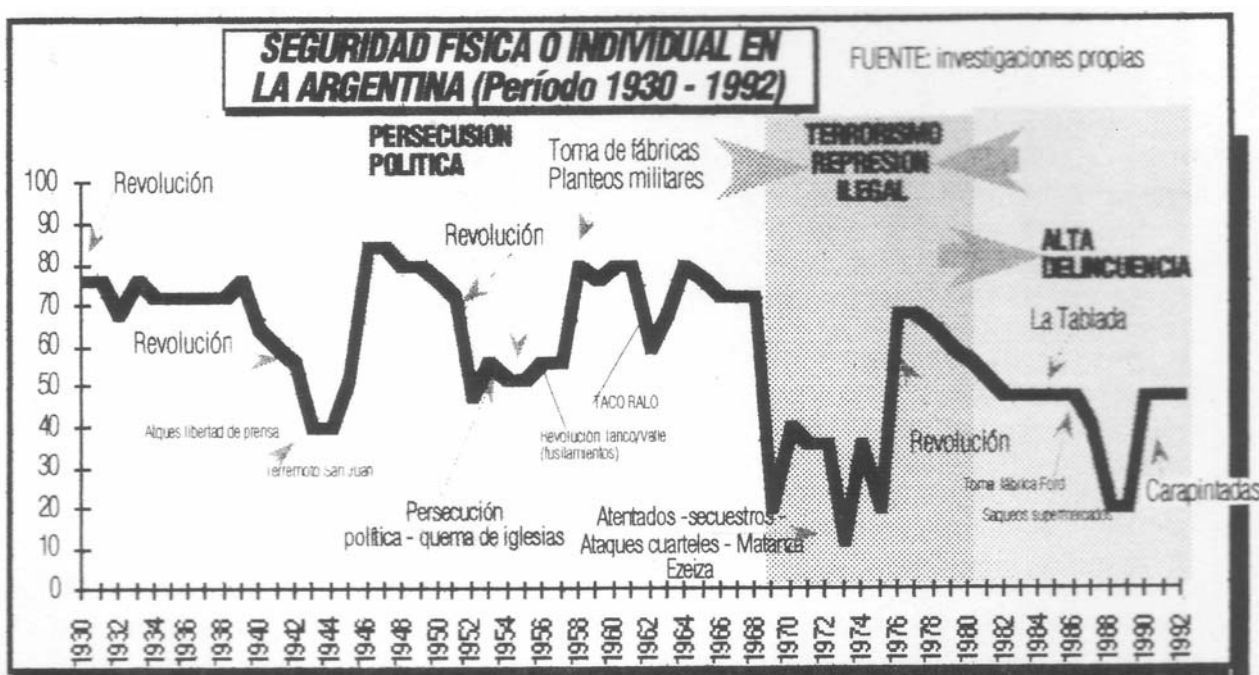
⁵⁴ V. GARCIA BELSUNCE, Horacio A. en *LA ALTERACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS* en *LA NACION*, 25 de enero de 1983, pero especialmente en *GARANTÍAS CONSTITUCIONALES*, Ed. DEPALMA, Buenos Aires, 1984, el Capítulo referido a *LAS LIBERTADES ECONÓMICAS* (15-115).

valores). Esta planilla alimentó una base de datos. Aunque inicialmente se tomaron en cuenta los períodos, luego en la planilla de cálculos se ajustaron año a año. (Algunos años resultaron difíciles de evaluar porque había cambios significativos).

Una vez que se obtuvieron los resultados se volcaron en una planilla de cálculos donde se continuaron ajustando en una tarea donde se analizaban las curvas, se las correlacionaban con los hechos y circunstancias que influían en ellas, se las comparaba con años anteriores y posteriores y se intentaba unificar los criterios.

El último resultado es decir, la SJ en la Argentina, es el promedio de los resultados de cada uno de los cuatro grandes componentes. Tampoco el tiempo permitió efectuar algún 'análisis de sensibilidad', para indagar si la mayor ponderación de alguno de los componentes (v. gr. el de estabilidad) mostraba resultados relevantes. A continuación pasamos a mostrar los cuadros individuales para terminar con el totalizador.

2.3. LA SEGURIDAD FÍSICA O INDIVIDUAL EN LA ARGENTINA



Para una mejor visualización se han señalado tres períodos difíciles de nuestra historia y también se han marcado algunos hitos y circunstancias importantes que dan una idea de los elementos que se han tenido en cuenta en la confección de la revisión histórica, institucional, legal y económica que se ha efectuado.

2.4. DEFICIENTE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL

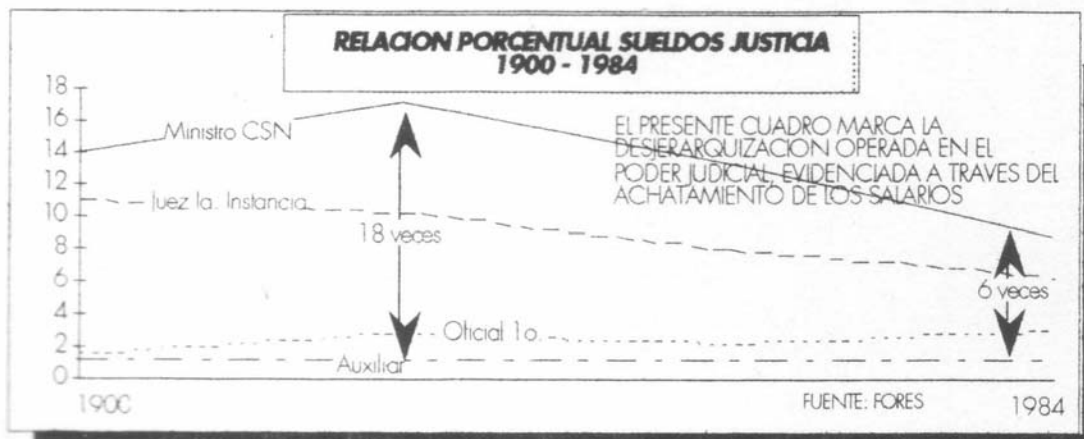


Aquí se impone una aclaración sobre los resultados que se observan, pues la historia del sistema judicial en la Argentina muestra situaciones paradójicas, según la mayor o menor incidencia que se acuerde a alguno de los parámetros o componentes. Si se valoriza la coherencia del sistema con el funcionamiento pleno de la CN, se advertirá que durante muchas épocas de gobierno *de facto* el sistema vivía una situación de extrema anormalidad en cuanto a la legitimidad de su funcionamiento; si, por el contrario, se aprecia su eficiencia funcional, se advertirá que logra mejores valores durante algunos períodos de facto que en constitucionales, y, además, que muchos gobiernos constitucionales produjeron, por vías legales o *pseudo* legales, ataques graves al sistema y a su independencia. No es el propósito de este trabajo analizar porqué esto ocurrió, ni tampoco dilucidar la valoración. Pero aclaramos que a los efectos que interesan a este trabajo, tenemos en cuenta que para estimar la SJ existente en relación con el progreso económico, superarnos un poco aquel desajuste, y nos atenderemos más a los niveles de eficiencia que a la coherencia formal de su funcionamiento. Se aclara además que se ha concentrado en el sistema nacional y federal, sin entrar en una valoración de los sistemas judiciales provinciales, atento lo engorroso que hubiera significado y su relativa (aunque no desdeñable) influencia sobre los resultados.

Finalmente mostramos otros dos cuadros más que se han efectuado para fundamentar los resultados que se exhiben. El primer muestra claramente la declinación de la participación del PJ en el Presupuesto Nacional desde 1900 hasta la fecha, con resultados autoelocuentes.

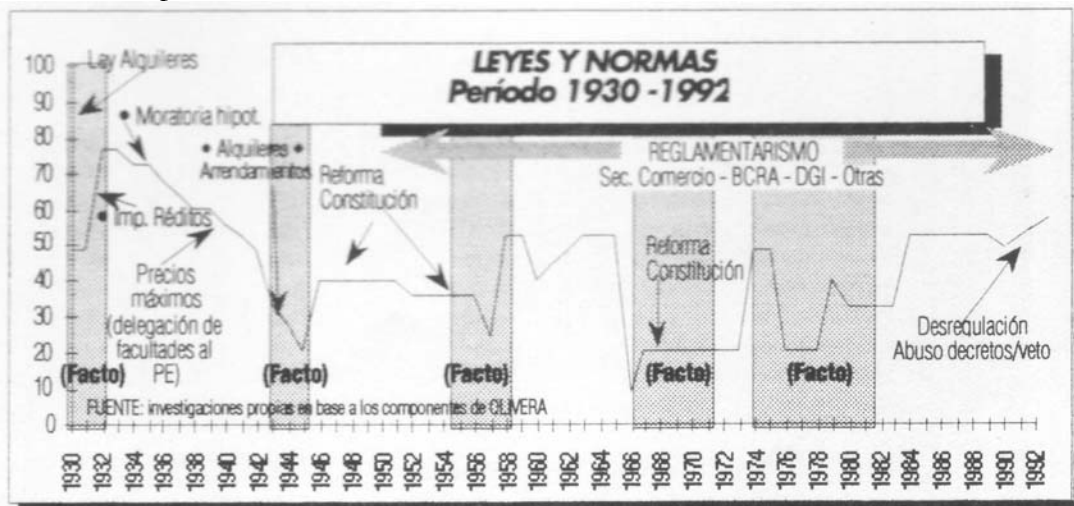


El siguiente cuadro muestra algo elocuente como es la desjerarquización que se ha producido en la Justicia, desde principios de siglo a la fecha. Este cuadro podría haber sido complementado con otro que mostraba los ingresos en el PJ en igual período, en moneda de poder adquisitivo constante, pero se consideró que este era muy elocuente.



2.5. LEYES - LEGISLACIÓN EN GRAL - INFLACIÓN LEGISLATIVA - CLARIDAD Y COHERENCIA DEL SISTEMA LEGAL

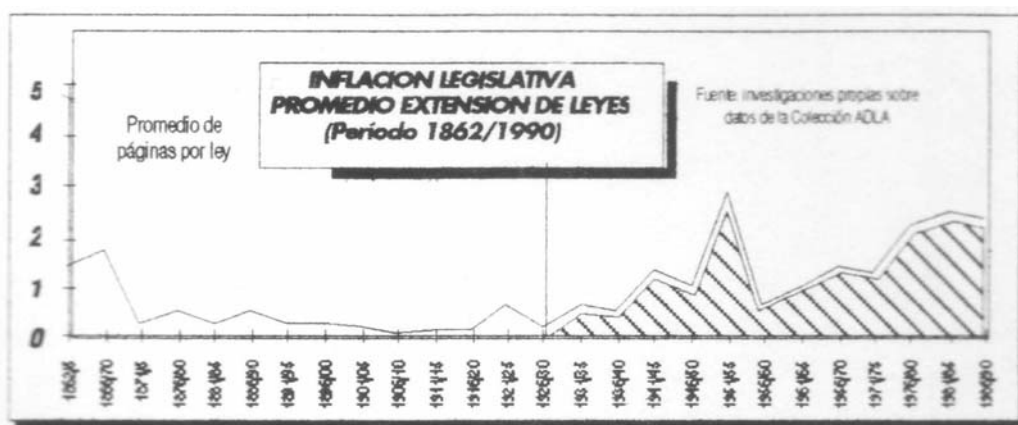
El cuadro siguiente muestra los resultados alcanzados en el componente que OLIVERA denomina ‘claridad y coherencia de las normas’ y que para este trabajo fue subdividido en numerosos subcomponentes. También se ha procurado agregar leyendas que expliquen un poco los resultados y se han marcado allí los períodos de facto.



