

Un modelo de decisión judicial previsional argentino

Carlos Salomón
Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)
Escuela de Negocios, Universidad Austral (IAE)¹

csalomon@udesa.edu.ar

Resumen

Siguiendo a los modelos de separation de poderes, este paper analiza las motivaciones de la Corte en el caso previsional Rolón Zappa (1986). Además del grado de independencia judicial, se supone que el contexto económico y legal del caso afecta la utilidad de los jueces. Se diseña un juego secuencial con 5 jugadores: el Jubilado reclamante, el ANSES, la Corte, el Ejecutivo, el Congreso.

Se concluye que la Corte, para este caso particular, actuó estratégicamente; tuvo un horizonte de largo plazo, y no priorizó el contexto macroeconómico y social del gobierno de Alfonsín.

JEL Classification System: D72, D78

¹ Dos versiones preliminares del presente trabajo se presentaron en el Seminario de Análisis Económico de la Universidad del CEMA y en el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional CEDI). Quiero agradecer al Dr. Mariano Tommasi (CEDI), a Lucas Ronconi (CEDI), al Dr. Jorge Streb (CEMA) y al Dr. Juan José Llach (IAE) por útiles comentarios en la elaboración de este trabajo. Cualquier error es de mi exclusiva responsabilidad. Comentarios y sugerencias: csalomon@udesa.edu.ar

1. Motivación

Desde hace dos décadas, científicos políticos y economistas de la Economía Institucional han desarrollado los *modelos de separación de poderes*. En estos modelos los tres poderes del Estado debaten por la implementación de la política más cercana a su preferencia. La herramienta analítica utilizada es Teoría de los Juegos. Cada poder es un jugador con determinadas estrategias dentro de un juego secuencial, cuyas reglas están dadas por el diseño institucional, la economía, la política y las leyes.

En la última década, el poder judicial ha acaparado la atención de esta literatura.

Para Lee Epstein, el enfoque estratégico de la conducta judicial se ocupa de estudiar “*porqué* los jueces fallan de determinada manera”, más bien que el contenido de sus fallos.

Ahora bien, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en casos previsionales sienta jurisprudencia para millares de casos similares. Dentro de un contexto económico adverso, un fallo favorable del Supremo Tribunal en materia previsional puede afectar sensiblemente las finanzas del ANSES. De ahí se deduce la importancia de estudiar las motivaciones de la Corte en fallos previsionales.

La pregunta central de este trabajo va en la línea de Epstein: ¿qué variables afectan la decisión de la Corte Suprema en materia previsional? Por ejemplo, ¿sólo influye el “grado de justicia legal” que requiere el reclamo jubilatorio?. ¿Qué sucede si las finanzas del ANSES atraviesan dificultades?. ¿Qué papel cumplen variables macroeconómicas como la inflación y el crecimiento?. ¿Qué rol cumple el carácter redistributivo intra e intergeneracional de estos fallos?. ¿Es importante la independencia de poderes?.

Siguiendo un enfoque estratégico de la conducta judicial, este paper analiza las motivaciones de la Corte Suprema en el caso previsional Rolón Zappa (1986).

La estructura del trabajo es la siguiente: en la primera sección, se realiza un repaso de la literatura de modelos de Separación de Poderes². En la segunda, se describe el fallo Zappa a la luz del contexto económico y legal. La tercera sección analiza el grado de independencia de la Corte en el caso Zappa. En la cuarta sección se construyen dos juegos secuenciales donde intervienen los 3 poderes participantes en el caso Zappa, y se hallan los equilibrios de Nash en estrategias puras. Finalmente, la última sección discute las implicancias del estudio.

²Véase SPILLER P. y TOMMASI M., *Judicial Decision Making in unstable environments*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

2. Primera Sección

Qué es lo que motiva a los jueces según la Teoría Política Positiva

Según la TPP (Teoría Política Positiva) tradicional, los jueces cumplen tres roles:

a) *Resolvedores de disputas*: los jueces estudian los hechos de un caso para decidir a cuál de las dos partes en litigio favorecer.

b) *Coordinadores de acuerdos entre partes*: los jueces tratan de desalentar el número de disputas posibles coordinando acuerdos informales entre las partes, y en general, disminuyendo los costos de transacción.

c) *Interpretadores de la ley*: los jueces determinan qué principios judiciales y administrativos aplicar en cada caso.

Un fallo es "justo" en la medida que los jueces cumplan estos roles.

Conducta judicial estratégica: sus comienzos

Algunos modelos de la TPP tradicional suponen que los jueces respetan estrictamente la ley y la justicia, mientras que en otros modelos los jueces actúan sólo de acuerdo con sus preferencias.

El primer precursor de los estudios de conducta estratégica de los jueces fue Murphy.

Para Murphy, los jueces estadounidenses intentan ganar influencia en el poder político utilizando una serie de instrumentos básicos: el conocimiento del marco legal en la práctica, la habilidad para redactar "habeas corpus", la facilidad para determinar la legitimidad de una acción pública, la regularidad para mantener a un acusado en juicio hasta llegar a la verdad y la pericia para controlar una jurisdicción. El uso de la retórica y la reputación popular también son importantes para influir en la opinión pública.

Estos instrumentos están limitados por un número de restricciones técnicas (situación de las partes involucradas en juicio y fallos precedentes), institucionales (la regla de la mayoría) y restricciones políticas (grado de independencia judicial).

Dentro de las restricciones políticas, Murphy estudia las estrategias del Congreso y el Ejecutivo para limitar el grado de independencia de la Corte.

El Congreso puede influir en un fallo de la Corte:

a) Realizando un juicio político para remover a los jueces responsables.

b) Enmendando la Constitución o aprobando leyes que anulen las decisiones judiciales.

d) Disminuyendo la asignación de fondos para los procesos judiciales en el Presupuesto.

e) Abolviendo los tribunales inferiores en la medida de sus posibilidades.

f) Influyendo en el proceso de nominación y elección de jueces.

El presidente, por su parte, puede influir en la Corte:

a) Siendo el principal nominador en el proceso de elección de un juez de la Corte.

b) Revirtiendo decisiones judiciales a través de decretos presidenciales.

c) Influyendo en la Administración Pública para que no se implementen las políticas resultantes de los fallos judiciales.

e) Influyendo indirectamente a través del Congreso.

Según Murphy, los jueces de la Corte utilizan los instrumentos básicos mencionados para luchar contra estas restricciones, elaborando estrategias como:

a) La revisión judicial de la constitución.

b) El poder de persuasión legal y jurisprudencial.

c) El uso de la publicidad para convencer al público de que su posición asumida en un juicio es la correcta.

d) El acuerdo con el Congreso para cambiar decisiones administrativas que limiten el poder de los fallos.

Modelos de Separación de Poderes

El estudio de Murphy fue pionero, pero no proveyó de un modelo formal de conducta judicial, hasta que en los '80 surgieron los modelos de Separación de Poderes, dentro del marco de Rational Choice Theory.

Para Rational Choice Theory, los jueces tienen incentivos diferentes del resto de los políticos. En primer lugar, son nominados por el Ejecutivo y elegidos por el Legislativo. La gente no participa de este proceso. Además, los jueces elegidos no son reelegidos luego de un período determinado (en EE.UU., por ej., el cargo es vitalicio). Finalmente, en muchos países tienen salarios fijos que no dependen de la calidad de su trabajo.

Estos incentivos hacen suponer a Posner que los jueces de la Corte no trabajan de la misma manera que el resto de los poderes. No tratan de maximizar beneficios monetarios, sino toda una serie de beneficios indirectos: popularidad en el derecho académico, prestigio en la comunidad, irrevocabilidad de sus fallos y ambición por permanecer en el cargo más elevado de la jerarquía judicial.

En definitiva, para Rational Choice Theory la meta principal de los jueces es tratar de llegar a la cima de sus carreras respetando lo mejor posible sus ideas acerca de la aplicación de la justicia.

Esta literatura sirvió de base para el desarrollo de los primeros modelos de separación de poderes: Ferejohn y Shipan (1990), Gely y Spiller (1990), Spiller (1992), Spiller y Spitzer (1992)³.

Para Ferejohn, la TTP es errónea en sus supuestos. La Corte no falla sólo respetando literalmente la ley vigente ni actúa sólo de acuerdo con sus preferencias. En términos generales, una política pública es sancionada por el Congreso y ejecutada por el Ejecutivo. La Corte vela por el cumplimiento de estas leyes siempre que sea un poder totalmente independiente. Pero esto no es completamente cierto en la práctica. Los jueces de la Corte pueden fallar estratégicamente en contra de una ley o fundamentar un fallo de manera contraria a sus preferencias, porque les conviene a sus intereses políticos.

El punto de partida de los modelos de Separación de Poderes es Rational Choice Theory: las decisiones de los jueces tienen un fundamento estratégico⁴: prestigio legal, respeto y consenso político para satisfacer lo mejor posible sus propias preferencias de política.

De ahí que los modelos de Separación de Poderes enfatizan la necesidad de comprender cómo la relación entre las principales instituciones del proceso político (Congreso, Presidente y Corte Suprema) afecta la dirección de una política determinada⁵.

La herramienta analítica utilizada es Teoría de los Juegos.

En general estos modelos tienen los siguientes supuestos:

a) *La decisión política toma lugar en un espacio unidimensional.* Los actores tienen preferencias representadas por puntos que denotan sus políticas preferidas. Cuanto más lejos esté el resultado final de la política preferida de un actor, menor será la utilidad que éste reciba de la acción.

En una sola dimensión política, el teorema de Arrow no se cumple, y la regla del voto por mayoría alcanza un resultado estable: la preferencia del actor "mediano" (en un grupo de actores que "agrega" sus intereses). A través del concepto de "equilibrio inducido estructuralmente", estos modelos se generalizan a más de una dimensión.

b) *La Corte trata de tomar decisiones de acuerdo con sus preferencias, utilizando estrategias como la publicidad, su poder de persuasión legal y los pactos políticos.*

³ Algunos trabajos estudian también la interacción dentro de la Corte (Schwartz 1992), el control de la agenda judicial (Cohen y Spitzer 1994, Cross y Tiller 1998, Smith y Tiller 1998, Tiller 1998, Tiller y Spiller 1999), o el control de los tribunales inferiores por la Corte Suprema (Songer, Segal y Cameron 1994, Cameron, Segal y Songer 2000)

⁴ Esto va más allá de si los jueces son conscientes o no de que actúan estratégicamente. En la realidad se comportan como si lo fueran (Ferejohn).

⁵ Vease Broscheid, A. 2000. An informational Model of the separation of powers between Congress, Supreme Court and Appeals Court, New York, State University of New York.

c) *El Congreso trata de anular los fallos contrarios a sus intereses a través de una ley o juicio político.*

De esto se desprende que los jueces procuran interpretar correctamente la intención del legislador y sus preferencias de política.

d) *El Ejecutivo trata de influir en el proceso de nominación de jueces, en la promoción de juicios políticos o utilizando decretos presidenciales.*

Estos supuestos se ven respaldados empíricamente. Por ej., en EE.UU. los jueces tienden a defender su ideología dentro de su trabajo y a protegerse de sus oponentes políticos. En Argentina, la Corte es muy cuidadosa porque el Ejecutivo tiene prerrogativas importantes.