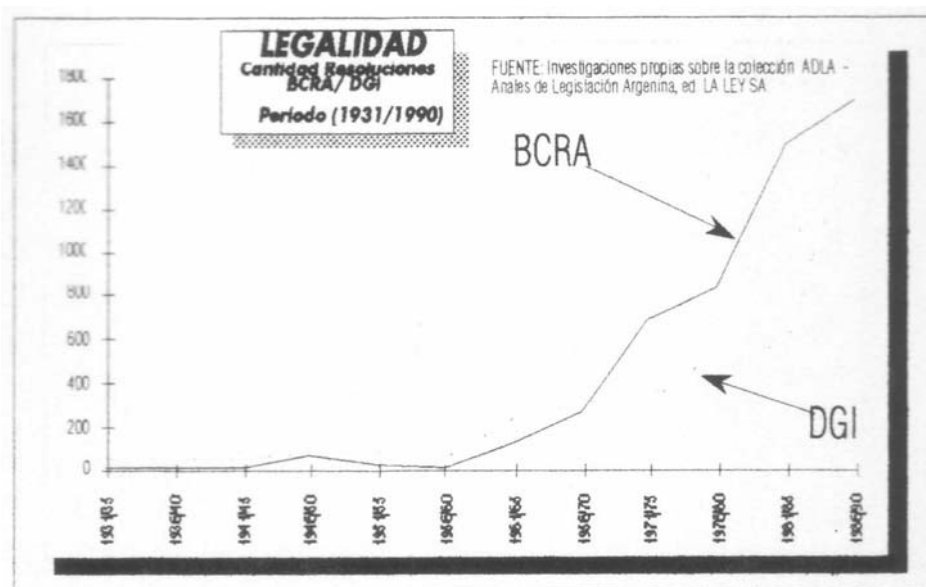
Otros trabajos complementarios se hicieron para la confección de este cuadro. Algunos de ellos se orientaron a determinar los alcances exactos de lo que se ha dado en llamar la 'inflación legislativa' para referirse a la simple catarata de normas -no importan si buenas o malas- pero que su sola extensión es un obstáculo para su conocimiento y por ende para su cumplimiento. El primero muestra -tomando como base una publicación jurídica- el aumento en volumen de la normativa desde 1940 a la fecha.



El siguiente indica la extensión de las leyes (en cantidad páginas), y muy expresivamente consigna como ha sido el aumento.

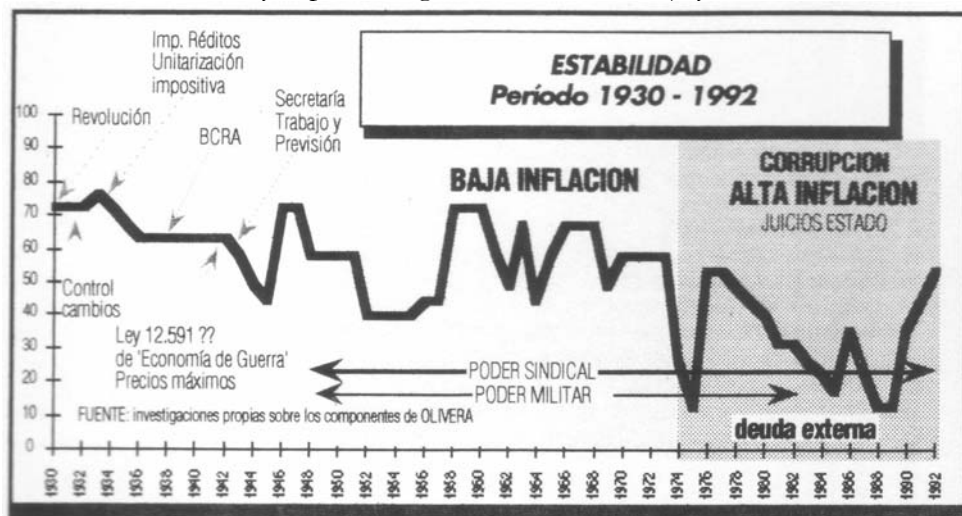


El siguiente gráfico es más elocuente todavía porque al mostrar el incremento de la normativa de dos organismos importantes (DGI y BCRA), está evidenciando dos cosas: a) el simple aumento de la normativa y b) la mayor injerencia (e incoherencia) que han mostrado dichas instituciones.



2.6. ESTABILIDAD

El nivel de la estabilidad es el más difícil de obtener, donde influyen más factores disímiles pero que apuntan todos a mostrar cómo se desestabiliza, y que van desde la inflación hasta la corrupción, pasando por los ‘factores de poder’, desbordes fiscales, discrecionalismo, planificación y estatismo (fuente de inestabilidad al dar mayor poder al gobernante de turno), y muchos otros.



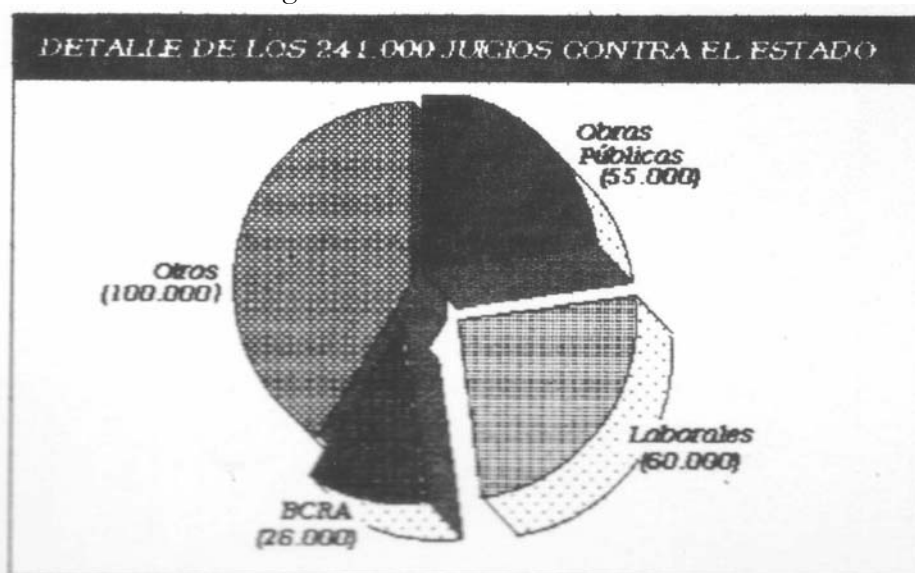
Este cuadro muestra los resultados de la aplicación del test, habiéndose sombreado el período de la inflación.

2.7. EL ESTADO EN JUICIO

Se ha considerado ilustrativo, en fin, reproducir un cuadro sobre la situación actual del Estado en juicio por la grave incidencia que tiene a los efectos de la SJ. Antes del período analizado el Estado fue muy pocas veces demandado. En verdad, no era fácil hacerlo porque había que pedir una venia legislativa es decir una ley del Congreso que lo autorizara. Entre 1900 a 1932 el Congreso dictó aproximadamente 90 leyes de ‘venias’ para demandar al Estado⁵⁵ (podrían haber en algún caso, varios permisos en una sola ley). Luego de 1932 ya no fue necesario el requisito de la ‘venia’, aunque sí que se efectuara una ‘reclamación administrativa previa’. No hay datos sobre la cantidad de demandas, por lo que se deben

⁵⁵ V. ADLA, Repertorio 1852-1976, To. V, págs. 1121 ss.

tomar otras referencias. Un antecedente de 1955 indica que ya por entonces la situación era grave. En tanto el Procurador del Tesoro era el que contestaba las demandas, se requería un decreto en cada oportunidad. Por ello en diciembre de 1955 y por Dto. 4369/55 se dispuso obviar este recaudo, alegando que se recargaba mucho la tarea. Esto acredita que la cantidad de demandas era ya intensa. Tiempo después en 1967 y debido a la cantidad de demandas que ya existían, se resuelve liberar al Procurador del Tesoro y que cada Ministerio asumiera la representación del Estado Nacional. La norma mencionada, si bien liberó a la Procuración, facilitó el descontrol. En la década del 80 esto se diluyó absolutamente. Tuvo su pico más agudo cuando el Dr. Alfonsín, entonces Presidente de la Nación, en un discurso pronunciado en agosto de 1987, se refirió escandalizado a las demandas que perdía el Estado y a los consorcios de abogados dedicados a esquilmarlo⁵⁶. (A partir de este discurso se admitió oficialmente por primera vez, la posibilidad de privatizar los servicios jurídicos del Estado). Finalmente el Gobierno produce el Decreto 679/88, que, so pretexto de reglamentar la Ley de demandas contra la Nación, retrotrae la cuestión a una situación peor que la que existía antes de 1966 cuando la CS estableció límites al carácter meramente 'declarativo' de las sentencias condenatorias contra el Estado.⁵⁷ Finalmente en 1991, el Gobierno decreta entre otras medidas, la suspensión de los juicios. La situación actual es gravísima. La información sobre el tema es escasa. En base a información periodística se ha confeccionado el siguiente cuadro:



De un Estado que soportó muy pocos juicios en su contra en los primeros 30 años de este siglo a otro Estado que en las dos últimas décadas soporta tal cantidad de juicios que ni siquiera los tiene relevados, es buen indicador de lo que ha pasado en la Argentina. Pero no solo la cantidad de los juicios, sino también la calidad de deudor moroso, contumaz y mañoso que tiene hoy el Estado. Ya nos hemos olvidado de las épocas en que el Estado Argentino no oponía la defensa de prescripción de la acción (olvido por el transcurso de tiempo) por considerarla inmoral: si la deuda efectivamente se debía había que pagarla.

Hoy el Estado se defiende de cualquier forma: los abogados del Estado olvidan la calidad de quien defienden, y oponen las defensas más tramposas. El Estado Argentino no paga ni dice cuando va a pagar. Esto afecta seriamente la SJ.

3. NIVEL DE LA SJ EN LA ARGENTINA: EL RESULTADO FINAL

A lo largo de estas páginas se han ido mencionando la evolución de los parámetros o componentes de la SJ en la vida institucional argentina.

⁵⁶ Discurso del Dr. Alfonsín pronunciado en Alberti el sábado 10 de agosto de 1987 (LA PRENSA, dom 2 ago 87).

⁵⁷ V. GABOR, Claudio y DE JESUS, Marcelo O. en # 106, pág. 15.

Siendo que se asignó a cada uno de ellos iguales valores, para su traducción en el cuadro total de resultados no se hizo más que promediar los resultados, todo lo cual muestra el siguiente cuadro:



Previendo re reacciones, no está de mas aclarar que estos resultados no son una medición de la moralidad de un gobierno por sobre otro, sino que refleja la SJ (en relación con las decisiones económicas) existente en las épocas mencionadas. Tampoco las épocas están atribuidas a los gobiernos, puesto que, aún cuando la mayor responsabilidad le corresponde, también hay grupos, intereses, corporaciones y mañas que actúan a pesar del Gobierno. ¡Cómo atribuir al bueno del Dr. Illia responsabilidad alguna en lo que generaba la resistencia peronista y sindical bajo su gobierno o la aparición de focos guerrilleros en Taco Ralo!

Los resultados que muestra este cuadro serán seguidamente utilizados para analizar la relación que tiene con variables económicas.

PARTE 2 B - EL PANORAMA ACTUAL DE LA SJ EN LA ARGENTINA

Para analizar el panorama actual es indispensable el análisis de lo ocurrido desde 1983 hasta nuestros días, para tener una visión ajustada de lo que puede esperarse. Los dos principales partidos de la Argentina han tenido oportunidad de gobernar el país y una radiografía de sus administraciones nos dará dichas pautas.

4. LA ADMINISTRACIÓN RADICAL (1983 A 1989)

El Partido Radical llegó al poder conducido por el Dr. Alfonsín, quien en su campaña concentró su prédica por la plena vigencia del Estado de Derecho. También atacó un supuesto pacto militar-sindical. Prometió, en fin, mejorar sustancialmente el sistema judicial. Sin embargo la SJ (entendida en relación con el progreso económico) no se consolidó.