En lo que sigue, se exponen algunos de los principales trabajos de esta literatura.

Ferejohn y Weingast (1992)⁶

Supuestos:

a) Una sola dimensión de la política X

b) Una agencia administrativa, con preferencia por una política A.

c) Una Corte, con preferencia por una política J, según sea:

* *Textualista*: prefiere el resultado que indica la legislación vigente.

* *Políticamente sofisticada*: elige el resultado político tan cercano como sea posible al que especifica la legislación vigente. Escoge un fallo que no sea revertido por el Congreso, un fallo "políticamente viable".

* *Rebelde*: sigue sus propias preferencias, siempre que sea políticamente viable.

d) Un Comité del Congreso, con preferencia por una política C.

e) El Congreso, que tiene preferencia por una política H.

f) Un valor C(H) tal que el Congreso deja al comité indiferente entre elegir H o C(H)

Distribución de preferencias en el espacio político



Secuencia del juego

1) La agencia administrativa del Ejecutivo interpreta la legislación vigente respecto a una política Q, y elige una política x_a que puede o no coincidir con Q

2) La Corte elige si acepta x_a o Q, respecto a su preferencia J. Si no acepta x_a , se implementa $x = Q$

3) Si la Corte acepta x_a , un comité del Congreso decide introducir legislación o no comparando x_a y Q respecto a su preferencia C. Si no introduce legislación, se implementa $x = x_a$.

4) Si el Comité introduce legislación, el Congreso puede cambiar Q (en cuyo caso la ley nueva será H y $x = H$), o no hacerlo, en cuyo caso se implementa $x = x_a$.

Resolución por backward induction

1) El último jugador en mover, el Congreso, tiene una sola estrategia dominante, cambiar la legislación si el Comité lo deja. Por eso, elige $x = H$

2) El Comité le permitirá al Congreso cambiar la legislación siempre que le convenga. Esto ocurrirá si prefiere que el Congreso implemente $x = H$ al resultado de las dos etapas

⁶ Vease FERREJOHN Y WEINGAST, A positive theory of statutory interpretation, Stanford University Press, 1992

previas del juego. Es decir, siempre que $x \notin [C(H), H]$. Aquí x solo puede ser x_a ya que no se hubiera alcanzado esta etapa si la Corte hubiera rechazado x_a

3) La Corte tomará la decisión de aceptar x_a según el tipo de preferencias que tenga:

*Si el juez mediano es textualista, prefiere siempre Q. Por lo tanto, aceptará x_a sólo si coincide con Q.

Como $Q \in [C(H), H]$, si x_a coincide con Q, el juez lo aceptará, el Comité preferirá x_a a H, no introducirá legislación y se implementará $x = x_a = Q$

*Si el juez mediano es políticamente sofisticado, prefiere el x que sea más viable políticamente y se acerque a Q. Un x es viable si $x \in [C(H), H]$, ya que el Comité no lo va a rechazar. Como $Q \in [C(H), H]$, este tipo de juez prefiere $x = Q$. Por lo tanto, se implementa $x = x_a = Q$.

*Si el juez mediano es rebelde, preferirá el x más cercano a su preferencia que sea políticamente viable. Si $x_a \notin [C(H), H]$, acepte o no este juez se implementará H. Si x_a pertenece a este intervalo, aceptará x_a , siempre que esté más cerca de J que Q. Si no acepta, se implementa $x = Q$

4) La agencia elige el x_a que se aproxime lo más posible a su preferencia A. Si se enfrenta con una corte que es textualista o políticamente sofisticada, sabe que se implementa $x = Q$. Cualquier elección le es indiferente.

Pero si la corte es rebelde, hay 3 posibilidades, dependiendo de la preferencia J que tenga:

- $j < \frac{C(H)+Q}{2}$: en este caso, lo mejor que puede hacer la agencia es elegir $x_a = C(H)$.

Cualquier política situada a la izquierda de C(H) no será aceptada por el Comité (ya que prefiere H a esa política), con lo cual, éste introdujera legislación para que el Congreso implemente $x = H$ (y este resultado es peor que elegir $x_a = C(H)$).

- $\frac{C(H)+Q}{2} < j < Q$: en este caso, la agencia elige el x_a tal que se encuentre a igual distancia de j que Q, a su izquierda. Esto es, elige $x = Q - 2(Q-j) = 2j - Q$.

Cualquier x_a a la izquierda de esos valores sería rechazado por la Corte, que preferiría Q a x_a .

- $Q < j$: en este caso, la agencia elige $x_a = Q$. Cualquier valor a la izquierda de Q se aleja de las preferencias de la Corte, y será rechazado.

Este modelo es interesante no sólo porque la política que se implementa depende del tipo de Corte, sino porque analiza los mecanismos mediante los cuales la legislación puede cambiar como resultado de una lucha de poderes.

Modelos de Spiller

El modelo anterior trata de explicar los cambios en la política x_a pero no es un modelo específico de conducta judicial.

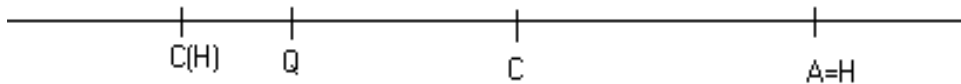
Un número de papers de Pablo Spiller se focaliza en el proceso de decisión de la Corte Suprema (Gely y Spiller 1990, 1992, Spiller 1991, 1992, Spiller y Gely 1992, Spiller y Spitzer 1992).

El primero de estos modelos asume un único espacio dimensional e información completa. A diferencia del modelo de Ferejohn y Shipan, hay sólo dos actores relevantes, la Corte Suprema y el Congreso bicameral. El Senado tiene preferencia por una política S y la

1) 1962 a 1972: fue un período de “cooperación” entre el Congreso, el presidente y la Suprema Corte en la mayoría de las políticas públicas. Tanto la Corte como el presidente y el comité se situaron a la izquierda del congresista mediano, y como resultado, el comité no introdujo ninguna legislación para revertir las decisiones de la Corte que se hallasen lejos de su punto ideal. Gráficamente, es el caso que se vio en el modelo de Ferejohn.

2) 1972 to 1981: hubo un cambio hacia la derecha en el punto ideal del presidente y el de la Corte. Eskridge argumenta que el presidente estaba alineado con el congresista mediano, mientras que la Corte era un actor más conservador.

Esta nueva disposición difiere de la anterior en la ubicación de A:



¿Qué diría el modelo de Ferejohn en este caso? Con una Corte textualista o políticamente sofisticada se implementa $x = Q$, mientras que con una corte rebelde conservadora:

*Si $J < Q$, el Ejecutivo (la agencia administrativa) elige $x = Q$, ya que cualquier política a la derecha será rechazada por la Corte, que preferirá Q. El Comité no introducirá legislación y el Congreso no la cambiará.

*Si $Q < J < A$, el Ejecutivo elige $X = 2J - Q$.

3) 1981 a 1990: fue un período de confrontación entre los 3 poderes debido al cambio ideológico. El punto ideal del Congreso se situó a la izquierda del del presidente y la Corte.



En este caso, como $H < J < A$, el Ejecutivo elige $X = 2J - Q$. La Corte lo aprueba, el Comité no introduce legislación y el Congreso no la modifica.

Algunos inconvenientes

Según el modelo de Ferejohn, el Ejecutivo elige de modo que la Corte falla a favor, y el Congreso no revierte dicha medida. Sin embargo, Eskridge observa que durante el segundo período el Congreso anula una gran cantidad de fallos judiciales.

Se han propuesto varias explicaciones para este hecho:

- La posible variación temporal en las preferencias del Congreso en el tiempo.
- La posible malinterpretación de la Corte de las preferencias del Congreso.
- La posibilidad de que la Corte incite a una anulación de su propia decisión judicial, por parte del Congreso.

La primera explicación de Eskridge no es en realidad propia de los modelos de Separación de Poderes, dado que éstos asumen constancia en las preferencias.

La segunda explicación ha sido explorada por el modelo de Schwartz, Spiller, y Urbiztondo (1994). Ellos asumen que la Corte tiene información incompleta sobre los costos y beneficios del Congreso en un caso particular. De esta manera, las reversiones del Congreso sobre fallos judiciales pueden ocurrir con probabilidad positiva.

La tercera explicación parece contradecir el principio de que la Corte evita las anulaciones del Congreso. Según Katzmann (1997), existe evidencia empírica adicional de que la Corte se comporta de esta manera, aunque Spiller y Tiller (1996) opinan que las

reversiones se deben más a cuestiones legales técnicas que a genuinos desacuerdos entre los dos poderes.

Tests de Spiller y Gely (1992) y Segal (1997)

Spiller y Gely (1992) analizan 249 decisiones de la Corte Suprema de EE.UU. que requieren la interpretación del Acta de Relaciones Laborales de 1935.

Los autores estiman econométricamente la probabilidad de que un caso judicial particular se localice en uno de los 3 regímenes de Spiller y Gely '92. Se realizan tres regresiones, una por cada régimen, con cada caso ponderado por la probabilidad de que se encuentre en dicho régimen. Se utiliza como variable dependiente una dummy que toma el valor 1 si el fallo es pro-dindicalismo y 0 en caso contrario; y como variables explicativas variables políticas (como el partido al que pertenece el presidente, la mayoría de los jueces de la Corte y el Congreso) y macroeconómicas (la inflación y el desempleo).

Los autores muestran que el único factor que influye sobre las preferencias de la Corte es el partido al que pertenece la mayoría de los jueces. Ni el desempleo, ni la inflación, ni el partido al que pertenece el presidente llegan a ser variables significativas. Asimismo, el partido al que pertenecen la mayoría de los legisladores es una variable que influye asimétricamente, dependiendo del régimen considerado.

Según Segal, el problema con este análisis es que en los regímenes 1 y 2 no se controla el impacto de las preferencias de la Corte en las estrategias del Congreso. Dado que el Senado juega un rol en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, la independencia de la Corte respecto del Congreso no sería válida. Por lo tanto, el parámetro positivo estimado por Spiller para la influencia de las preferencias del Congreso en los fallos podría obtenerse aunque el *verdadero* parámetro fuera 0 o negativo.

El modelo *actitudinal* de Segal y Spaeth (1993) dice que los únicos factores que influyen en las decisiones de la Corte son los hechos del caso y las preferencias individuales de los jueces (no grupales), y que raramente los jueces son influenciados por las preferencias del Congreso. Segal (1997) analiza algunos fallos utilizando los votos individuales de cada juez, en lugar de considerar la decisión conjunta de la Corte.

Sin embargo, se demostró que el test de Segal podría estar sesgado dependiendo de los casos judiciales analizados.

Actualmente, los tests incluyen tanto decisiones individuales como grupales.

Conclusión acerca de la literatura analizada

La idea general de estos modelos es que los jueces de la Corte se comportan de manera estratégica dentro de un marco de lucha de poderes. Tratan de satisfacer lo mejor posible sus preferencias evitando que sus fallos sean revertidos por estrategias del Congreso o el Ejecutivo.

Si bien los modelos difieren en los supuestos, en la secuencia del juego, en los jugadores, en las preferencias y en las estrategias, siguen el patrón común mencionado.

¿Cómo se puede utilizar estos modelos para analizar un fallo previsional argentino?

El problema con estos modelos aplicados a un caso previsional es que no basta con realizar un análisis del ambiente institucional y las estrategias seguidas por los poderes. Las finanzas del sistema previsional, el equilibrio intertemporal del sistema, las condiciones macroeconómicas, el carácter redistributivo de los aportes y beneficios, todo ello puede afectar las motivaciones de la Corte Suprema tanto como el grado de justicia, la independencia judicial y los instrumentos de cada poder.

Es por ello que antes de realizar un análisis de independencia judicial estudiaré el contexto económico y legal del caso previsional Rolón Zappa (1986). La idea es observar si la crítica situación financiera del sistema previsional de esa época, producto de la escasez de aportes, los beneficios elevados, la inflación y el bajo crecimiento afectaron la decisión judicial de la Corte.

3. Segunda sección

Un poco de historia del sistema previsional argentino⁸

“En 1904 (...) se crearon los primeros esquemas previsionales que cubrían a los empleados públicos. Durante la mayor parte de sus primeros cincuenta años de existencia, el sistema fue expandiéndose gradualmente y, para 1940, alrededor del 7% de la fuerza laboral estaba protegida por la Seguridad Social con una amplia gama de esquemas heterogéneos. En su mayor parte, los esquemas estaban diseñados como regímenes capitalizados, pero, en muchos casos, su condición financiera a largo plazo era débil”.

“Hacia fines de la década del 40 y durante gran parte de la del 50, el sistema se expandió rápidamente y se volvió más homogéneo; en 1958 se estableció que los beneficios equivaldrían al 82% del sueldo de los trabajadores activos que ocuparan un puesto similar, pero no se aprobó un incremento significativo de los aportes ni de la edad de jubilación. Como consecuencia, a mediados de la década del 60 las distintas cajas enfrentaron graves problemas financieros lo que llevó a la aprobación de una nueva ley que consolidó en sólo tres fondos a la mayoría de las cajas preexistentes a nivel nacional (Empleados Públicos, Autónomos y Comercio, Industria y otras actividades), aumentando la edad mínima para jubilarse a 60 años para los hombres y a 55, para las mujeres. La misma reforma incrementó las contribuciones a un total del 20% del salario (5% aporte del trabajador y 15%, del empleador), mientras que otros esquemas gestionados a nivel provincial (para empleados públicos y otras actividades independientes especiales) siguieron funcionando con resultado financiero diverso”.

“El nuevo diseño fue aplicado durante más de 25 años hasta que sus crecientes dificultades de financiamiento llevaron al Gobierno a iniciar la consideración de una reforma de fondo. Durante la mayor parte de la década del 80, el sistema enfrentó crecientes déficit, financiados - en parte- por medio de la postergación ilegal de los ajustes de los beneficios según el costo de vida. Esta estrategia condujo a que se iniciara una enorme cantidad de demandas contra el gobierno que, generalmente, resultaron favorables a los jubilados”.

El fallo que disparó gran parte de estas demandas es el fallo Zappa, que paso a describir a continuación.

Contexto legal y jurídico

Víctor Rolón Zappa⁹ era un docente jubilado. Obtuvo jubilación ordinaria bajo el régimen de la ley 14.473 (Estatuto del Docente) en 1961, y percibió haberes desde 1962. Esta ley establecía un régimen especial para el docente público que le permitía cobrar una jubilación superior al régimen de la ley 14499 (82 % móvil de la última remuneración).

En 1967 la ley 17310 actualizó la 14499, aumentando la edad jubilatoria y los aportes, y congelando la movilidad de jubilaciones especiales como el Estatuto del Docente hasta tanto se igualaran con el régimen de la ley 14499¹⁰.

En 1972 la ley 18037 cambió el cálculo del índice de movilidad jubilatorio¹¹ y estableció una diferencia máxima tolerable de 10 % entre el haber que les correspondía a los jubilados de regímenes anteriores y lo efectivamente pagado a partir de entonces.

⁸ Véase ROFMAN, R., El sistema previsional y la crisis en Argentina, Doc N.7/03, Of. Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

⁹ FALLO ZAPPA, LALEYONLINE (base de datos de la Universidad de San Andrés)

¹⁰ Ley 17310 Art. 15. - Los haberes jubilatorios y de pensión, otorgados y a otorgarse, que por aplicación de regímenes más favorables que el establecido por la ley 14.499 resultaren superiores a los determinados de acuerdo con las normas de la citada ley, quedarán congelados en el importe que corresponda a la remuneración vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, del cargo, oficio o función sobre cuya base se acordó o se acuerde el beneficio, hasta tanto dicho importe sea alcanzado por la suma resultante de la aplicación de la ley 14.499, a partir de cuyo momento continuarán liquidándose de conformidad con las disposiciones de dicha ley.

¹¹ Ley 18037 Art. 48. - (...)Las remuneraciones por tareas en relación de dependencia comprendidas en el período que se tome en cuenta para determinar el haber, se actualizarán con el coeficiente correspondiente al año de la cesación en la actividad, en la forma y de acuerdo con los índices que establezca el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.

Como Zappa se sintió perjudicado por ambas leyes, reclamó ante la CNSS. Ésta desestimó el pedido, y Zappa apeló ante un tribunal superior, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CAT).

La CAT revocó la resolución de la CNSS y declaró que los Índices de actualización que había aplicado el Ejecutivo en virtud de la ley 18037 eran inconstitucionales¹². Fundamentó el fallo diciendo que las diferencias entre los haberes previsionales percibidos por Zappa y lo que le hubiera correspondido de acuerdo con el sistema de movilidad con que inició su jubilación (ley 14.473, 52, inc. ch¹³) había excedido la máxima diferencia del 10 %.

La CNSS contra-apeló ante el tribunal superior, la Corte Suprema (CSJ), alegando que:

a) La CAT había fundamentado su resolución en una fórmula de reajuste que no estaba prevista en la ley, con la consecuencia de que:

b) Su resolución llevaría al sistema jubilatorio a un “irreparable quebranto financiero”, dada la multiplicidad de casos similares.

Fallo de la Corte Suprema

Después de 20 años de proceso, finalmente en 1986 la CSJ mantuvo el fallo de la CAT. A su entender:

a) La posibilidad de un “irreparable quebranto financiero” no debía ser juzgada por el PEN u organismo administrativo, sino por el Congreso.

b) Disminuir los índices de movilidad jubilatoria era inconstitucional porque reducía desproporionalmente los haberes, violando los arts. 14 bis y 17 de la Constitución.

El carácter definitivo del fallo obligó al gobierno de Alfonsín a dictar el Decreto de Necesidad y Urgencia 2196/86. Este decreto declaró la emergencia del sistema previsional, disminuyó los haberes previsionales y suspendió la ejecución de sentencias judiciales hasta diciembre de 1988. También redujo momentáneamente los haberes jubilatorios e incrementó los aportes previsionales en todas las categorías de trabajadores.

A mediados de 1988, el sistema pudo salir en parte de la crisis financiera. El Congreso sancionó la ley 23568, que derogó todas las medidas del decreto, propuso un plan de pagos para devolver la quita temporal en los beneficios, y dispuso una moratoria de 3 años para el cobro de los juicios con sentencia suspendidos. Parte de esta deuda se cancelaría con los bonos previsionales del gobierno de Menem.

Contexto económico y social del caso Zappa

En la década del '80 el sistema previsional atravesaba una de las peores crisis financieras de su historia. No en vano Alfonsín se vio obligado a suspender la ejecución de sentencias judiciales. Algunos datos tomados de la fundamentación del decreto 2196/86, combinados con datos propios, dan una idea del porqué de la crisis previsional:

a) La imprevisión presupuestaria para hacer frente a erogaciones adicionales del sistema, debido a la cantidad de juicios que se derivaron del caso Zappa.

¹² Ley 18037 Art. 53. - El haber mínimo de las prestaciones será el que fije el Poder Ejecutivo de acuerdo con la facultad que le confiere el art. 17 de la ley 17.575. El Poder Ejecutivo fijará, asimismo, el haber máximo de las jubilaciones a otorgarse de conformidad con la presente ley.

¹³ Ley 14473 Art 52. ch) El monto del haber jubilatorio del personal docente no deberá ser menor al 82% del sueldo en actividad. En los casos de jubilación anticipada y de retiros voluntario y extraordinario se efectuarán las deducciones que por ley corresponda. En todas los casos el haber jubilatorio será reajustado de inmediato en la medida en que se modifiquen los sueldos del personal en actividad que reviste en la misma categoría que revistaba el personal jubilado

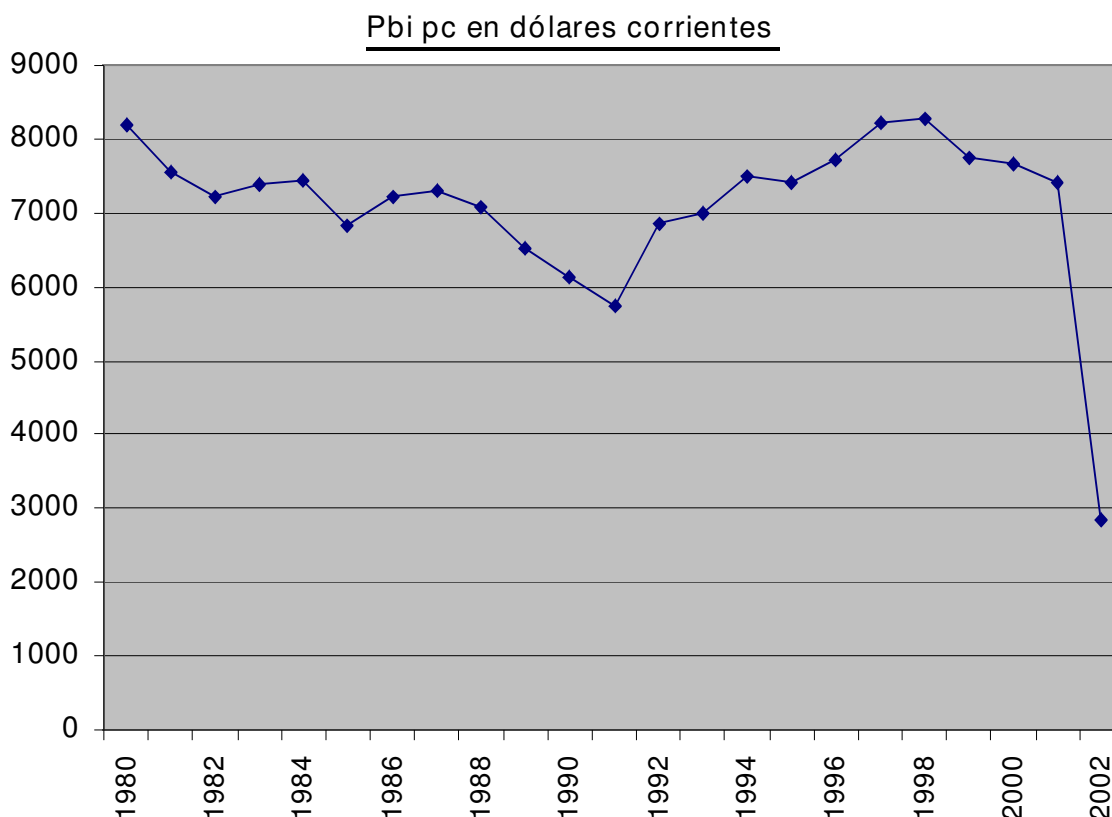
Según el decreto, pagar sólo las jubilaciones del régimen de trabajadores en relación de dependencia hubiera requerido incrementar el impuesto al trabajo del 25.2 % al 35 % del sueldo bruto nominal de trabajadores en relación de dependencia¹⁴.

b) La disminución de los fondos jubilatorios debida al bajo crecimiento económico, el aumento de la esperanza de vida, la informalidad laboral y el escaso crecimiento de la PEA entre los '70 y los '80.