En cuanto a la *seguridad individual* si bien la libertad física estuvo casi plenamente garantizada (aunque hubo un grave ataque consistente en las detenciones cumplidas por un Estado de Sitio que decretó), la seguridad en general se vio seriamente afectada por el auge de la delincuencia común cuando -como reacción contra el autoritarismo del Proceso- la represión legal se desdibujó hasta convertirse en algo absolutamente laxo, con la excusa de privilegiar, precisamente, aquellas libertades individuales. La libertad de prensa fue casi irrestricta, pero el Gobierno no se desprendió de los canales de televisión, ni tampoco de los radios que tenía en su poder, esto es, ejerció un poder de control sobre los 'audiovisuales'.

No se mejoró el *sistema judicial*. Aunque en algunos aspectos se avanzó, en otros se retrocedió gravemente. En 1983 el nuevo Presidente no siguió el ejemplo de Illia y no aceptó bajo ningún modo mantener la continuidad de la CS por lo que, luego de ofrecer poco seriamente la presidencia de la CS al candidato peronista derrotado, LUDER, terminó designando a todos los jueces de la CS, al Procurador General de la Nación y al Fiscal General de Investigaciones Administrativas. Produce, para recomponer el elenco de jueces, algo parecido a 1973 (cuestionamiento de la legitimidad unido a un régimen de

jubilaciones) pero en verdad la remoción y recambio fue mucho más suave que entonces. Para el juzgamiento de los ex Comandantes sancionó un procedimiento especial, y digitó cuidadosamente a los jueces que debían integrarlo. El aspecto funcional de la justicia continuó bajando, en límites inaceptables, con una verdadera congestión en muchos tribunales. La justicia penal estaba en estado de 'colapso', y el gobierno intentó tardíamente un profundo y bien pensado proyecto de cambio sustancial, pero se quedó sin tiempo para implementarlo. En esta época la Justicia Laboral que ininterrumpidamente había continuado con su sesgo pro-trabajador, aquí comenzó a dictar sentencias contra el Estado por cifras multimillonarias. Se creó el Fuero de la Previsión Social para intentar atender a los cientos de miles de reclamos que estaban sin solución. Durante este período el gobierno reglamentó la ley de demandas contra la Nación tornando prácticamente imposible cobrar al Estado. La CSN, permeable al principio al PE, con el tiempo va adquiriendo independencia. Por esta razón y para asegurarse la terminación de los juicios contra los militares, el PE remitió al Parlamento un proyecto de ampliación del número de miembros⁵⁸. Las huelgas en el personal judicial paralizaron la actividad durante este período. El personal en una encuesta fue incluido entre los diez más combativos. En la Provincia de Buenos Aires la gravedad del problema de la Justicia hubiera casi justificado la intervención federal. La ineficiencia del sistema judicial formal ha generado la aparición de *sistemas alternativos*, pero todavía no han demostrado su eficacia⁵⁹.

En cuanto al sistemas de *normas*, con el Presidente Alfonsín el país se reencauza en la senda constitucional y vuelve a funcionar el Congreso. No se deslegisló y no quedó claro, qué normativa dictada por el Proceso Militar quedaba vigente. En 1985, el gobierno utilizó un decreto para implantar un novedoso plan económico -el Plan Austral- que implicaba un cambio en la moneda y un riguroso plan de reordenamiento económico financiero en el Estado, esperándose un súbito descenso de la inflación, combinándose con un procedimiento denominado de 'desagio'. Posteriormente el Congreso de la Nación lo ratifica. El BCRA como en el Proceso, continuó manejando importantes sectores de la economía del país a través de sus Circulares. Por una mera Comunicación A 652 (1985) el BCRA dispuso congelar los depósitos en dólares por 120 días⁶⁰. El Congreso reeditó una práctica funesta, - actualmente agravada- de elegir el último día de sesiones para aprobar un sinnúmero de leyes, y así hemos visto como en un mismo día se aprobaban 20 o más leyes!⁶¹.

Finalmente y con relación al componente *estabilidad* y todos los subcomponentes mencionados la reseña sería larga: controles de precios, erráticas negociaciones de la deuda externa, inadecuado tratamiento de la inflación (salvo el esfuerzo del Plan Austral), medidas financieras. Se aportó poco a la credibilidad económica (en la ratificación que efectuó de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, el PE, introdujo insólitamente una reserva respecto de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia que no existía en la ratificación legislativa, excluyendo de la misma los temas relativos a la política económica y a las expropiaciones⁶²). Comenzaron a hablar de expropiaciones (ya comentado para otras épocas) concretándose la del campo El Albardón, y hasta se llegó a analizar la posibilidad de abrir las Cajas de Seguridad de los bancos. El tema de la deuda externa no fue encarado, y quedamos morosos.

⁵⁸ El Proyecto del PE. ingresó por la Cámara de Diputados bajo el No. 49/PE/87 el 23 de octubre de 1987. El Dr. Alfonsín, en el Mensaje No. 1693 alega un alto número de causas, se remite a precedentes anteriores (de la época de Frondizi) y anticipa la posibilidad de dividirse en salas.

⁵⁹ V. En relación con algunos graves temas ocurridos durante este período (Estado de sitio, edictos policiales, depósitos en dólares, desagio, emergencia previsional y sentencias condenatorias) puede analizarse el trabajo de los Dres. Claudio GABOT y Marcelo O. DE JESUS *CONFLICTOS ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL EN EL RÉGIMEN ACTUAL (1983 -1988)* (# 106).

⁶⁰ V. GABOT, Claudio y DE JESUS, Marcelo, op. cit. (# 106).

⁶¹ El descontrol llegó a un punto tal que se aprobaba cualquier cosa. Así se aprobó durante Alfonsín en 1984, una Ley No. 23.126, que reimplantó la vigencia de los Convenios Colectivos de Trabajo originales de 1975, lo que dio lugar al aluvión de demandas que hoy soportan las empresas del Estado (v. QUIROGA, Alejandro *UNA LEGISLACION Y JUSTICIA LEONINAS Y OBSOLETAS: LA DEL TRABAJO* en LA PRENSA, 2 de diciembre de 1990).

⁶² V. Diego BUNGE, *LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS* en *Ámbito Financiero*, 13 de noviembre de 1984.

En 1984, es decir, antes del Plan Austral un editorial de LA PRENSA señalaba “...las manifestaciones más notorias y perniciosas del supuesto Estado de Derecho en la Argentina de 1984: el espíritu sectario con que se reorganizó el Poder Judicial habiéndose llegado a reemplazar jueces que gozaban del acuerdo del Senado; los tribunales especiales creados para juzgar los excesos cometidos durante la represión del terrorismo; la violación de la cosa juzgada y el ejercicio inconstitucional de la facultad de amnistiar por el Poder Legislativo; el ‘unicato’ encarnado por el presidente de la Nación que es a la vez jefe del partido oficial; la inseguridad jurídica creada por el desconocimiento de normas dictadas por el gobierno de facto; los monopolios estatales; el monopolio sindical y la atribución a sus dirigentes de las Obras Sociales que pagan contribuyentes no sindicados; las colegiaciones obligatorias; las expropiaciones inconstitucionales; las restricciones a la libertad de información tales como los casos de periodistas procesados por decir la verdad, Papel Prensa, la televisión y radiodifusión en poder del Estado, la agencia Télam, la persecución impositiva al periodismo; el control de precios, de cambios, del interés y los depósitos bancarios; los privilegios a organismos oficiales; las retenciones a la exportación; las restricciones a la actividad minera y el despojo del subsuelo a las provincias; el discrecionalismo del Banco Central de la República Argentina y la emisión monetaria; el déficit del presupuesto y la inflación; el desconocimiento de la libertad de contratar; los gravámenes que se anuncian que pueden no tener relación con la capacidad del contribuyente; la prometida atribución de facultades propias de los jueces a la autoridad impositiva; la reserva abusiva con que se manejan asuntos internacionales; la amenaza que se cierne sobre la educación privada...”. Este aparentemente exagerado comentario terminaba con un llamado a los poderes públicos a reaccionar para imponer la letra y el espíritu de la CN para evitar el caos económico y social que se aproximaba en medio de una creciente indisciplina colectiva. Tal premonición fue postergada por el Plan Austral, pero finalmente llegó en 1989, donde en medio de una espantosa hiperinflación se llegó al caos colectivo y asistimos por primera vez en nuestra historia a saqueos a los supermercados.

5. LA ADMINISTRACIÓN MENEM (1989...

El Partido Justicialista liderado por Carlos S. Menem asumió el poder en 1989.

En relación con la *seguridad individual* el nivel de delincuencia no subió pero tampoco descendió con relación al período anterior. Al tiempo, el país asistió a una sangrienta asonada producida por militares ‘carapintadas’ pero que fue rápida y enérgicamente sofocada sin transacción alguna. La libertad de prensa se respetó con pocas excepciones y se privatizó el aparato oficial de control de los medios de prensa, especialmente los canales de televisión. Pero las fuerzas de seguridad han dejado de ser garantía para la población. Son comunes los delitos con personal policial involucrados, las calles no son seguras, el asalto a los medios de transporte de mercaderías es absolutamente habitual, y hemos vuelto a los asaltos a las ‘diligencias’ del Far West: desde el gobierno anterior los camiones de transporte de mercaderías son objeto de robos y últimamente se han puesto de moda ¡los asaltos a los ómnibus de turistas!

En materia de *justicia*, la administración actual produjo también hechos desparejos. Avanzó procurando y logrando desplazar por cualquier medio a funcionarios designados por Alfonsín que actuaban en puesto claves. Así desplazó al Procurador General Dr. D'Alessio, y así también desplazó al Dr. Molinas (en este caso había desprestigiado a la Fiscalía).

En materia de *legislación*, durante esta época se han producido grandes cambios, porque se está produciendo una gran desregulación. Sin embargo, se abusa de decretos de necesidad y urgencia y del veto presidencial.

En la *estabilidad* también hay aspectos contradictorios. Lo más relevante sin duda, es que se produjo la detención de la inflación luego de más de cuarenta años de sufrir esta lacra. Por primera vez en décadas, estamos por cumplir casi dos años sin inflación. Este hecho a los efectos de la SJ no tiene punto de comparación con ningún otro. Es loable el cerrojo que se ha impuesto con la Ley de Convertibilidad. El segundo de los logros destacables ha sido el arreglo de la *deuda externa* que superó una situación que llevaba más de diez años sin resolverse. Esta circunstancia, unida a la anterior, ha generado una lógica confianza en el concierto internacional.

Al mismo tiempo, ha producido la *desestatización* más grande que se recuerda en un gobierno occidental. Ha ido terminando con el aparato estatal. Últimamente ha concedido la *autonomía del BCRA*. A fines de 1992 se ha *traspasado el petróleo a las provincias*, mediante la sanción de la ley de hidrocarburos.

A pesar de estos increíbles avances su gestión empero no es prístina y ha incurrido en notorios atentados contra la SJ. Esto fue aprovechado por el Partido Radical quienes, con habilidad y gracias a la increíble torpeza de las autoridades, han creado una imagen muy negativa en este aspecto.

Se incrementó la *corrupción*, (cada gobierno supera al anterior en este aspecto) detectándose hechos gravísimos en las más altas esferas del gobierno y -lo que es aún peor- sin reacción apreciable del Presidente. A los efectos de la SJ, esto es lacerante.

Si se analizara a la actual administración en base a aquel editorial de LA PRENSA se advertiría que se ha terminado con el déficit del presupuesto y con la inflación; con el discrecionalismo del BCRA y con la emisión espuria; con las expropiaciones inconstitucionales; con el monopolio de la prensa; con el control de precios, de cambios, del interés; con los privilegios a los organismos oficiales; con las restricciones a la actividad minera y con el despojo a las provincias; con las restricciones a la libertad de contratar; con las retenciones a la exportación; con los monopolios estatales; con las obras sindicales, etc. El cambio, así analizado, ha sido muy grande y el balance es positivo, pero esto no significa que no deban imponerse serias rectificaciones.