Tipo de trabajador	Sexo	1980	1986	Variación 80/86
Trabajadores no calificados	Hombres	675	634	-6.07%
	Mujeres	518	454	-12.36%
Trabajadores calificados	Hombres	957	880	-8.05%
	Mujeres	808	690	-14.60%
Profesionales	Hombres	2401	2111	-12.08%
	Mujeres	1268	971	-23.42%

Fuente: World Bank (1993)

En el cuadro precedente, se observa una caída en los salarios reales en todas las categorías de trabajadores entre 1980 y 1986. Como el sistema previsional se financia básicamente con impuestos al trabajo, la caída en los salarios reales implica que el sistema recaudó menos en términos reales.



Fuente: Dr. Carlos Rodríguez y Ministerio de Economía

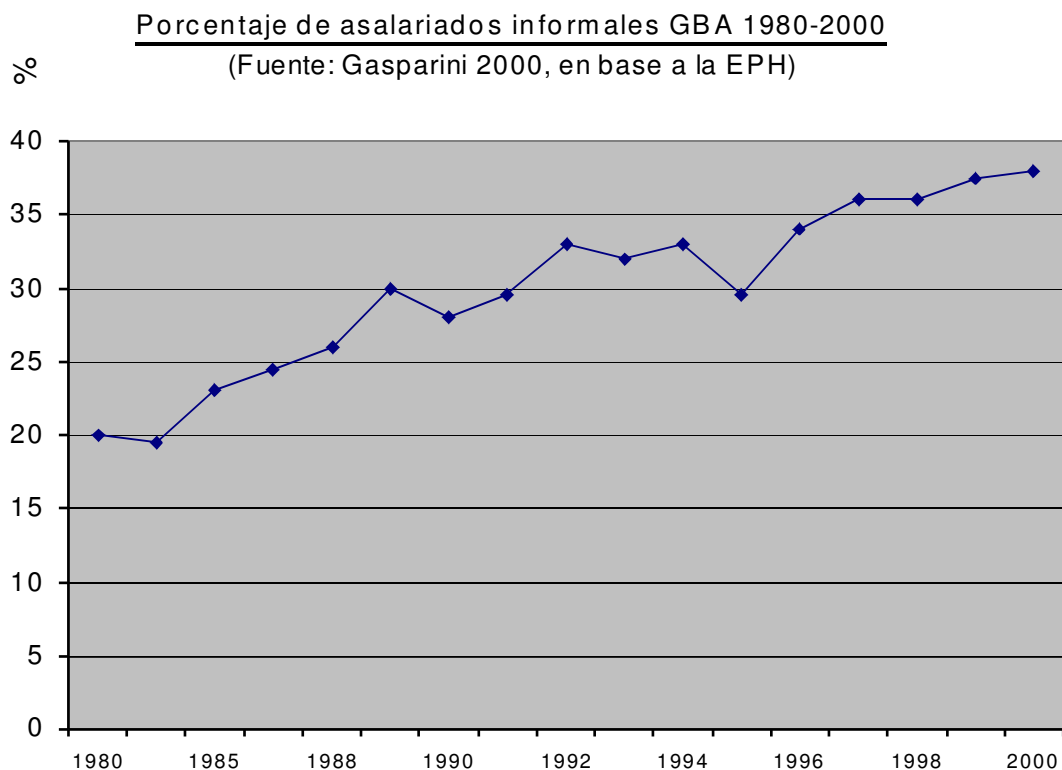
¹⁴ "(...) aun en la hipótesis ideal de que la evasión de contribuciones y aportes fuese igual a cero, y prescindiendo de la necesidad de financiar el déficit del régimen de autónomos, la tasa de tributación total requerida para mantener en equilibrio exclusivamente al régimen de trabajadores en relación de dependencia, si hubiera de pagarse el ochenta y dos por ciento (82 %) a que se refieren las sentencias judiciales, debería ser por lo menos del treinta y cinco y cinco décimos por ciento (35,5 %), mientras que lo que se recauda según las normas vigentes es sólo veinticinco y dos décimos por ciento (25,2 %) (...)". Decreto 2196/86.

En este gráfico se aprecia que el PBI per cápita en dólares (1980-2002) cayó durante los '80. Esto indica una caída en el crecimiento económico.

c) Consideraciones demográficas e informalidad

El porcentaje de ancianos en la población, pasó del 7 % en 1970 a 9 % en 1991. La esperanza de vida también creció de 65 a 71 años durante este período. Además, desde 1980 hasta 1990, la informalidad se incrementó un 50 %, si la medimos como % de asalariados informales/total de asalariados.

El incremento del número de beneficiarios del sistema no estuvo acompañado por un incremento similar en el número de aportantes.



Fuente: CEDI

d) El empobrecimiento relativo del grupo de los jubilados

Hacia 1989¹⁵ existía una alta correlación entre hogares con jefe jubilado y hogares empobrecidos. Dentro de los hogares empobrecidos, había un 30 % de pobres estructurales (casi ninguno con jefe jubilado) y un 70 % de nuevos pobres (20 % eran hogares con jefe jubilado).

En el caso de los aspectos sociodemográficos asociados a aspectos reproductivos o educativos, se encontró que los jubilados no eran tan pobres, no ocurriendo lo mismo en el caso de variables como el desempleo, la cobertura social y las condiciones de trabajo y de vida de los hogares.

Conclusión

Todos estos datos ilustran la imposibilidad de que el sistema previsional se sostuviera de acuerdo con la ley vigente. Pero la Corte falló a favor de Zappa. Parece que *el contexto económico y legal que rodeó al caso Zappa no pesó en la decisión de la Corte*, y fue lo que obligó al Ejecutivo a utilizar facultades extraordinarias para solucionar la crisis del sistema previsional.

¹⁵ Vease MINUJIN y BECCARIA, Cuesta Abajo: Los nuevos pobres, efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF y Lozada, 1995.

Erogaciones corrientes de la Seguridad Social en millones de pesos, base Caja

Período	Dato
Ene-87	0,1832289
Feb-87	0,2043623
Mar-87	0,2841416
Abr-87	0,3606936
Ene-88	0,4419926
Feb-88	0,6559204
Mar-88	1,5343547
Abr-88	2,1551928
Ene-89	2,8992612
Feb-89	4,862503

Fuente: base de datos de FIEL (cifras actualizadas a 2004)

En el cuadro se puede ver el bajo nivel de las prestaciones en 1987. En Marzo de 1988 el Congreso reconoció la deuda judicial y ofreció un plan de pagos para compensar la baja en los beneficios debida al decreto de Alfonsín. De esta manera, en un solo mes se duplicó la erogación previsional (de Febrero a Marzo de 1988 aumentó a 1,53 millones). Finalmente, la serie creció rápidamente.

Digamos para finalizar esta sección que aunque en el caso Zappa la Corte no tomó en cuenta el contexto macroeconómico y financiero, existe evidencia histórica de que en otras situaciones sí lo hizo¹⁶. Teóricamente, entonces, no puede descartarse esta posibilidad. Es por ello que cuando se diseñe el juego que representa el caso Zappa se tomará en cuenta dentro de las funciones de utilidad de los poderes la probabilidad de quiebra del sistema previsional.

En la siguiente sección se analizará la historia de la Corte Suprema que intervino en el caso Zappa, el grado de independencia judicial, y qué razón pudo motivar el fallo a favor de Zappa a pesar de la crisis.

¹⁶ Véase COURMANIAN, RONCONI, TOMMASI Y SALOMÓN, Un estudio acerca de las motivaciones de la Corte Suprema en temas previsionales, CEDI, mimeo, 2003. El caso López Guzmán (1930) muestra que la Corte falló en contra de un reclamo jubilatorio evaluando la situación fiscal de la Caja de Jubilaciones.

4. Tercera Sección

La Corte del caso Zappa¹⁷

En 1983, Raúl Alfonsín nominó a cinco jueces para la Corte Suprema: Carlos Fayt, Augusto Belluscio, Enrique Petracchi (único peronista), José Severo Caballero y Genaro Carrió.

Algunos analistas, como el juez Fayt, opinaron que Alfonsín fue muy respetuoso de los fallos judiciales. Otros, como el constitucionalista Arturo Lastra, dijeron que Alfonsín nombró a Caballero y Belluscio con la idea de tener una Corte cercana a su gestión. Sin embargo, Lastra reconoció que *Belluscio y el resto de los jueces fueron independientes*.

Durante los primeros años de democracia, la Corte se ocupó de garantizar los derechos individuales que habían sido quitados en la época militar. Admitió el divorcio, garantizó los derechos de los imputados, como la inviolabilidad del domicilio, aceptó la objeción de conciencia y sentó bases firmes en materia de libertad de expresión.

Pero la Corte perdió terreno político. "Funcionalmente, en 1983, la Justicia era mejor que ahora. No había escándalos y había pocos expedientes", dijo Horacio Lynch, ex director de Foro de Estudios para la Administración de Justicia. Durante los ochenta, la Corte dio algunos autoaumentos para la Justicia que, pese a la inflación vigente, cayeron mal en la opinión pública. Más allá de eso, fueron dos circunstancias las que producirían un quiebre en la imagen de la Justicia: el escándalo del Yomagate y la ampliación del número de miembros de cinco a nueve jueces.

Hay quienes opinan que la Corte no era tan independiente del Ejecutivo, citando como ejemplos la intervención federal de Corrientes y la doctrina de los decretos de necesidad y urgencia. Sin embargo, en la cuestión previsional la Corte falló en contra del gobierno en el conocido caso Zappa. En lo que sigue me ocuparé de demostrar que la Corte era independiente al menos en este asunto.

Independencia judicial

Según Spiller y Tommasi¹⁸, una Corte tiende a fallar a favor de la constitucionalidad de una norma, y por lo tanto tiende a una mayor dependencia del orden institucional establecido por el Ejecutivo y el Legislativo, si:

1) Un gobierno está unificado. Por "gobierno unificado" se entiende la situación en la cual el partido del Presidente tiene en ambas cámaras del Congreso una mayoría absoluta (más del 50%) o relativa (mayoría menor al 50 %).

2) El presidente cuenta con la mayoría necesaria para llevar adelante un juicio político contra miembros de la Corte. En este caso, se requería la aprobación de dos tercios de los miembros en cada una de las dos cámaras del Congreso.

3) La presidencia es de un gobierno de facto y no democrática.

4) No se prevé en el "ambiente" un cambio en la tendencia política del futuro presidente (asumiendo previsión perfecta).

5) La norma cuestionada es contemporánea al Presidente en ejercicio.

6) Los jueces tuvieron antes de su designación en la Corte un cargo político

7) El Procurador General estaba a favor de la constitucionalidad de la norma.

8) La norma cuestionada era una ley, y no un decreto o norma administrativa.

Se analizarán todas las variables para el caso Zappa.

Ambiente político

1) y 2) En el caso Zappa, el gobierno no estaba unificado: había mayoría radical en la Cámara de Diputados, pero mayoría peronista en la de Senadores. El presidente era Alfonsín, un radical.

¹⁷ VENTURA, A., Para la justicia, veinte años de altibajos, Diario La Nación, 2003.

¹⁸ IARICZOWER, SPILLER Y TOMMASI, op.cit

Composición de la Cámara de Diputados 1983-2003

PARTIDOS	83-85	85-87	87-89
PJ	115 (45.3%)	103 (40.6%)	106 (41.7%)
UCR	129 (50.8%)	129 (50.8%)	114 (44.9%)
Centro Derecha/ Provinciales	3 (1.2%)	10 (3.9%)	22 (8.6%)
Centro- Izquierda	3 (1.2%)	6 (2.4%)	6 (2.4%)
Otros	4 (1.6%)	6 (2.4%)	6 (2.4%)
TOTAL	254 (100 %)	254 (100%)	254 (100 %)

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Composición de la Cámara de Senadores

Años	PJ	UCR	Otros
1983/86	22	18	6
1986/89	22	18	6

Fuente: Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria

Dado que se requería dos tercios de mayoría en ambas cámaras, y que los peronistas se manifestaban en oposición a la reducción jubilatoria, el gobierno no podía realizar un juicio político para contrarrestar un fallo desfavorable de los jueces de la Corte.

3) Alfonsín era el primer presidente de un gobierno democrático en mucho tiempo en el país.

4) ¿La Corte puede haber previsto en el caso Zappa un futuro gobierno peronista y un deterioro en la imagen del radicalismo?¹⁹ Si los peronistas tomaran el control de la legislatura y la presidencia en el siguiente período, muchos jueces de orientación radical verían amenazada su continuidad. Todos los jueces de la Corte (salvo Petracchi) eran radicales y habían sido nominados por el gobierno de Alfonsín.

En tal caso pudo haber sido conveniente fallar en contra de los intereses del gobierno de Alfonsín.

Esta hipótesis resulta aventurada, pero la Corte era consciente de que la opinión pública tenía cierto descrédito del manejo de la cuestión previsional por parte del gobierno radical²⁰. Esto habría justificado, entre otros factores, un fallo desfavorable.

Preferencias de los jueces

5) La norma cuestionada era anterior al gobierno de Alfonsín (ley 18037 de 1972).

6) La mayoría de los miembros de la CSJ habían sido nominados por el partido radical, pero ninguno de ellos había tenido un cargo político previo (gobierno de facto).

Variables legales y jurídicas

9) La norma cuestionada era anterior al presidente en ejercicio²¹.

10) El Procurador General declaró la inconstitucionalidad de los índices propuestos por el PEN para reducir las jubilaciones.

¹⁹ Véase al respecto HELMKE, G., Insecure Tenure and Judicial Decision Making in Argentina, Department of Government, University of Notre Dame (2001)

²⁰ Véase DI LORENZO, Apogeo y Decadencia del sistema previsional argentino, Buenos Aires, 1999, donde se muestra cómo la opinión pública estaba en contra de la reducción de haberes jubilatorios.

²¹ Véase la descripción legal del caso Zappa en la sección anterior.

11) La norma cuestionada era la movilidad jubilatoria establecida por ley 18037.

Conclusión

La disminución del salario real, el crecimiento de la informalidad, la esperanza de vida, y el pobre crecimiento económico, tuvieron un impacto negativo sobre el equilibrio intertemporal del sistema previsional, pero como se vio la Corte no tomó en cuenta el reclamo de la CNSS sobre la situación económica y social desfavorable de aquellos años.

Se analizaron distintas variables institucionales, y en todas ellas (salvo 11)) se vio que la Corte del caso Zappa era independiente del Ejecutivo y del Congreso.

Se concluye que, puesto que la Corte era independiente del resto de los poderes, la principal variable que influyó en la decisión de la Corte fue la política que establecía la legislación vigente: pagarle al jubilado de acuerdo con el régimen de la ley 18037.

5. Cuarta sección

El caso Zappa según el modelo de Ferejohn y Weingast (1992)

Se analizará el caso Zappa intentando diagramar las preferencias de los actores políticos de manera similar a Ferejohn y Shipan (1992)

Los supuestos son los siguientes:

1) Hay una única política dentro de un espacio unidimensional: actualizar las jubilaciones por un determinado monto.

2) Existe un congresista mediano que refleja la opinión de la mayoría de los legisladores.

3) La Corte es un único actor.

4) La preferencia de la "agencia administrativa" es el promedio de preferencias de política de la CNSS y Alfonsín (en este caso coinciden).

5) La preferencia del "Comité" coincide con la del Congreso.

6) La política que establece la legislación vigente coincide con la preferencia política de la Corte: el fallo Zappa especifica pagar las jubilaciones de acuerdo con la ley 18037.

Con estos supuestos, la distribución de preferencias en el espectro político tiene esta forma:



Si se recuerda, la secuencia del juego era: 1) la agencia selecciona política; 2) la CSJ acepta o no; 3) si lo hace, el Comité analiza si introducir legislación para cambiar la política o no; 4) si lo hace, el Congreso implementa su política H.

Como la preferencia de la Corte coincide con la de la legislación, cualquier política que elija el Ejecutivo que no coincida con Q será rechazada por la Corte. Con lo cual, la CNSS, anticipando la reacción negativa de la Corte, *debería tomar la decisión de pagar a los jubilados lo que establece la ley, pese a la crisis del sistema previsional.*

Pero en realidad la CNSS y Alfonsín eligieron la política que correspondía a sus preferencias ¿Cómo se impuso esta preferencia en la realidad?

El problema es que el modelo de Ferejohn no contempla el caso donde el Ejecutivo cuenta con facultades extraordinarias, como el Decreto de Necesidad y Urgencia. Esto explica en parte porqué la CNSS y Alfonsín no se preocuparon de evitar que la Corte fallara en su contra.

Para mejorar estos resultados preliminares, construí dos juegos de forma extensiva. La idea es observar si el NE hallado replica los hechos del caso Zappa.

Primer modelo

Se construyó un juego *secuencial*, en el sentido de que los jugadores son racionales y eligen sus estrategias secuencialmente. Existen conjuntos informativos sobre los cuales los jugadores se forman expectativas acerca de las estrategias de los demás.

Forma extensiva del juego

1) Un conjunto finito de jugadores: Jubilado, CNSS, Corte, Presidente, Congreso (para simplificar no incluimos a la CAT).

2) Un conjunto de acciones disponibles para cada jugador:

Jubilado: reclamar o no reclamar.

CNSS: hacer lugar o no hacer lugar.

Corte: hacer lugar o no hacer lugar.

Presidente: sacar un decreto reduciendo los haberes jubilatorios o no hacer nada.

Congreso: sacar una ley derogando el Decreto presidencial o no hacer nada.

3) Un conjunto de funciones de utilidad, que serán descriptas más adelante. Aquí se trabaja de manera diferente a Epstein y Knight (1996)²², que utilizan solo dos jugadores y utilidades numéricas.

Secuencia del juego

1) La Cámara Nacional de la Seguridad Social (CNSS) dispone una reducción en los haberes jubilatorios. Esto plantea al jubilado la disyuntiva de reclamar o no para que se cumpla la ley vigente.

2) Si reclama, la CNSS evalúa el caso, y decide si hace o no lugar. Si hace lugar, se termina el juego.

3) Si la CNSS no hace lugar, el jubilado puede o no continuar el reclamo.

4) Si el jubilado lo continúa en la Corte Suprema, ésta puede fallar a favor o en contra. Si falla en contra, termina el juego.

5) Si la Corte falla a favor, el Ejecutivo debe decidir si aceptar el fallo o revocarlo a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia. Si no saca ningún decreto, acepta el fallo de la Corte y se termina el juego.

6) Si saca un Decreto, el Congreso puede sacar o no una ley que lo derogue. Si la sanciona, el fallo de la Corte sigue en pie, y el juego termina²³.

Supuestos y “rules of the game”

○ Economía cerrada.

○ Dos períodos²⁴: 1 (década del '60 hasta fallo Zappa) y 2 (fallo Zappa en adelante).

○ Un jubilado que reclama en el primer período por la reducción de haberes, basándose en la ley previsional vigente. Esta preferencia es tal que el monto reclamado excede lo que puede llegarse a pagar de acuerdo con la realidad previsional. Ello determina un elemento de incertidumbre para los jugadores: la *probabilidad de que el sistema previsional no quiebre* dado que un reclamo fue favorecido. Se la representa con la variable t , de dominio en el intervalo $[0,1]$.

La idea es *incorporar el contexto económico y legal en la función de utilidad de los jugadores*.

○ La utilidad del jubilado depende de lo que cobra.

○ La utilidad de la CNSS depende de lo que tenga que pagar al jubilado.

○ Preferencias unimodales. Predomina la preferencia del congresista “mediano” en el Congreso y la del juez “mediano” en la Corte.

○ *Dos partidos políticos*: radicales y peronistas. Los radicales están en el poder en el período 1.

○ *Tres poderes*: un Congreso, una Corte y el Ejecutivo. El Congreso y la Corte están dominados por una mayoría radical, y el Ejecutivo lo ocupa un radical. La utilidad de cada Poder está dada por su continuidad en el período 2. La utilidad de un poder es independiente de la utilidad de otro jugador (salvo en el caso que la CNSS falla a favor, en cuyo caso la utilidad del Ejecutivo se verá afectada).

○ El jubilado tiene mayor influencia sobre la continuidad de los radicales en la Corte que sobre su continuidad en el resto de los poderes.

²² Epstein y Knight, op.cit.

²³ El Congreso no puede utilizar como estrategia para revertir un fallo judicial un juicio político (ver sección anterior)

²⁴ Este supuesto no es muy restrictivo. Si bien el caso Zappa abarcó 20 años, la etapa en la que juegan la Corte, el Ejecutivo y el Congreso es durante el gobierno del Alfonsín. Además, la crisis previsional había empeorado desde los '60 a los '80, por lo que podemos suponer que la utilidad de los jugadores no había cambiado durante ese período.

o Lo que determina que los radicales tengan mayoría en un poder en el período 2 depende de dos factores: a) *si el poder en que están decide sobre el reclamo jubilatorio, y b) si el jubilado termina o no cobrando.*

Estos son los casos posibles:

1) Si un jubilado no reclama, cobra lo que establece la CNSS, y los radicales tendrán un 50 % de probabilidades de continuar en los 3 poderes en el siguiente período (período 2). Sólo lo que suceda en el caso Zappa afecta la continuidad de los radicales en cada poder.

2) Si el jubilado reclama a la CNSS y ésta falla a favor, entonces hay cierta probabilidad de que el sistema quiebre.