6. BALANCE DE PRINCIPIOS DE 1993

Finalmente el balance efectuado a continuación intenta mostrar los aspectos positivos y negativos de la situación actual.

Cuadro de la situación actual
SEGURIDAD FÍSICA
A FAVOR ●●●● EN CONTRA ● Tranquilidad ● Mala Policía, corrupción ● Alto índice de delincuencia ● Lenidad de la represión legal.
JUSTICIA
A FAVOR: Consejo de la Magistratura ● Sesiones públicas para designación de jueces ● Juicio oral ● EN CONTRA ● Mala situación de la justicia ● Suspensión juicios Estado ● Designaciones CSN, aumento.
LEYES
A FAVOR ● Desregulación ● EN CONTRA ● Abuso de decretos ● Leyes sorpresivas ● Falta de orden en la legislación ● Persiste el inmenso número de normas ● Abuso del veto.
ESTABILIDAD
<u>ECONOMICOS</u> : A FAVOR ● Detener la inflación ● Cumplimiento deuda externa ● Presupuesto ajustado ● Autonomía del BCRA ● Libertad exportaciones ● La ley de convertibilidad ● Transformación de YPF y entrega a provincias ● Privatizaciones ● EN CONTRA ● Plazos fijos ● Incumplimiento sistema previsional ● Corrupción ● Abusivas facultades a la DGI ● Anuncios UCR que revisará las privatizaciones. <u>POLÍTICOS</u> : A FAVOR ● Ofrecimiento de control a Trilla ● EN CONTRA ● Intervención de Corrientes ● ‘Pactos negros’ con los sindicatos ● Prácticas aceptadas: ñoquis ● Alta corrupción.

Con aciertos y errores, la medición del test arroja resultados más positivos para esta administración que para la anterior (siempre recordando que no es una medición de la moralidad de un gobierno). Los agentes económicos han respondido a este modelo. Sin embargo, la percepción que se tiene es mala y aquí habría que recordar lo que se dijo antes respecto a la distinta sensibilidad del hombre como político o como agente económico.

En el orden internacional, todos los comentarios son favorables (evidentemente porque se han solucionado buena parte de los aspectos que interesan a los inversores extranjeros). Se debe tener en cuenta que el ‘riesgo-país’, como expresión de la confianza que inspira desde el exterior para las inversiones, ha mejorado sensiblemente. Recientemente el Premio Nobel de Economía James BUCHANAN ha elogiado la situación de nuestro país. Un reciente informe del servicio financiero de la conocida casa MERRILL-LYNCH indica que *‘prácticamente todos los elementos del ‘riesgo-país’ en la Argentina han mejorado en los años recientes anticipándose una declinación continua del*

*riesgo de las acciones argentinas a mediano plazo*⁶³. Un reciente editorial de THE ECONOMIST también coincide con esto⁶⁴.

7. BALANCE FINAL

En 1993 estamos lejos de tener una SJ mínima, suficientemente como para concitar la confianza total de los agentes económicos. Es importante que se haya comenzado a valorar este concepto, pero no se lo ha comprendido bien. Internamente se lo utiliza con propósitos políticos, y ni el Gobierno ni la oposición saben bien qué es y qué alcances tiene. Hay que trabajar mucho todavía. Desde el exterior las cosas se ven mejor y más claramente en los aspectos importantes, pero siguen reclamando por otros - como el de la propiedad industrial- que son esenciales a la hora de resolver inversiones (recordar la Parte 1). Algunos trabajos de fondo, como la desregulación, son básicos y hay que continuar en esa línea. La curva de nuestro test indica una tendencia ascendente, pero esto puede ser efímero. La estabilidad institucional no aparece todavía totalmente consolidada, como tampoco en otros países de América Latina. El rubro de la liberalización (terminar con el dirigismo y la planificación y la ingerencia del Estado en la Economía) no aparece tampoco consolidada. Nadie puede cantar victoria. Los sindicatos conservan un poder exagerado y malsano. No aparece un consenso político necesario para encarar el tema de mejorar la SJ. Las privatizaciones, bien o mal, impedirán que el Estado nuevamente crezca.

P A R T E 2 C - L A R E L A C I Ó N E N T R E L A S J Y E L P R O G R E S O E C O N Ó M I C O D E L A A R G E N T I N A

1. SU INCIDENCIA EN NUESTRO ESTANCAMIENTO ECONÓMICO

En esta Sección se intentan demostraciones fácticas utilizando en lo posible -naturalmente que a efectos experimentales- los resultados del test. Según hemos consignado, la inflación ha sido incorporada como uno de los principales componentes de la SJ, en el área de la estabilidad. Por ello no tendría sentido analizar su incidencia con la SJ.

2. TRES CASOS: LA INVERSIÓN

A los efectos demostrativos (y urgidos por las limitantes de espacio tiempo) tomaremos solamente algunos supuestos como inversión, población, informalidad, para analizarlos en orden de los parámetros (en verdad, para ser coherentes con lo que se afirma en otras partes de este trabajo donde se comentan los factores de progreso económico de BECKER, SHUMPETER, NELSON y LUCAS, habría que buscar relaciones entre la SJ y educación, desarrollo tecnológico e Investigación y desarrollo (R&D); empero, aquellas limitantes impiden considerarlos). El primer tema sería naturalmente el de la inversión. Para analizar este componente, deberían revisarse las inversiones extranjeras y las nacionales privadas (se supone que respecto de las públicas la SJ no juega rol alguno).

2.1. INVERSIONES EXTRANJERAS

Solamente se han obtenido algunas de distintos períodos, pero sin la suficiente extensión como para hacer una comparación razonable.

De las analizadas se advierten inversiones más o menos regulares entre 1949 a 1952, (del orden de los u\$s 25 anuales), y luego viene otro período bueno desde 1958 a 1961. El salto grande se da en 1959 donde se pasan de u\$s 99 del año anterior a 149 mill. lo que es significativo, y luego en los años siguientes continúa subiendo u\$s 252 en 1960 y u\$s 290 mill. en 1961 (esto seguramente coincide con las inversiones en petróleo).

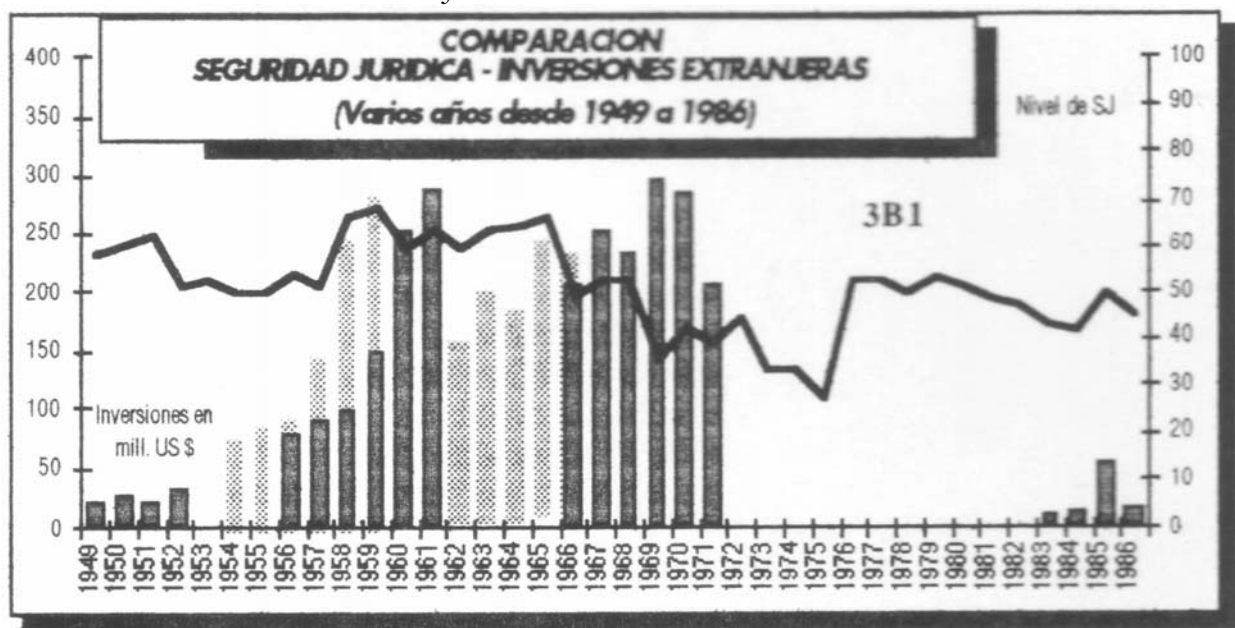
⁶³ V. LA NACION, Sección Económica del 10 abr 93.

⁶⁴ V. LA NACION del 23 abr 93, pág.

Las cifras siguientes abarcan de 1966 a 1971 y promedian los u\$s 205 mill. con picos del orden de los u\$s 290 mill. en 1969 y 1970.

Finalmente, analizando lo ocurrido en los últimos años, también vemos que durante Alfonsín, las inversiones fueron nulas (1983: 0.26% - 1984: 0.37% - 1985: 1.45% - 1986: 0.43%). Coincidente con esto decía por entonces una autora⁶⁵ que ‘...en Argentina, lamentablemente hemos quedado prisioneros de una contradictoria situación que convoca la inversión externa, la solicita a través de las misiones comerciales oficiales y privadas, la declama en los comunicados conjuntos y la desalienta y la traba a través de una legislación defensiva, francamente disuasiva y políticas erráticas en los hechos...’. Sobre esto coinciden también varios autores⁶⁶. Al respecto, recordar lo que aquí se ha dicho respecto de la errática política económica, y por ello, podría considerarse esta como una buena definición de lo ocurrido en esta materia durante dicho gobierno.

Hemos preparado el Gráfico 3B1 que muestra las inversiones extranjeras en los períodos comentados junto con la estimación del nivel de SJ.



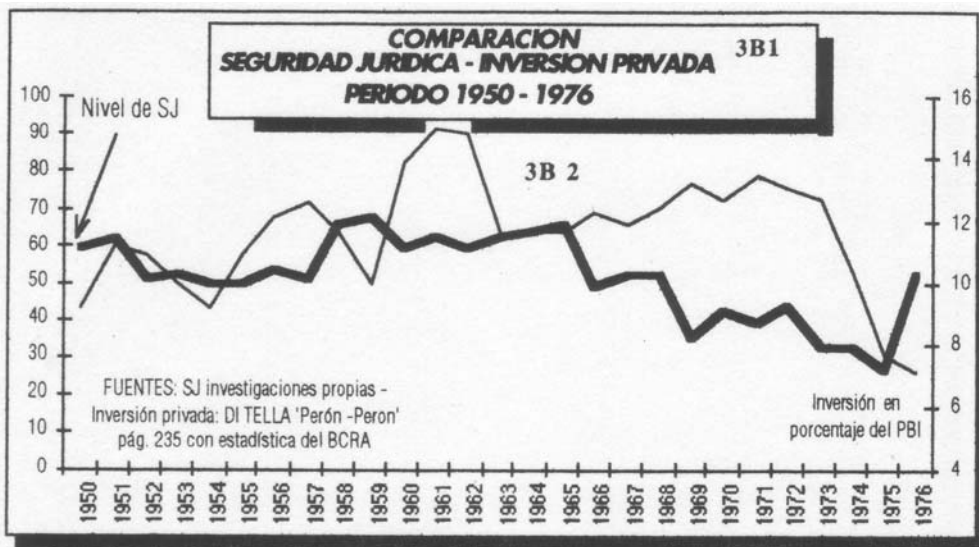
Este Gráfico 3B1 muestra que si bien las curvas no coinciden, aparecen más bien como desfasadas, lo que estaría quizás demostrando que la respuesta extranjera es más lenta en reaccionar a los estímulos de la SJ. Se ha procedido a retrasar las inversiones (sombreadas) y aquí ya parece haber más similitud en las curvas. Vemos entonces por lo que muestra el Gráfico, pero también por lo que antes se decía, un paralelismo entre las inversiones extranjeras y las causas ya señaladas de inseguridad jurídica y especialmente del componente ‘estabilidad’. Por razones de tiempo no se han podido establecer los niveles de correlación entre las dos variables (un estudio serio debería internarse no sólo gráfica sino analíticamente en esta cuestión).