2.a) *Si el sistema quiebra (con probabilidad $1-t$),* el jubilado cobrará menos de lo que le corresponde por ley. Esto hará que los radicales no ocupen el Ejecutivo en el período 2. El resto de los poderes no es responsable de la quiebra porque no participa del juego, lo que implica que los radicales tendrán un 50 % de posibilidades de ser mayoría en el Congreso y la Corte en el período 2.

2.b) *Si el sistema no quiebra (con probabilidad t),* el jubilado cobrará lo que le corresponde por ley, y entonces los radicales seguirán en el Ejecutivo en el período 2. En el resto de los poderes la probabilidad de ser mayoría en el período 2 será 50 %.

3) Si la CNSS falla en contra, el jubilado puede reclamar a la Corte o no hacerlo. Si no lo hace, se vuelve al caso 1). Pero si el jubilado reclama a la Corte, hay tres posibilidades:

**En el caso de un fallo en contra de la Corte:* los radicales tendrán un 30 % de probabilidades de ser mayoría en la Corte. Esto refleja la influencia mayor del jubilado en la Corte que en el resto de los poderes. Asimismo, los radicales tendrán un 50 % de probabilidades de ser mayoría en los otros dos poderes (dado que no intervienen en el juego).

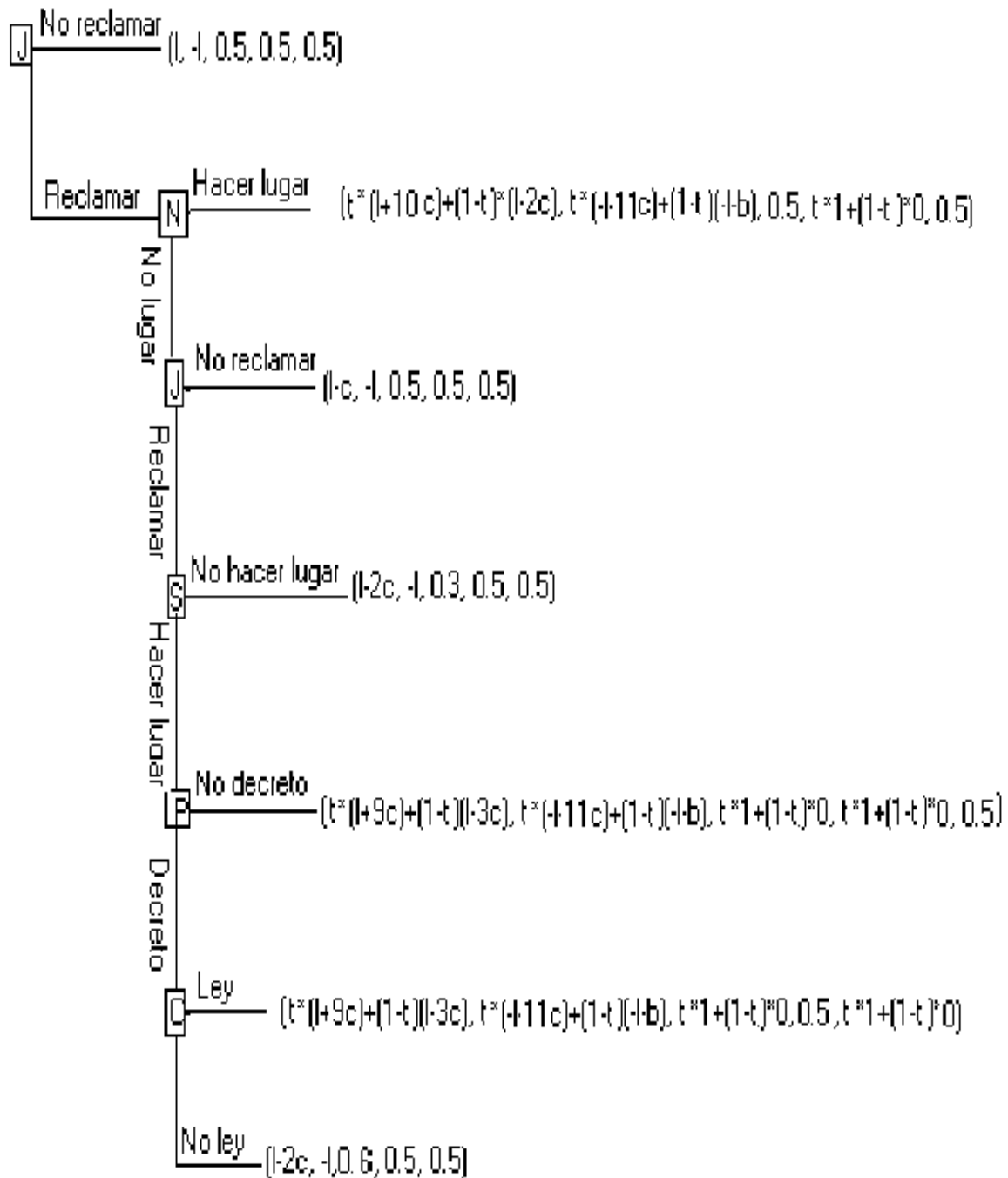
**En el caso de un fallo a favor de la Corte que no es revertido por un decreto del Ejecutivo:* si el sistema quiebra, los radicales dejan el Ejecutivo y pierden la mayoría en la Corte. Lo opuesto sucede si el sistema no quiebra. En el Congreso, la probabilidad es un 50 % en ambos casos.

**En el caso de un fallo a favor de la Corte que es revertido por un decreto del Ejecutivo, el cual es derogado por una ley del Congreso:* los radicales tendrán un 60 % de probabilidades de ser mayoría la Corte, y un 50 % de posibilidades de ser mayoría en el Congreso y continuar en el Ejecutivo. Esto último refleja también que el jubilado tiene mayor influencia sobre la continuidad de la Corte.

**En el caso de un fallo a favor de la Corte que es revertido por un decreto del Ejecutivo no derogado por el Congreso:* los radicales seguirán en los tres poderes dependiendo si el sistema quiebra o no.

La idea por la que se construyó este modelo es demostrar que no es cierto que ninguno de los poderes desconocía la realidad crítica del sistema previsional.

El juego en su forma extensiva es el siguiente:



Donde:

J: Jubilado

N: CNSS

S: CSJ

P: Presidente

C: Congreso

Las funciones de utilidad en los nodos terminales se expresan:

$(u(J), u(N), u(S), u(P), u(C))$

Y las otras tres variables continuas positivas que afectan la utilidad de los jugadores

son:

l: es lo que la ley previsional estipula pagar al jubilado.

b: es lo que le cuesta a N la quiebra del sistema previsional.

c: es lo que le cuesta al jubilado efectuar un reclamo.

Descripción de las utilidades

Jubilado

La utilidad del jubilado depende de lo que cobre.

a) Si J no reclama, cobra l , lo que se estipula por ley.

b) Si J reclama por primera vez y:

b.1) El reclamo no es favorecido por N y J decide no reclamar más, cobra $l-c$.

b.2) El reclamo es favorecido por N, existe una probabilidad t de que el sistema no quiebre y cobre $l+11c$ menos las costas judiciales c , y una probabilidad $1-t$ de que sí quiebre y cobre $l-c$, menos las costas judiciales c .

c) Si N no hace lugar y J reclama ante S, entonces:

c.1) Si S hace lugar y el Presidente no saca decreto, o aun sacándolo el Congreso lo deroga: el reclamo es favorecido, y existe una probabilidad t de que el sistema no quiebre (cobra $l+9c$, ya que un nuevo reclamo cuesta c) y una probabilidad $(1-t)$ de que sí (cobra $l-3c$ ²⁵).

c.2) Si S hace lugar, el Presidente saca decreto y el Congreso no lo deroga: el jubilado cobra lo que marca la ley menos lo que le costó reclamar, $l-2c$.

c.3) Si S no hace lugar: el jubilado cobra lo que marca la ley menos las dos costas judiciales, $l-2c$

La cantidad que el jubilado cobra si no hace un reclamo es mayor a la que cobra si efectúa el reclamo y el sistema previsional quiebra. Pero es menor a la que cobra si efectúa el reclamo y el sistema previsional no quiebra.

CNSS

La utilidad de la CNSS depende de lo que paga al jubilado.

a) Si J no reclama: N paga $-l$.

b) Si J reclama por primera vez y:

b.1) N no hace lugar y J desiste de seguir reclamando, paga $-l$.

b.2) N hace lugar: el sistema quiebra con probabilidad $(1-t)$ (en cuyo caso paga $-l-b$) y no quiebra con probabilidad t (en cuyo caso paga $-l-11c$).

c) Si N no hace lugar y J reclama ante S y:

c.1) S hace lugar y P no saca un decreto, o sí lo hace y C lo deroga: entonces el sistema puede quebrar o no, y N paga lo que corresponde en cada caso.

c.2) S hace lugar, P saca un decreto y C no lo deroga: N paga $-l$.

c.3) S no hace lugar: N paga $-l$.

CSJ

La utilidad de la Corte depende de si la mayoría radical continúa en el período 2.

a) Si J no reclamó nunca: el sistema no quiebra, y S obtiene 0.5 (la mayoría radical tiene iguales probabilidades de continuar o no en el período 2)

b) J reclama por primera vez y:

b.1) N no hace lugar y J desiste: S obtiene 0.5, por la misma razón dada en a).

b.2) N hace lugar: S obtiene 0.5 aunque el sistema quiebre (ya que no es el poder responsable de la quiebra).

Como se ve, se asigna 0.5 a los casos en que S no interviene en el sistema previsional.

c) Si N no hace lugar y J reclama ante S y:

c.1) S hace lugar y P no saca un decreto, o sí lo hace y C lo deroga: el reclamo es favorecido, y existe una probabilidad t de que el sistema quiebre. En este caso, obtiene 1 (lo que significa que continúa la mayoría radical en la Corte en el período 2). Pero hay una

²⁵ Se supone que $l-3c > 0$

probabilidad $(1-t)$ de que el sistema no quiebre, y en este caso obtiene 0 (lo que significa que la mayoría pasa a ser peronista en el siguiente período).

c.2) *S hace lugar, P saca un decreto y C no lo deroga*: S, por haber fallado a favor en un sistema que no quebró, obtiene 0.6

Aquí el jubilado termina cobrando lo que ordena la CNSS. Los radicales tienen mayores probabilidades de seguir en la Corte que en otros poderes (0.6 vs. 0.5) porque el jubilado interpreta que la decisión de negar el reclamo no fue de la Corte.

c.3) *S no hace lugar*: obtiene 0.3.

Esto significa que hay mayores probabilidades de que la mayoría radical no siga en la Corte en el período 2 debido a la mayor presión del jubilado en este poder.

Ejecutivo

La utilidad del Ejecutivo depende de la continuidad de los radicales en el período 2.

a) Si J no reclama: en este caso, el sistema no quiebra, y P obtiene 0.5 (tiene iguales probabilidades de continuar o no en el período 2)

b) Si J reclama por primera vez y:

b.1) *N no hace lugar y J desiste de seguir reclamando*: P obtiene 0.5 (por la misma razón dada en a).

b.2) *N hace lugar*: el partido radical tiene t probabilidades de seguir en P (obtiene 1) y $(1-t)$ probabilidades de no seguir (obtiene 0)²⁶.

c) Si N no hace lugar y J reclama ante S y:

c.1) *S hace lugar, P saca un decreto y C no lo deroga*: P obtiene 0.5. Si *C lo deroga*, E no se hace responsable de lo que suceda con el sistema, y obtiene 0.5.

c.2) *S hace lugar y P no saca un decreto*: el reclamo es favorecido, y existe una probabilidad t de que el sistema quiebre (P obtiene 1) y una probabilidad $(1-t)$ de que no (P obtiene 0).

La diferencia con la utilidad de la Corte es que los radicales pueden llegar a continuar en el período 2 en P y C, aunque P o C nieguen el reclamo del jubilado. Esto se debe a que la presión del jubilado y la opinión pública sobre P y C es menor que sobre S.

c.3) *S no hace lugar*: P obtiene 0.5.

Congreso

a) Si J no reclama: en este caso, el sistema no quiebra, y C obtiene 0.5 (tiene iguales probabilidades de continuar o no en la sig. elección)

b) Si J reclama por primera vez y:

b.1) *N no hace lugar y J desiste de seguir reclamando*: C obtiene 0.5 (por la misma razón dada en a).

b.2) *N hace lugar*: C obtiene 0.5, ya que no es responsable de lo que pueda suceder con el sistema previsional.

c) Si N no hace lugar y J reclama ante S y:

c.1) *S hace lugar, P saca un decreto y C lo deroga*: el reclamo es favorecido, y existe una probabilidad t de que el sistema quiebre (C obtiene 1) y una probabilidad $(1-t)$ de que no (C obtiene 0).

c.2) *S hace lugar, P saca un decreto y C no lo deroga*: el reclamo no es favorecido, por lo que la mayoría radical tiene las mismas probabilidades de continuar o no en el período 2.

c.2) *S hace lugar y P no saca un decreto*: el sistema puede quebrar, pero dado que C no interviene, obtiene 0.5

c.3) *S no hace lugar*: C no interviene, y obtiene 0.5.

²⁶ E es responsable de lo que suceda con el sistema previsional en este caso, a través de N, como se supuso anteriormente

Resolución por backward induction

La estructura del juego es "common knowledge" (cada jugador conoce las acciones del resto de los jugadores, tiene una creencia que es consistente con este conocimiento, y elige la mejor respuesta).

Puede demostrarse (ver *Rubinstein y Osborne, A course in game theory*) que un juego con esta estructura tiene un equilibrio de Nash que puede ser hallado a través del proceso de eliminación de estrategias estrictamente dominantes. Además, este proceso de eliminación deja estrategias que no sólo son racionalizables, sino que constituyen un equilibrio de Nash.

Dado que es un juego secuencial, podemos utilizar el método de *inducción hacia atrás* para encontrar los NE en estrategias puras (que son los que interesan).

El procedimiento es el siguiente:

■ En el nodo terminal, el Congreso debe decidir si derogar el decreto del Ejecutivo por ley, o no hacerlo. Si $t^*1+(1-t)^*0 \geq 0.5$, C derogará el decreto, y si es $<$ lo hará. Todo depende del valor de t comparado con 0.5.

Existen dos casos:

1) $t \geq 0.5$: el Congreso deroga el decreto.

■ Un nodo antes, el Ejecutivo debe decidir si saca o no un decreto. Notese que la utilidad de E de sacar un decreto, dado que C deroga esta medida, es 0.5, y la de no hacerlo es $t^*1+(1-t)^*0$. P no sacará un decreto

■ Un nodo antes, S falla a favor, puesto que la utilidad de hacerlo, $t^*1+(1-t)^*0$, es mayor que 0.3

■ Un nodo antes, J debe comparar $t(l+9c)+(1-t)*(l-3c)$, la utilidad de reclamar dado que S falla a favor, con $l-c$, la utilidad de no reclamar a S.

Pero $l-c = t(l-c)+(1-t)*(l-c)$.

Se puede comparar $t(l+9c-l+c)+(1-t)*(l-3c-l+c)$ con 0.

O bien comparar $t(9c)+(1-t)*(-2c)$ con 0, o $t(7c)-2c$ con 0

Como $t > 0.5$, la primera expresión es mayor, así que J reclamará

■ Un nodo antes, N decide si hacer lugar o no hacer lugar, dado que J reclamará a S. Pero N está indiferente, ya que la utilidad es siempre la misma: $t(-l-11c)+(1-t)*(-l-b)$. N puede o no hacer lugar.

■ La utilidad de J de reclamar y que N haga lugar es $t(l+10c)+(1-t)*(l-2c)$; y la utilidad de reclamar y que N no haga lugar es $t(l+9c)+(1-t)*(l-3c)$. Ambas utilidades deben ser comparadas con la utilidad de J de no reclamar nunca, l .

Pero la primera utilidad examinada es mayor que la segunda, así que basta comparar ésta última con l .

Utilizando $l = tl+(1-t)*l$, podemos comparar $t(l+9c-l)+(1-t)*(l-3c-l)$ con 0.

O lo que es igual, $t(9c)+(1-t)*(-3c)$ con 0, o $t(6c)-3c$ con 0.

De aquí se deduce que J reclamará (pues $t > 0.5$).

En resumen: para $t > 0.5$, es decir, para una alta probabilidad de cobro, se llega a dos NE en estrategias puras:

a) J reclama y N hace lugar.

b) J reclama, N no hace lugar, J reclama a S, S falla a favor, P no saca un decreto.

2) $t < 0.5$: el Congreso no deroga el decreto.

■ Un nodo antes, el Ejecutivo debe decidir si saca o no un decreto. La utilidad de P de sacar un decreto es 0.5, mientras que la de no hacerlo es $t^*1+(1-t)^*0$. Pero como $t < 0.5$, P sacará un decreto.

■ Un nodo antes, y dado que P y C revocarán su fallo, S decide fallar a favor (ya que la utilidad que obtiene, 0.6, es mayor que la de fallar en contra, 0.3).

■ Un nodo antes, J debe comparar $l-2c$, la utilidad de reclamar dado que S falla a favor con $l-c$, la utilidad de no reclamar. Por lo tanto, J decide no reclamar.

■ Un nodo antes, N decide si hacer lugar o no hacerlo, dado que J no reclamará a S. Para ello, compara las utilidades que obtendría en cada caso, $t(-l-11c)+(1-t)*(-l-b)$ y $-l$.

Esto equivale a comparar $t(-l-11c+l)+(1-t)(-l-b+l)$ con 0, o $t(-11c)+(1-t)(-b)$ con 0
Como la primera expresión es <0 , N no hará lugar

▪ Si N no hace lugar al reclamo, la utilidad de J de reclamar es $l-c$, y la utilidad de no reclamar nunca es l . Por lo tanto, J no reclamará.

En resumen: se llega para $t < 0.5$, a un NE en el que J no reclamará nunca.

Análisis

1) Cuando la probabilidad de cobro es menor al 50 % el jubilado, anticipando que el resto de los jugadores, salvo S, fallarán en contra de su reclamo, no reclama nunca.

2) Cuando la probabilidad de cobro supera el 50 %, el jubilado tiene incentivos a reclamar siempre. La CNSS está indiferente entre favorecer o no al jubilado, dado que éste termina cobrando haga lo que haga. La Corte, en cambio, falla a favor, ya que la probabilidad de continuar es mayor que la que surge de fallar en contra y enfrentar al jubilado. El Ejecutivo, dado que el Congreso derogará su decreto, decide no sancionarlo para no exponer su continuidad en el período 2.

Algunos inconvenientes

El lector avezado habrá encontrado algunas objeciones en el modelo. Ninguno de los NE se ajusta exactamente a lo sucedido en la realidad del caso Zappa.

El *supuesto erróneo* del modelo anterior es que los jugadores no conocían la realidad del sistema previsional, representada por la variable t .

Por un lado, Alfonsín *no estaba indiferente* en materia jubilatoria. Si se lee la fundamentación del DNU 2196/86²⁷, se verá que tanto la CNSS como el Ejecutivo estaban conscientes de la crisis del sistema previsional. Por eso Alfonsín *sacó un decreto*.

Por otro lado, el Congreso *derogó el decreto*. Esto se debe a que cuando al Congreso le tocó jugar, la crisis del sistema previsional *ya había pasado* en parte. La preferencia del Ejecutivo y el Congreso cambió cuando la situación del sistema previsional mejoró a mediados de 1988. El Congreso reconoció la deuda con los jubilados y ofreció un plan *cierto* de pagos a través de la ley 23568.

En el siguiente modelo se toman en cuenta estas observaciones.

Segundo modelo

En este modelo no se trabaja con la hipótesis de posibilidad de quiebra del sistema previsional, y se asume que todos los jugadores conocen la situación al momento de jugar.

Como P y N conocían la crisis previsional, se utilizan las siguientes utilidades:

**Para P*: si no saca un decreto y deja al jubilado cobrar, P sabe que el sistema quiebra en el período 1 y no seguirá en el cargo (obtiene 0). Lo mismo para el caso en que N falla a favor. Si P saca un decreto, obtiene 0.5, haga lo que haga C (no es responsable de la quiebra del sistema si C deroga su decreto).

**Para N*: si hace lugar, N sabe que el sistema quiebra en el período 1, y su utilidad será $-l-b$. Si no hace lugar, obtiene $-l-b$ si el sistema quiebra, y $-l$ si el sistema no quiebra.

Cuando le toca jugar al Congreso, el sistema previsional se había recuperado gracias al decreto de P, y probablemente hubiera resultado incorrecto oponerse a la presión de los jubilados por recuperar parte de los beneficios reducidos por decreto. Por este motivo:

**Para C*: se asigna el valor cierto de 0.5 en el caso donde P saca un decreto y C deroga la ley de Alfonsín; 0 en caso de que C no deroga el decreto.

Desde luego, la preferencia de P cambia con la de C, puesto que ahora conviene derogar el decreto. Pero ello es irrelevante a los efectos del juego, porque *en el momento que P juega* convenía no sacar un decreto.

En cuanto a la Corte, se asume igualmente que conoce la realidad del sistema previsional. Esto obliga a considerar una segunda hipótesis que justifique su fallo a favor. En vez de suponer que soporta una mayor presión del jubilado y que su continuidad depende

²⁷ Véase la segunda sección

de la probabilidad de quiebre del sistema, lo que le interesa a la Corte es lo que los jubilados cobran en el largo plazo²⁸. En tal caso, la Corte no toma en cuenta el contexto económico y social de corto sino de largo plazo: el período 2, donde la economía argentina se recuperaría lo suficiente para reconocer la deuda con los jubilados.

Con esta hipótesis, fallar a favor del jubilado aunque éste no cobre durante el gobierno de Alfonsín tendría un mayor peso que fallar en contra. Por eso:

-Para el caso que S falla en contra: S obtiene 0.5 (no 0.3 porque ahora el jubilado presiona de la misma manera en los 3 poderes).

-Para el caso en que S falla a favor, P no saca decreto, o el caso donde P saca decreto y C no lo deroga: S obtiene 0.6, ya que aunque el sistema quiebre se pagará a los jubilados en el período 2.