⁶⁵ Conf. DI GIOVAN BATTISTA, Ileana en PAUTAS PARA UN MARCO NORMATIVO PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA, LL 1989-D, pp. 1156-1160.

⁶⁶ V. BUNGE, Diego César LA MODERNIZACION PIDE REDUCCION DE CONTROLES en LA RAZON/Economía, 2 de marzo de 1986; CAFFARENA, Mario H. NO VIENEN INVERSIONES AL PAÍS POR LA EXCESIVA BUROCRACIA, AMBITO FINANCIERO, 2 de enero de 1986, pag. 4. Lo que es más sorprendente que también coincida ahora GARCIA VAZQUEZ, Enrique LAS INVERSIONES QUE FALTAN, LA NACION, 28 de febrero de 1993, pag. 5, siendo que no revirtió la situación cuando pudo hacerlo en base a las delicadas responsabilidades que ejerció durante este Gobierno.

2.2. INVERSIONES PRIVADAS NACIONALES

Este es uno de los puntos más claves para determinar las diferencias y similitudes y la incidencia. Se han tenido en cuenta aquí las inversiones privadas, en tanto se supone que respecto de las públicas la SJ no tiene incidencia. Los resultados se analizan en el Gráfico 3B1.



Analizando el Gráfico 3B2, vemos que en general las curvas guardan cierta simetría a pesar de que la tendencia en ciertos períodos es diferente.

La tendencia coincide en los períodos 50/54 y 62/64 en tanto se aparta en los 54/61, 65/70, sin que se puedan explicar las causas.

En relación con las simetría sin embargo, vemos que aún en el largo período 1965 al 1970 en que las tendencias se apartan, las curvas tienen un llamativo parecido lo que podría demostrar una cierta relación funcional entre las variables.

2.3. FUGA DE CAPITALES

Un estudio de FIEL⁶⁷ ha analizado la relación entre el control de cambios y la evasión de capitales. El cuadro siguiente expresa los resultados:



⁶⁷ V. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) *EL CONTROL DE CAMBIOS EN LA ARGENTINA (LIBERACIÓN CAMBLARÍA Y CRECIMIENTO)*, Ed. MANANTIAL, Buenos Aires, 1989, págs. 115 (# 287).

Mostrando la relación entre control de cambios-fuga de capitales, en sus conclusiones el estudio de FIEL menciona constantemente aspectos que hacen a la SJ: *‘la Argentina ha sufrido fuga de capitales especialmente en aquellos períodos de control de cambios y restricciones sobre las salidas de fondos... entre 1971 y 1975 se reinstauraron los controles sobre las salidas de capitales -esta vez más severos- y a pesar del hecho se registró un cuadro de intensas fugas... finalmente, entre 1981 y 1986 retornaron una vez más los controles (salvo el breve período del ministro Alemann) y se verificaron tanto fuertes salidas como entradas. En 1981 (gran incertidumbre política) y 1982 (Guerra de Las Malvinas) se produjo una fuga de fondos masiva y rotunda, de acuerdo con cualquiera de los métodos.’* Luego agrega el referido trabajo que *‘por el contrario, las entradas de capital han tenido lugar, mayoritariamente, en períodos de mercado único de cambios y libre transferencia, los cuales coincidieron con enérgicas reducciones del déficit fiscal consolidado. En este punto se impone una acotación: las crisis y los eventuales reemplazos en la conducción política nacional -cuando crearon expectativas de pronta restauración de controles- invirtieron velozmente el sentido de los flujos...’.*

Finalmente indican que *‘la lectura de la experiencia argentina (Capítulo III) es elocuente al respecto. En tal sentido, puede argumentarse que la principal causa de las fugas de capital de 1962 y 1962 fue la atmósfera de incertidumbre política que reinaba en esos años, aplicándose parecido argumento a la intensa pero breve salida de fondos ocurrida a mediados de 1969. Simétricamente, los ingresos de capital de 1976 habrían sido incentivados por un cambio de régimen percibido como duradero. Al revés, la sustancial fuga de 1980 tuvo mucho que ver con las dudas generalizadas acerca de la permanencia de la política cambiaria, en vista del recambio político que se avecinaba...’.*

En síntesis, este estudio de FIEL sobre el control de cambios y fuga de capitales, señala, entre otros interesantes aportes, la directa relación que tiene el tema con la SJ en la Argentina.

Ahora será interesante comparar los resultados con las curvas del ‘test’ que hemos acompañado, para analizar las relaciones y discordancias, lo que se hace en el Gráfico 3B3.



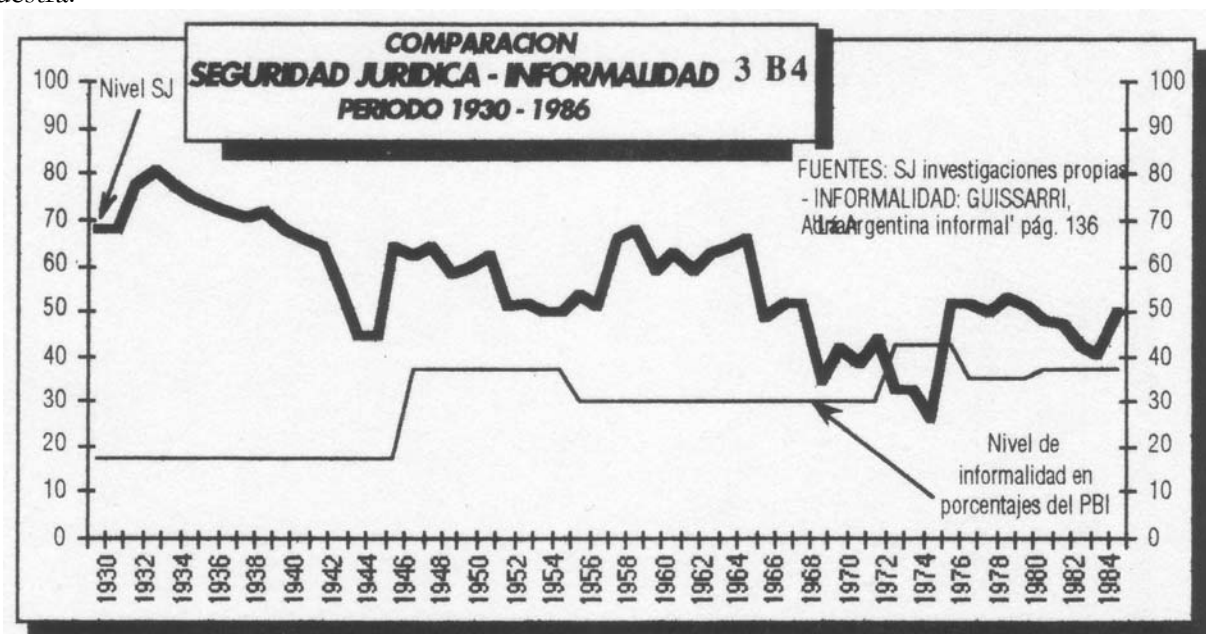
Este Gráfico 3B3 muestra algunos resultados interesantes, pues tanto la tendencia como la simetría de las curvas es bastante homogénea en el período analizado. En verdad solo exhibe dos períodos discordantes, el del 73/75 -el de más baja SJ según los resultados del test- y el del 78/81. Las causas de esto deberían ser estudiadas. En el resto coincide en términos que permiten más que aceptablemente, mostrar una relación.

3. LA INFORMALIDAD

Dice GUISSARRI⁶⁸ que el fenómeno de la informalidad es algo distinto de una mera clasificación de actividades legales o ilegales, pues se refiere más a aquellas actividades sobre las cuales, aún siendo ilegales, existe un cierto consentimiento tácito para tolerarlas, y, por tanto, los usos y costumbres le han dado una cierta legalidad. Habiéndose ya analizado la relación existente entre SJ e informalidad y

⁶⁸ V. op. cit, pág. 28 y ss.

habiéndose considerado que la actividad económica informal -aunque contribuye al progreso económico- lo hace menos que la formal, parece conveniente analizar la relación. En el Gráfico 3B4 la muestra:



Observando el Gráfico 3B4, e intentado determinar si la caída de la SJ o mejor dicho, el aumento de la inseguridad jurídica, genera informalidad, vemos que en este caso el paralelismo llamativo (aquí la relación funcional es inversa, no directa), pues sobre un período de 55 años, solamente en menos de 5 años no coincide.

De las comparaciones efectuadas, la referida a la informalidad es la más concluyente a nuestro juicio. Destacamos que en este caso abarca mayor período de todos los analizados, de donde podría aventurarse que en períodos de análisis más largos, la tendencia sería a mostrar mayor paralelismo.

4. LA POBLACIÓN

Este tema está relacionado con la tasa de natalidad y con la inmigración ('población espontánea' en los términos de ALBERDI).

No ha habido tiempo para vincular la tasa de natalidad con la inseguridad jurídica y seguramente sería un trabajo que habría que hacerse. La Argentina en comparación con los países limítrofes, tiene una tasa muy baja.

Sabemos que la SJ tiene mucho que ver con la inmigración y emigración. La cita incluida al final de la Parte 1 indica hasta qué punto las condiciones de inseguridad de un país pueden ser factores de caída de la inmigración. En cuanto a la emigración, nuestra propia experiencia como país nos demuestra que la SJ incide realmente en las decisiones de abandonar el país. Los avatares políticos de nuestra República han obligado a muchos argentinos a radicarse fuera del país y una vez allí, ya instalados, con carreras hechas, el que el país haya superado las condiciones que los forzaron a irse no es suficiente aliciente para volver, si las condiciones generales de SJ no son satisfactorias.

4.1. LA INMIGRACIÓN⁶⁹

Este análisis somero de la inmigración atenderá a la calidad de la misma y a los fenómenos que influyen en ella. En cuanto a lo primero, se atiende a la inmigración de ultramar, y especialmente a la europea, que es la más calificada. Como fenómenos influyen las dos guerras mundiales, así como también las disposiciones sobre tierras públicas, restricciones a la inmigración y otros menores. En todos los

⁶⁹ Datos tomados de José PANETTIERI, *LA INMIGRACIÓN EN LA ARGENTINA*, ed. MACCHI, 1970.

períodos hay que atender al saldo de ingresados y egresados, razón por la cual, por épocas, hay saldos negativos.

La inmigración en la Argentina, como es sabido, tuvo su auge en las últimas décadas del siglo pasado y se extendió hasta 1914. Se suspende durante la I. Guerra (hay saldos negativos) pero cobra nuevo vigor hasta que en 1930 prácticamente se termina. Aquí influyen dos decretos (31 de diciembre de 1923 y 28 de junio de 1927)⁷⁰ que ponen restricciones a la inmigración de ultramar.