-Para el caso en que S falla a favor, P saca un decreto y C lo deroga: S obtiene 0.5

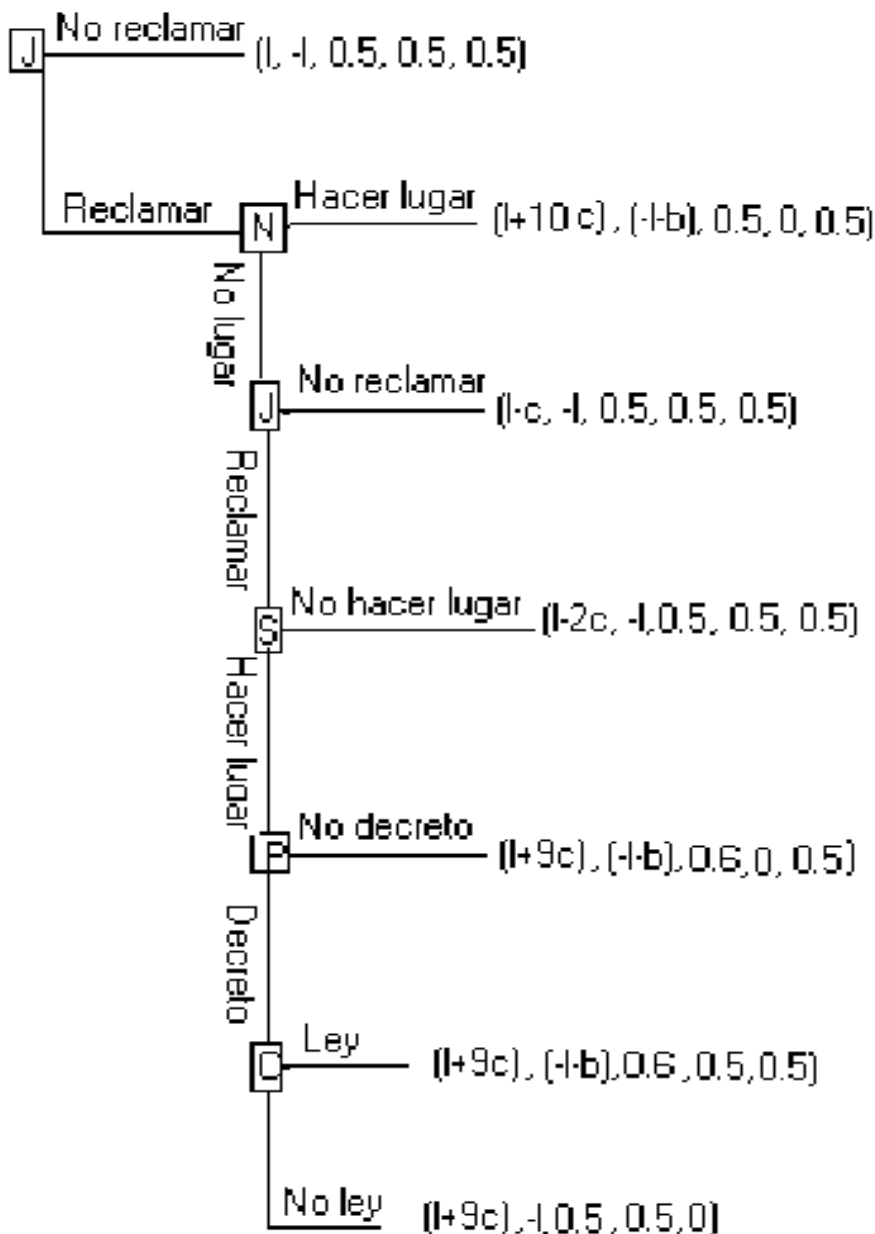
El horizonte de largo plazo también puede aplicarse al jubilado. Justificaría el hecho de que reclame siempre, aunque no cobre durante el gobierno de Alfonsín. Para reflejarlo en el juego, se asigna:

-Un valor de $l+10c$ al caso en que J reclama por primera vez a N y obtiene un fallo a favor ($l+11c$ menos las costas judiciales c).

-Un valor de $l+9c$ a cualquiera de los casos restantes: sea que obtenga un fallo favorable de la Corte y el Ejecutivo no saque un decreto, sea que este se oponga y el Congreso lo derogue (en ambos casos cobra en el período 1), o bien que éste último no derogue el decreto (cobra en el período 2).

Con estas modificaciones, el modelo nos queda:

²⁸ No sucede lo mismo con E y C. Porque son los organismos más relacionados con la Administración del Sistema Previsional. Para su continuidad en el siguiente período, sí es importante que el sistema no quiebre a corto plazo. Esto equivale a decir que tienen un horizonte de corto plazo.



La resolución es análoga:

- En el nodo terminal, el Congreso debe decidir si derogar o no el decreto del Ejecutivo. Como $0.5 > 0$, C sacará una ley que derogue el decreto.
- Un nodo antes, el Ejecutivo debe decidir si saca o no un decreto. Notese que la utilidad de P de sacar un decreto, dado que C derogó la ley, es 0.5, mientras que la de no hacerlo es 0. P sacará un decreto
- Un nodo antes, S fallará a favor, puesto que la utilidad de hacerlo, que es 0.6 (dado C deroga el decreto que saca P) es mayor que la de no hacerlo, 0.5.
- Un nodo antes, J debe comparar la utilidad de reclamar a S (dado lo que ya hicieron S, C y P), $l+9c$, con la utilidad de no reclamar, $l-c$. J reclamará
- Un nodo antes, N decide si hacer lugar o no hacer lugar (dado lo que ya hicieron J, S, P y C). Pero ambas utilidades coinciden. N puede o no hacer lugar
- Si N no hace lugar (dado lo que ya hicieron S, P y C), la utilidad de J de reclamar por primera vez es $l+9c$; si N hace lugar, la utilidad de J de reclamar es $l+10c$. Mientras que

la utilidad de J de no reclamar es I. Comparando estas utilidades, se obtiene que J reclamará.

Quinta sección

Implicancias del estudio

Después de haber analizado este último modelo, con las modificaciones mencionadas, vemos que replica el comportamiento real de los actores políticos en el caso Zappa.

La *Corte* actuó estratégicamente en el caso Zappa, intentando asegurar su continuidad y fallando a favor del jubilado, debido en parte a que era independiente. Miró solamente el grado de justicia legal del caso. No tuvo en cuenta que la ley jubilatoria podía estar prometiendo más de lo que realmente podía pagar, según indicaban las condiciones macroeconómicas de ese momento, aunque sí consideró el contexto económico y social desde una perspectiva de largo plazo.

El *Ejecutivo* y el *Congreso* tuvieron, por el contrario, un horizonte de corto plazo que revela una conducta oportunista. Cuando la situación fue crítica, el Ejecutivo trató de solucionarla buscando hacer el menor daño a los jubilados. Cuando la crisis pasó en parte, se reconoció la deuda judicial con los jubilados.

El *jubilado* pudo tener un horizonte de corto o largo plazo al efectuar los reclamos, según las hipótesis que se consideren. Pero está claro que reclamó esperando el cumplimiento de la ley previsional.

Conclusión y recomendaciones

Este trabajo forma parte del estudio de modelos teóricos de separación de poderes aplicados a la Corte Suprema Argentina. El enfoque estratégico de la conducta judicial justifica el empleo de Teoría de Juegos en casos judiciales como el de Zappa. Pero hay que ser cuidadoso en el diseño de las "rules of the game". Como se vio, esto requiere no solo una investigación pormenorizada del grado de independencia judicial y del grado de justicia legal del caso, sino de la situación económica y social.

Por otro lado, el hecho de que en este caso la Corte no haya tomado en cuenta el contexto económico de corto plazo, no significa que no influya en su motivación para fallar. Ya se mencionó que la evidencia empírica muestra casos en los cuales la Corte falló en contra del jubilado debido a las condiciones de las Cajas Previsionales (caso López Guzmán, 1930). Estos casos serán estudiados en el futuro para una comprensión más profunda del papel que cumplen las diversas variables analizadas en las motivaciones de la Corte.

Para finalizar, es importante destacar que la interpretación de los hechos del caso es crucial para la construcción de los modelos. Se testeó el modelo de Ferejohn y se vio que faltaban elementos a incluir, como las facultades extraordinarias del Ejecutivo. En el primero de los modelos construidos se supuso que el jubilado presionaba más sobre la Corte que sobre el resto de los poderes, y que los jugadores no conocían la probabilidad de quiebre del sistema previsional. Estos supuestos determinaban un NE que no se ajustaba a la realidad del caso. En el segundo modelo se supuso que la Corte tenía un horizonte de largo plazo, y que los actores sí conocían la crisis previsional. Estos resultados alteraron el NE hallado, que se adecuó a la realidad del caso.

Bibliografía

- BROSCHEID, A., An informational Model of the separation of powers between Congress, Supreme Court and Appeals Court, State University of New York, 2000
- COURMANIAN, RONCONI, TOMMASI Y SALOMÓN, Un estudio acerca de las motivaciones de la Corte Suprema en temas previsionales, CEDI, mimeo, 2003
- DI LORENZO, Apogeo y Decadencia del sistema previsional argentino, Buenos Aires, 1999.
- EPSTEIN y KNIGHT, On the struggle for judicial supremacy, Law and Society Review Vol 30, 1996
- EPSTEIN, Do political preferences change? A longitudinal study of the Supreme Court of the United States, Journal of Politics, Agosto 1998
- FALLO ZAPPA, DECRETOS Y LEYES NACIONALES (varios). Laleyonline. www.laleyonline.com.ar
- FEREJOHN y WEINGAST, A positive theory of statutory interpretation, Stanford University Press, 1991
- FERRUCCI, Política Económica Argentina Contemporánea, 1991
- GELY y SPILLER, A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Cases, Journal of Law, Economics and Organization, 1990.
- GELY y SPILLER, Congressional control of judicial independence: the determinants of U.S. Supreme Court Decisions, 1949-1988, Rand Journal of Economics, 1992
- HELMKE, G., Insecure Tenure and Judicial Decisión Making in Argentina, Department of Government, University of Notre Dome (2001)
- IARICZOWER, SPILLER y TOMMASI, Judicial Decisión Making in unstable environments, CEDI, 2000
- FIEL, La distribución del ingreso en la Argentina, 1999
- LALAYONLINE: leyes 17310, 14499, 14.473, 18037, 17575, Decreto 2196/86, fallo Rolón Zappa.
- MINUJIN y BECCARIA, Cuesta Abajo: Los nuevos pobres, efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF y Lozada, 1995.
- ROFMAN, R., El sistema previsional y la crisis en Argentina, Documento de Trabajo N.7/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- SCOTT, Kevin, ¿Tienen los jueces una conducta estratégica? Evidencia de la Corte de apelaciones de los EE.UU., Department of Political Science, Ohio State University, 2001
- SPILLER P. y TOMMASI M., Judicial Decisión Making in unstable environments, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- VARIOS, Evolución del sistema previsional argentino, mimeo, ANSES, 2000.
- VENTURA, A., Para la justicia, veinte años de altibajos, Diario La Nación, 2003.