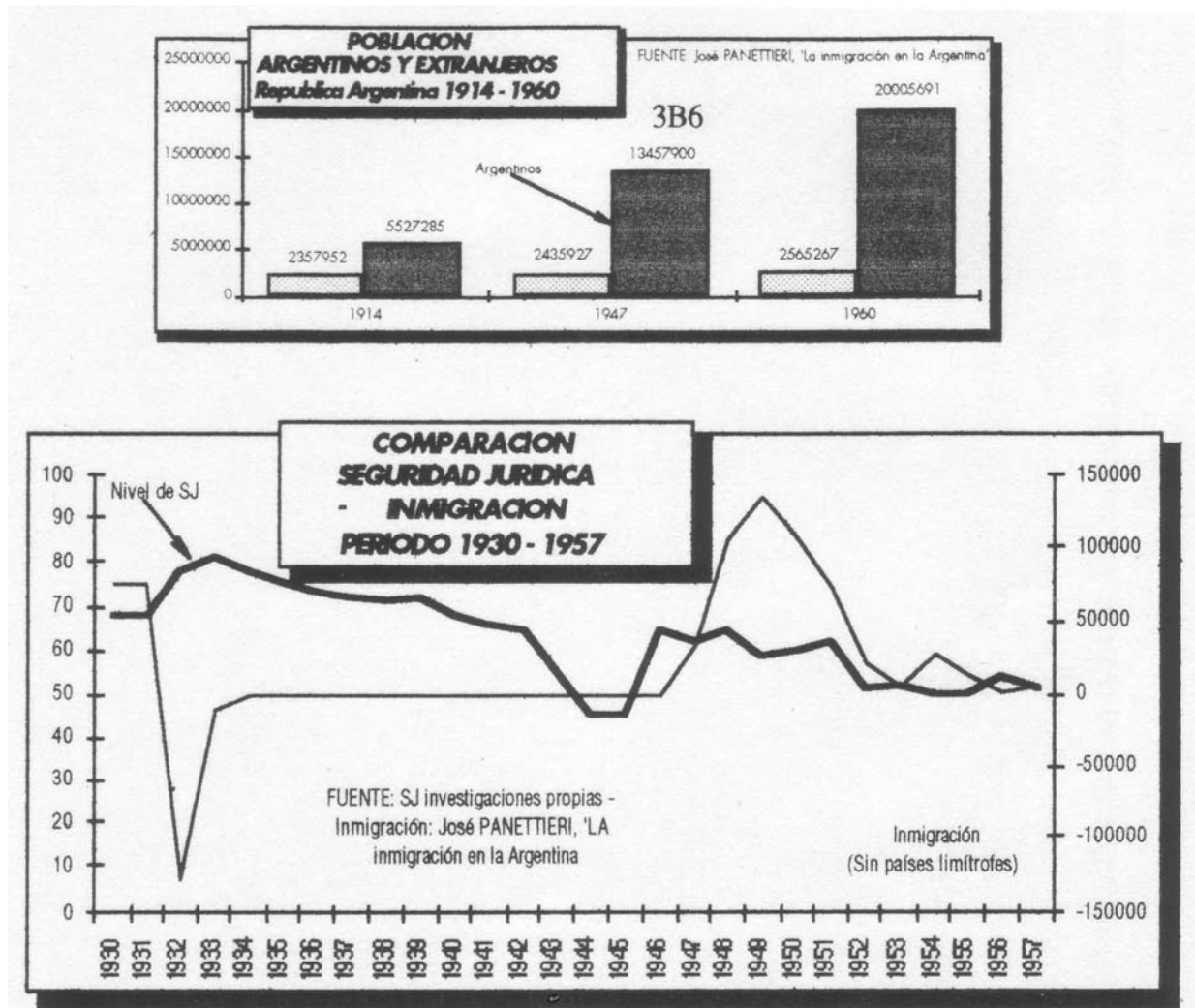
Como se apunta, a partir de 1930 la inmigración termina, llegando a tener saldos negativos hasta promediar la década del '40. Luego de la II. Guerra, a partir de 1948, vuelve con vigor, pero que va disminuyendo a mediados de los '50 para prácticamente desaparecer a fines de esa década. El Grafico 3B5 muestra estos guarismos.



Otra forma de ver las cosas, especialmente en el tema que nos ocupa, es analizar la cantidad total de extranjeros, particularmente en el período que estamos analizando, y así advertir que entre 1947 y 1960, la población extranjera según los censos de dichos años, aumentó muy levemente, no más de 120.000 personas sobre un total de más de 2,5 millones de extranjeros. Esto es lo que muestra el siguiente Gráfico 3B6. Como se afirma contribuye, entre otros aspectos, a mostrar el bajo crecimiento de la población extranjera, con lo que indirectamente se está mostrando la relativa o casi nula influencia de la inmigración en las últimas décadas en el crecimiento de nuestra población. En tanto en 1914 los extranjeros eran el 29% de la población, su cantidad no creció prácticamente en 1960, en tanto la de argentinos se había multiplicado 2,5 veces.

Como en los otros casos, resta intentar la comparación entre los niveles de SJ según los resultados del test y las cifras de la inmigración en el período analizado.

⁷⁰ Cit. por PANETTIERI, op. cit. pág. 36.



Esta comparación entre el nivel de SJ según el test y los resultados de la inmigración no da relaciones a comentar. Desde el '30 y hasta el '47, no solamente no hubo inmigración en la Argentina (de países de ultramar) sino que tuvimos resultados negativos.

Evidentemente la situación en que queda Europa luego de la IIa. Guerra Mundial es el factor determinante de la gran inmigración que se produce en nuestro país desde el '47 y que se manifiesta por tres o cuatro años con intensidad, para luego decaer definitivamente. La relación aquí podría ser que encontraron un país con pocas oportunidades económicas y con baja SJ.

4.2. LA EMIGRACIÓN Y FUGA DE CEREBROS

Este segundo aspecto del tema 'población' es más difícil de evaluar, en tanto no hay estadísticas confiables. En este momento hay una colonia argentina en los EE. UU. muy importante (800,000/1.000.000?) y es el país del mundo donde más argentinos residen fuera del nuestro. De todas formas es un hecho cierto lo de la emigración que comienza en los años '60 pero que se acentúa en los '70.

En cuanto a *calificación* de la población que emigra, (fuga de cerebros) se la estima de un nivel medio y superior, pero lo que realmente llama la atención y mueve a preocupación, es la salida de un grupo realmente calificado de argentinos que han continuado sus carreras en el exterior.

Una estimación efectuada por el Comité de Estímulo de Universitarios Argentinos en el Exterior, dice que a mediados de 1983 se habían radicado fuera del país alrededor de 250.000 científicos, técnicos y profesionales. Según otras fuentes, la cifra actual alcanzaría a 500.000 y si se agregan a ellos operarios

calificados podría ser de 2.000.000⁷¹. (En los últimos gobiernos -Alfonsín y Menem se han hecho esfuerzos por repatriarlos, dando garantías y oportunidades de trabajo para los investigadores, e inclusive beneficios patrimoniales e impositivos).

Si tenemos en cuenta que los recursos humanos son lo más importante de un país, aquí podemos advertir las consecuencias de la inseguridad en la despoblación.

⁷¹ V. datos de CARLEVARI, Isidro *LA ARGENTINA 1993* ed. MACCHI, 9a. edición, pág. 135 y ss.

P A R T E 3 - S U G E R E N C I A S D E S O L U C I O N E S

1. CÓMO SE AFIANZA LA SJ

Según hemos podido ver, la SJ requerida a los fines del progreso económico, enfatiza en algunos aspectos que atienden más a la previsibilidad y estabilidad que a una inmaculada vigencia del Estado de Derecho. Pero también se ha visto, citando autorizadas opiniones, que esto puede ser así en un primer momento, pero que, a la larga, para consolidar el progreso económico, se requiere la completa aplicación de la estructura jurídica y la estabilidad institucional.

La tarea a emprender requiere la colaboración de todas las personas e instituciones del país: no es privativo del Gobierno o de la administración de turno, sino que convoca a todos, políticos, educadores, titulares de medios de difusión.

Pero el Gobierno, mejor dicho, los órganos de gobierno y quienes forman parte del sistema político, tienen una particular responsabilidad como principales interesados en resguardar la SJ. Así como se concluye que en la Argentina el Estado ha sido el primer y principal corruptor de la SJ, también se ha visto que, en buena parte, lo ocurrido se volvió en su contra (hay muchos ejemplos: los desbordes fiscales ocurridos desde mediados de la década del '40 hasta 1950 que determinaron inmediatamente la evasión fiscal y la fuga de capitales, o lo ocurrido con respecto a la informalidad, o con los juicios laborales en los que el Estado resultó esquilmo).

A continuación se consignan sugerencias de trabajo para mejorar cada uno de los requisitos de la SJ.

L A S E G U R I D A D I N D I V I D U A L

2. REFORZAR LA SEGURIDAD INDIVIDUAL

Es difícil naturalmente mejorar el nivel de seguridad individual en momentos en que el desafío de la democracia es poder mantener un orden con libertad, y más difícil aún volver a los niveles de otras épocas. El país ahora está jaqueado por la droga, con todas sus consecuencias. Este tema está conectado con el de la represión legal y aumentar la represión, significa mejorar la represión legal. En la Argentina hemos ahorrado en seguridad individual y en Justicia, y esto nos ha costado mucho. Las soluciones en estos campos pasan por dedicar mayor atención al tema sabiendo que lo que se destina del Presupuesto Nacional a seguridad y Justicia no es un gasto improductivo⁷².

Nuestras fuerzas de seguridad nunca -ni aún en los mejores tiempos- han tenido la calidad acorde a nuestras posibilidades como país. Al tiempo que rescatamos a los patriotas que siempre integraron nuestras fuerzas de seguridad, señalamos que nunca éstas como conjunto, estuvieron exentas de corrupción y desvíos. En su defensa, hay que reconocer que estuvieron siempre involucradas con los poderes de turno por lo que hay que terminar con esta práctica, compenetrarlas de su función, mejorar su presupuesto, jerarquizarlas, darles independencia técnica, y recrear los aspectos éticos. Son el primer contacto que se tiene con la autoridad, con la ley, especialmente en los estratos menos favorecidos de la población, pero también para los extranjeros, desde los inmigrantes hasta los potenciales empresarios e inversores que se enamoran inmediatamente de nuestro país, pero que también inmediatamente tienen - a través de ellos- la primera percepción sobre la ley, autoridad y Estado de Derecho.

Ningún plan de SJ puede ignorar tampoco nuestro grave problema carcelario recordando además el doloroso impacto y natural conmoción que provocan en la población los motines y horrores que cíclicamente se producen, especialmente en algunas épocas del año en que se aproximan las posibilidades de amnistías. Y también debe pensarse que a muchos de nuestros magistrados les tiembla el pulso cuando tienen que dictar una condena a cumplir, porque saben a qué horror están enviando al

⁷² V. el editorial revista CRITERIO LAS INVERSIONES NECESARIAS, año LVII # 1931, 27 de septiembre de 1984, donde expresa 'Invertir en la Justicia y en el seguridad de los habitantes es acertar las prioridades. A muchos les va en eso la vida'.

condenado. Las soluciones en este campo pasan por un mayor presupuesto y con la adopción de propuestas irnaginativas⁷³.

EL SISTEMA JUDICIAL

3. DAR EFICIENCIA AL SISTEMA JUDICIAL: LA REFORMA JUDICIAL

También aquí las soluciones pasan, fundamentalmente, por mejorar el presupuesto y poner en marcha un plan de reformas. Esto último es sostenido desde hace años por una entidad especializada, FORES - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia considerando que la reforma del sistema judicial requiere la formulación de un plan que ataque el problema de manera global presentando soluciones coordinadas entre sí, lo que no obliga a realizarlas todas simultáneamente, sino que se piensen y realicen en conjunto y atribuye el estado actual de cosas a que jamás se lo ha encarado así desde el Gobierno. Para facilitar el estudio de la problemática judicial FORES ha dividido su plan en tres áreas: institucional, humana, material y funcional, proponiendo medidas concretas para cada una de ellas. FORES insiste en que no hay razón alguna para que la Argentina no pueda aspirar a tener una Justicia del primer nivel, en tanto ello depende esencialmente de los recursos humanos que sobran en nuestro país. Existiendo por parte del Estado una adecuada asignación de recursos materiales, la institución estima que existen posibilidades de aplicarlos aún en las penosas condiciones en que se encuentran nuestras finanzas. Insiste además, que el progreso económico del país, -precisamente por la falta de SJ adecuada- nunca llegará a concertarse si el sistema judicial no funciona adecuadamente. En estos días en que se ha comenzado a implementar un nuevo y publicitado modelo de enjuiciamiento penal que puede llegar a fracasar no tanto por la oralidad que incorpora como por la falta de un plan en su realización.

Las limitaciones de espacio impiden absolutamente reproducir, siquiera sintéticamente, las medidas en concreto por lo que se hace una remisión al mismo⁷⁴, pero se advierte un problema muy actual vinculado a la *crisis por las que atraviesa la abogacía* y su incidencia potencial en la SJ, en un país donde ahora resulta claro que sobran el 80/90% de los profesionales, recordando lo que el fino jurista italiano CALAMDREI, en su libro DEMASIADOS ABOGADOS, ya advertía a principios de siglo sobre lo peligroso que resultaba una abogacía empobrecida⁷⁵.

LEYES - NORMAS

4. SOLUCIONES PARA EL SISTEMA DE NORMAS

Las soluciones en este campo pasan por ahondar los estudios sobre las leyes y normas, los principios que regulan el 'gobierno de las leyes' y precederlos de análisis, investigaciones empíricas, encuestas, a fin de que -quienes tienen la responsabilidad del dictado de las normas- sean los primeros convencidos de los beneficios del correcto actuar al mismo tiempo que conozcan las limitaciones.

Quizás el primer pecado a combatir es el de los *desbordes legislativos*. Se perdió tanto en la Argentina de las décadas analizadas el concepto de la ley y de su eficacia, que muchas veces se ha pretendido utilizarla para cambiar situaciones fácticas insuperables, por ejemplo, pretender tener el mejor sistema previsional

⁷³ Cárceles privadas, el concepto '*punishment without walls*', otros sistemas interesantes denominados '*day fines*' (V. trabajo del NATIONAL INSTITUTE OF JUSTITCE), etc. Para más información sobre este tema puede consultarse Mc DONALD, Douglas *PUNISHMENT WTTHOUT WALLS*, ed. Rutgers University Press, USA, 1986; Mc DONALD, Douglas GREEN, Judith y WORZELLA, Charles, *DAY FINES IN AMERICAN COURTS, THE STATE ISLAND AND MILWAUKEE EXPERIMENTS*, US Depart of Justice, USA, apr 1992.

⁷⁴ Existe una versión actualizada a pedido de la FUNDACION DEL BANCO DE BOSTON, en septiembre de 1992. V. también una versión sintetizada en la Revista de la FUNDACION REPUBLICA, Año I, No. 2, dic 1989.

⁷⁵ Akio MORITA, el notable empresario japonés fundador de SONY, comentaba sobre el problema en los EE. UU. de Norteamérica y disertaba reiteradamente sobre *EL PAPEL DE LOS ABOGADOS EN EL IMPEDIMENTO DE LOS ESFUERZOS EMPRESARIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS*. V. MORITA, Akio *MADE IN JAPAN*, Ed. EMECE EDITORES, Buenos Aires, 1987, pág. 198. V. también *A PLAGUE OF LAWYERS* en THE ECONOMIST, aug 20/91 pág.15/6.

del mundo con el solo arbitrio de dictar una ley. Sobran aquí ejemplos en ese sentido. Pero la ley sirve sólo si es usada, como los buenos productos, 'de acuerdo con sus instrucciones'. Dice el notable iuseconomista peruano SIERRALTA RIOS que 'la función positiva del análisis económico del derecho, adquiere trascendencia cuando explica la razón por qué muchas normas no se cumplen, no por falta de respeto, sino porque el germen de su incumplimiento está implícito en la propia norma'⁷⁶. En el fondo no es más que recordar lo que decía SAY 'Los principios de la economía -como las leyes físicas- no son de ningún modo la obra de los hombres: no se los establece, se los encuentra. Ellos gobiernan a los legisladores y a los príncipes y jamás se violan impunemente'⁷⁷. Otra grave equivocación a corregir, consecuencia de la confusión que vivimos, es que hemos estado legislando para el delincuente y no para el ciudadano responsable, para el caso patológico y no para las situaciones normales. Cuando se legisla dando por sentado que la ley no será cumplida íntegramente -y de ahí todas las exageraciones, recaudos, controles, etc.- se está dictando ya una mala ley. De las malas leyes se pasan a peores reglamentaciones que las superan con creces creando más recaudos y complicaciones que traban al ciudadano responsable, pero que no desalientan al delincuente que se especializa en sortearlos. Deben dictarse leyes sensatas pensadas para el cumplimiento.

Debe corregirse el *excesivo reglamentarismo* de nuestras normas, que ocurrió porque gobernantes y gobernados perdimos confianza en el órgano de aplicación de la ley, el Poder Judicial. Aquéllos legislan pretendiendo abarcar todas las posibilidades, cubrir todo resquicio interpretativo, desconfiando de la idoneidad profesional de los jueces; los sectores ciudadanos, a su vez, han presionado para que sus casos particulares quedaran consagrados en leyes y decretos, agravándose la situación por ignorancia de las técnicas legislativas ya que se llega al absurdo que las leyes impositivas sean hechas por contadores⁷⁸, las de sanidad por médicos, las de contaminación por ingenieros, etc. En definitiva, se ha perdido el concepto de que la ley tiene que ser una norma general⁷⁹.

Otro pecado notable a corregir -la *delegación indebida*- fue cometido por los mismos legisladores cuando sin conciencia de los límites fueron cada vez más delegando, en el PE y organismos, sus facultades legisferantes. En este punto habrá que recomponer poco a poco el Estado para volver las facultades legislativas a sus cauces naturales. Como primera medida, deberá hacerse un estudio del estado actual de la cuestión para advertir dónde estamos, la extensión y el grado de las delegaciones, el uso que se ha hecho de ellas, la experiencia resultante, etc., para pasar luego a un plan gradual de eliminación de las facultades.

Naturalmente, debe encargarse la redacción de las leyes a personal idóneo, con adecuados tiempos de maduración, reflexión y debate. Conspira contra ello los deplorables ejemplos de las verdaderas maratones realizadas en el Congreso de la Nación en los últimos días de sesiones, para obtener la aprobación de leyes sobre las que no se ha trabajado normalmente. La solución es obvia y consiste en impedir estos extraños ritmos legislativos que son una importante fuente de inseguridad jurídica. Respecto de las *leyes penales en blanco* habrá que realizar un estudio para determinar la gravedad del problema, como paso previo a su solución.

La tarea de la hora es *derogar*, para colocar a todo el sistema legislativo en la posibilidad de ser conocido y cumplido en su totalidad por la ciudadanía. En este sentido existe un antecedente de 1979, cuando el Ministerio de Justicia quiso afrontar esta tarea de reordenamiento, depuración y difusión legislativa, pero que se frustró por razones operativas (se intentó utilizar la computación pero se olvidó el rumbo y se quedó en lo instrumental) y porque le faltó conciencia de la importancia de la tarea. Hay que hacer una prolija revisión de cada disposición legal y hay que derogar toda la inconstitucional y la que sea superflua, o el reglamentarismo.

⁷⁶ SIERRALTA RIOS, Aníbal en *INTRODUCCIÓN A LA IUSECONOMIA*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988, pág. 91.

⁷⁷ Citado en el cuestionante libro de CAPRILE, Alberto J. B., *LA LIBERTAD CRUCIFICADA (ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA)*, Edit. AMBASSADOR, Buenos Aires, 1974.

⁷⁸ El caso de contadores y economistas es notable en la influencia que han tendido en toda la última regulación económica, llegando hasta a incluir en sus definiciones a fórmulas matemáticas indescifrables aún para personas de nivel universitario.

⁷⁹ Conf. SIERRALTA RIOS, Aníbal, op. cit., pág. 40.

E S T A B I L I D A D

5. SOLUCIONES EN EL COMPONENTE 'ESTABILIDAD'

La estabilidad abarca una gran cantidad de subcomponentes por lo que es imposible hacer una relación completa. Aquí hay que reforzar el *sistema de controles*, acordarles estabilidad, prever su buena selección y respetarlo por todos.

Hay que atacar *la corrupción*. Se considera esencial mejorar el sistema judicial, primer y principal factor de la acción. El ejemplo de Italia -en lo que a esto respecta- debería servir para convencer. Y allí la Justicia con lentitud pero con firmeza, va logrando vencer a estos desvaríos.

Hay que modificar la *política fiscal* quizás el primer ejemplo de desbordes legislativos. En materia fiscal se ha visto todo lo que se podrían denominar 'pecados' legislativos (desbordes y excesos, delegación indebida, leyes penales en blanco, obscuridad, reglamentarismo, ilegalidad, normas que aceptan y computan el componente evasión, etc.). Queda aquí ubicada por los efectos sensibles que tiene en el requisito de la estabilidad. Se ha perdido toda sensatez en esta materia, desde la multiplicidad de impuestos hasta el unitarismo y unificación ilegal. Por ello, la Nación soporta constantes tironeos de las provincias que pugnan por su pedazo de torta, y ello es un serio componente de inestabilidad. Las soluciones en este campo indican seriamente a) la simplificación impositiva en todos los órdenes, b) la re-federalización de los impuestos, c) el descenso de la presión buscando con ello una mayor cumplimiento por parte de los contribuyentes. También aquí como en otras áreas, se pueden hacer experiencias piloto y analizar los resultados.

Hay que *reducir los factores de poder*, especialmente los sindicatos, a sus exactas dimensiones. Aquí las soluciones son conocidas por todos y consisten en la más absoluta libertad sindical, la profesionalización de los sindicatos, alejarlos de todo lo que no sea absolutamente gremial, quitarles las fuentes de recursos ilegítimas y procurar que tengan el lugar que les corresponde en la sociedad.

Hay que terminar con *las condonaciones* que son, en parte, la contracara de los desbordes legislativos - fiscales por ejemplo- y que fijan un porcentaje para abonar que es alto, exagerado e irreal aunque siempre hay quienes por una razón o por otra, deben cumplirlo. Luego se da una nueva oportunidad de pago (alarga los plazos, lo que por muchos años, era reducir el pago), condona total o parcialmente y en el fondo está reconociendo la ilegitimidad de su actitud inicial.

Para reforzar la SJ hay que lograr que *el Estado cumpla con sus compromisos nacionales* (arreglar sus juicios) *e internacionales* por lo que significa pagar lo que se debe, pero también, con igual importancia, por lo que implica en orden a la visión de la SJ desde el extranjero.

Hay que eliminar y escapar a todo lo que signifique posibilidad de *discrecionalidad* (planificación, etc.) por la incertidumbre que provoca.

Uno de los principales problemas actuales de la Argentina en función de su progreso económico, es el *laboral*, tanto por lo que existe hoy como por la inseguridad jurídica que genera. Los costos laborales en la Argentina son desproporcionados. Aunque la tarea de reducirlos depende de una acción legislativa hay que tomar también medidas respecto de los 'mecanismos de aplicación de las leyes laborales', en este caso, la Justicia del Trabajo. Aquí también se quiere dejar a salvo la honorabilidad y patriotismo de muchísimos magistrados del fuero, pero el resultado de la acción en conjunto ha sido negativa y existen innumerables abusos donde se mezcla una defectuosa legislación con mala justicia. Entre las muchas propuestas podemos citar una elaborada por un joven abogado, en la cual hasta llega a proponer la posibilidad de unir a la Justicia del Trabajo con la Justicia Civil⁸⁰.

⁸⁰ V. QUIROGA, Alejandro en *UNA LEGISLACIÓN INJUSTA, LEONINA Y OBSOLETA: LA DEL TRABAJO* en LA PRENSA, 2 de diciembre de 1990.

P A R T E 4 - C O N C L U S I O N E S

1. CONCLUSIONES SOBRE EL ENSAYO DE MEDICIÓN DE LA SJ

Luego de haber trabajado con la posibilidad de ‘medir’ el nivel de la SJ, y analizando los resultados obtenidos, se podrían extraer algunas conclusiones. El intento de hacer comparaciones entre los niveles de SJ y otras variables no alcanzó resultados muy categóricos. Esto podría indicar varias cosas: a) la medición no estuvo bien hecha, b) la SJ no tiene gran incidencia sobre los factores y procesos analizados, c) una combinación de ambas, d) los componentes principales no son los indicados, e) la incidencia de los mismos no es pareja o f) en ningún caso tiene utilidad. Sin embargo, y a pesar de los resultados, se estima valioso el intento porque

- Es útil para profundizar el análisis del concepto SJ y de su relación con el progreso económico;
- El mismo trabajo debería ayudar a concluir si hay alguno de los componentes principales que sea más importante que los otros;
- Lo mismo para analizar los subcomponentes que aquí se han incluido y los valores que se le han asignado;
- Es útil para promover un debate, para concentrarlo, para que se presenten argumentos y poder llegar a una conclusión más ajustada.

Aquí hay dos temas centrales en cuya dilucidación podría ayudar una medición.

El primero para poder ‘categorizar’ los componentes y subcomponentes, para ordenarlos y darles prioridades. Este choque entre valores que apuntan a la SJ ha sido profundizado por Martín LAGOS, a mediados de la década pasada, cuando se acercaba la fecha de tener que respetar los ‘seguros de cambio’⁸¹. Frente a quienes lo afirmaban, acertadamente LAGOS contraponía otros valores que aparecían con más rango, como por ejemplo, evitar la hiperinflación en la que desgraciadamente caímos.

Cuando nos encontramos con un Estado casi en situación de falencia, es muy importante contar un ‘ranking’ de valores en la hora de tomar determinaciones.

Otro tema fundamental es determinar la forma que tendría una curva de incidencia de la SJ en el progreso económico. Como se ha visto la SJ por sí sola no produce progreso económico sino que es un factor importante al menos en las etapas primarias. En una situación de absoluta carencia de SJ seguramente no se producirían inversiones. Con una SJ incipiente, se convocarían inversiones de altísimo riesgo, de muy corto plazo y exagerada tasa de retorno. A medida que crece la SJ va conformando un ámbito cada vez más apto para el desarrollo de la economía y para el progreso económico. ¿En qué punto de la curva la SJ ya no agrega nada? Esto es interesante de dilucidar e importante en la hora de analizar las determinantes de inversión.

Finamente se ha explicado aquí que la fecha de entrega de este trabajo impidió profundizar con el ensayo de medición y la comparación con las variables. Así quedaron muchas pruebas sin hacer, como la referida a comparar la curva con inversiones en tecnología, R&D, y en educación.

Tampoco se pudo hacer las comparaciones entre, por ejemplo, las inversiones privadas y alguno de los componentes (seguridad física, mecanismos de aplicación del derecho, etc.) para determinar coincidencias y poder evaluar, como se dijo, si hay alguno de ellos más importante en la hora de analizar las reacciones de los agentes económicos.

En síntesis, lo reseñado conduce a afirmar que el ensayo efectuado ha sido útil, al menos para provocar estas concitantes líneas de trabajo, y podría recomendarse seguir en este camino. Además, agrega nuevos campos de trabajo para lo que se ha dado en llamar el análisis económico del derecho o la apreciación legal de fenómenos económicos.

⁸¹ LAGOS, Martín en *ANATOMÍA POLÍTICA DE UNA ABERRACIÓN ECONÓMICA* y también en *CONFLICTOS ENTRE EL INTERÉS PÚBLICO Y EL INTERÉS PRIVADO*.

2. EL GOBIERNO DE LAS LEYES - CONCEPTOS DE LINARES QUINTANA⁸²

Se ha hablado aquí mucho del 'gobierno de las leyes' concepto que, en nuestro país, ha sido desarrollado por LINARES QUINTANA y consideramos interesante dejar algunas precisiones. En la búsqueda de resolver el arduo problema de la clasificación de las formas de gobierno, LINARES QUINTANA estima que la mejor manera de hacerlo es atender a un criterio teleológico (sin perjuicio de reparar luego en sus notas esenciales) por lo que, considerando la finalidad esencial y suprema de garantizar como valor absoluto y primario la libertad y la dignidad del hombre, diferencia dos tipos genéricos y comprensivos de un sinnúmero de variantes: el sistema constitucional o gobierno de las leyes y el sistema autoritario o gobierno de los hombres. Aunque la nota esencial es el de la libertad, también agrega conceptos esenciales como la limitación y control del poder, su división, el imperio de la ley (que comprende el principio de legalidad y juridicidad), el del principio democrático y el pluralismo. Lo que consigna y la insistencia en el tema, no excluye para LINARES QUINTANA *'la inevitable influencia del factor humano en el funcionamiento de las instituciones, toda vez que éstas operan a través de la acción vital del hombre, único protagonista del drama vital de la vida...'* y citando a Mc BAIN dice que *'...en la medida en que es necesario un gobierno de leyes es necesario un gobierno de hombres...'*

Define luego LINARES QUINTANA las características básicamente opuestas del autoritarismo o gobierno de los hombres, donde -como en un espejo- muchos de los gobiernos que han administrado nuestro país en las últimas décadas encontrarían rasgos parecidos, si no similares.

Se preocupa también LINARES QUINTANA en demostrar la falacia de quienes ven incompatibilidad entre el sistema constitucional y los derechos sociales *'...vale decir, entre la democracia constitucional y la limitación de los derechos individuales en función del interés de la sociedad... por el contrario el constitucionalismo les ha dado una generosa acogida, dando lugar al llamado constitucionalismo social...'*

No es el caso de analizar aquí la notable repercusión que este planteo tiene en la ciencia política; más modestamente se ha querido que, al hablar de la SJ y sus repercusiones en el progreso económico, se tuviera a este concepto como vértice de las soluciones.

Para hacer realidad el gobierno de las leyes se requieren esfuerzos tanto de los gobernantes como de los gobernados. Los gobernantes deben cambiar de actitud, como se ha explicado⁸³. Los gobernados deberán responder adecuadamente a estos esfuerzos, y esto nos introduce en el concepto de la anomia y cómo combatirla.

3. BASTARDEO DEL CONCEPTO DE LA SJ

El tema de se la SJ está de moda, recibiendo tratamiento periodístico y mención reiterada por políticos, analistas, medios de prensa, etc. Si bien debe celebrarse dicha circunstancia, por la trascendencia e importancia que la cuestión tiene, también conviene señalar que, en general, el tratamiento que recibe no está a la altura de su importancia y de alguna manera esta siendo bastardeado y utilizado con fines políticos sub alternos que impiden que reciba el tratamiento que merece.

Naturalmente que no se pretende negar a nadie el derecho a opinar o polemizar sobre el tema. Por el contrario, estamos convencidos que es demasiado importante como para que sea una cuestión exclusiva de hombres de Derecho e intentando superar *'la barbarie del especialismo'*⁸⁴ contra la que prevenía ORTEGA, esperamos que el presente trabajo reciba la atención de economistas, sociólogos, políticos, periodistas.

⁸² V. LINARES QUINTANA, Segundo V. en su conocida obra *SISTEMA DE PARTIDOS Y SISTEMAS POLITICOS*, Plus Ultra, 1976, el capítulo IV *GOBIERNO DE LAS LEYES Y GOBIERNO DE LOS HOMBRES*, págs. 609 ss.

⁸³ Hace ya mucho tiempo se señaló, como comprobación de la caída del Estado de Derecho en la Argentina, la declinación del papel del abogado en las empresas, en sus directorios o como asesor, socio, sustituido por militares, sindicalistas, o simples influyentes.

⁸⁴ Dice SIERRALTA RIOS que *'un error frecuente en que incurren los "plus académicos", sobre todo en nuestros países, es del aislacionismo, al abordar su área fenomenológica como si fuera un compartimiento estanco'* en su *INTRODUCCION A LA IUSECONOMIA*, citada, pág. 41.

Pero se llama la atención sobre la complejidad y lo delicado del asunto como para tratarlo con liviandad. Por ej., en la actualidad, principios de 1993, hay una marcada tendencia a reducir la discusión a temas como el número de miembros de la Corte Suprema o a los decretos de necesidad y urgencia, omitiendo efectuar el imprescindible análisis de fallos de la Corte para así demostrar una pretendida inclinación del alto Tribunal en determinadas cuestiones, y en el otro caso mencionado criticar la actividad legisferante del PE y omitir mencionar que en un solo día, el último de las sesiones ordinarias (el 30 de septiembre de 1992), el Parlamento sancionó nada menos que 150 leyes.

Al disiparse la niebla de la inflación, los argentinos hemos descubierto que había otros problemas graves. Una irracional reacción lleva a atribuirlos a la administración que ejerce el gobierno al momento de disiparse la niebla, lo cual es errado, pues muchos de ellos conviven con nosotros, como hemos visto, desde hace más de 50 o 60 años, pero en verdad tampoco esta reacción es espontánea en todos los casos: en muchos está movilizada por la oposición con claros propósitos políticos. Pero por la importancia que tiene es imprescindible que no que se desnaturalice el reclamo. En esto la oposición no debe olvidar su propia responsabilidad. Tampoco el Gobierno puede ignorar la situación alegando que son exageraciones de la oposición. Si el bajo nivel de seguridad jurídica es preocupante, peor aún es que se degrade el concepto (utilizándolo como argumento de barricada) o que se la ignore.

Esta iniciativa de ADEBA contribuye a canalizar y ordenar el debate en un medio adecuado y ciertamente es también altamente positivo el enfoque interdisciplinario que se le ha dado al Concurso convocado.

4. PROMOCIÓN DEL PROGRESO ECONÓMICO A TRAVÉS DEL ACRECENTAMIENTO DEL NIVEL DE SJ

Retomando lo que OLIVERA había dicho respecto a que no se debía pensar 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’*, **así también podría afirmarse que, como a las plantas, a las que el sol por si sólo no les garantiza el crecimiento, pero es una condición imprescindible, así también lo es la SJ respecto del progreso económico.**

A mayor SJ mayor será el progreso económico, pero con los límites que señala OLIVERA. Es que la SJ es una curva que tiene progresiva eficacia hasta ciertos límites, donde cobran mayor importancia los otros componentes del crecimiento.

Se trata de crear un sistema y respetarlo como un verdadero valor, dar garantías de perdurabilidad. Ni un buen gobierno integrado por hombres iluminados ni una bonita ley, garantizan la seguridad jurídica. Debe recordarse la conocida anécdota del siglo pasado cuando ROCA le comentaba al Canciller de Hierro, BISMARCK, los grandes progresos materiales que entonces mostraba la Argentina, y éste le interrumpió para preguntarle cómo estaba nuestro sistema judicial: para ser considerados un país del Primer Mundo no podemos descuidar estos aspectos de la SJ. En la situación actual, en la que hay que hacer un importante trabajo por mejorar la SJ en la Argentina, parecería necesario que juristas y economistas trabajen más sobre las pautas jurídicas que influyen en la economía; en otras palabras: hoy un buen plan económico contemplará lo jurídico. Y también se necesita un acuerdo político que, por encima de las diferencias, comprometa a todos en la búsqueda de una mayor SJ en la Argentina⁸⁵.

⁸⁵

Conf. OLIVERA, Enrique en *ACUERDO CONTRA EL RIESGO ARGENTINO* en LA NACION 4 ago 91.