



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

**EL DEBATE INSTITUCIONAL:
"DEL LIBERALISMO CLÁSICO
DE JUAN B. ALBERDI A LA
DINÁMICA INSTITUCIONAL DE
DOUGLAS C. NORTH**

Por Andrés Martignano

Facultad de Ciencias Económicas

*Departamento de Investigación "Francisco
Valsecchi"*

*Documento de Trabajo en Economía
N°62*

Diciembre de 2018

Los autores del presente artículo ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital del mismo al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina y a otras bases de datos que la Universidad considere de relevancia académica.

Índice

ÍNDICE	1
ABSTRACTO	3
INTRODUCCIÓN	4
PARTE I: SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA SEGÚN SU CONSTITUCIÓN DE 1853, JUAN B. ALBERDI	6
A. EL SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO..., Y SU CONTEXTO HISTÓRICO	6
B. LOS FACTORES PRODUCTIVOS.....	6
1. <i>De la abundancia de la tierra</i>	7
2. <i>De la necesidad del trabajo</i>	9
3. <i>De la escasez del capital</i>	13
4. <i>Del beneficio del intercambio comercial</i>	17
C. SOLVENCIA DEL ESTADO: SOBRE EL FEDERALISMO Y EL TESORO	19
1. <i>Propósito del Estado: sobre los egresos públicos</i>	20
a) “Objeto del gasto público según su Constitución Nacional”	20
b) Federalismo fiscal	20
c) Administración de los recursos del estado: Distribución del Poder Ejecutivo.....	21
2. <i>Financiamiento e instituciones para lograrlo: sobre los ingresos</i>	22
a) Contribuciones a través de la política arancelaria	23
b) Cesión de tierras públicas.....	24
c) Nacionalización de los correos.....	24
d) Otras contribuciones.....	25
e) Crédito público: la Constitución y el mercado financiero	26
PARTE II: “INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE”, DOUGLASS C. NORTH	27
A. INSTITUCIONES: DEFINICIÓN, CLASIFICACIÓN, Y UTILIDAD ECONÓMICA	27
1. <i>Definición</i>	27
2. <i>Instituciones formales e informales</i>	28
3. <i>Utilidad económica</i>	28
B. ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN	28
1. <i>Una teoría de la producción ampliada: introducción a los costos de producción</i>	28
2. <i>Detrás de la información asimétrica e incompleta: los costos de información</i>	29
C. VARIABLES FUNDAMENTALES PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL: INSTITUCIONES INFORMALES, INSTITUCIONES FORMALES, Y CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO.....	31
1. <i>“Limitaciones informales”</i>	31
a) Origen	31
b) “Cooperar” vs “no cooperar”: los acuerdos tácitos y sociales	32
c) Alcance	34
2. <i>“Limitaciones formales”</i>	35
a) Origen	35
b) Utilidad económica	35
c) Alcance	36
3. <i>“Ejecución obligatoria”</i>	38
a) La solución cooperadora: una aplicación de la teoría de los juegos	38

b)	Solución interna: el “cumplimiento autoobligatorio”	39
c)	Solución externa: el cumplimiento obligatorio a través de terceros	41
d)	Institución del tercero independiente	42
D.	FACTORES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL, PROCESO DE CAMBIO Y SENDERO DE CRECIMIENTO	43
1.	<i>De las organizaciones</i>	44
2.	<i>Fuentes del cambio y equilibrio institucionales</i>	45
3.	<i>El corto y el largo plazo: del proceso de cambio institucional, y del sendero de crecimiento</i>	47
a)	Proceso de cambio institucional: el análisis de corto plazo	47
b)	Vía del cambio institucional: crecimiento de largo plazo	48
PARTE III: LA TRADICIÓN DE ALBERDI Y EL MODELO DE NORTH		51
A.	INSTITUCIONES FORMALES Y COSTOS DE TRANSACCIÓN DE NORTH, CON RELACIÓN AL MARCO JURÍDICO DE ALBERDI	51
1.	<i>Las leyes</i>	51
2.	<i>El marco jurídico nacional: ordenamiento económico y constitucionalismo político</i>	54
B.	LOS MINISTERIOS ALBERDIANOS Y LAS LIMITACIONES INFORMALES	55
1.	<i>Los cinco ministerios: la economía normativa de Alberdi</i>	55
a)	Ministerio del interior	56
b)	Ministerio de relaciones exteriores	57
c)	Ministerio de hacienda	58
d)	Ministerio de justicia, culto e instrucción pública	58
e)	Ministerio de guerra y marina	60
2.	<i>Sobre la herencia cultural rioplatense</i>	61
3.	<i>Aplicaciones del pensamiento de North</i>	63
a)	El cumplimiento de los contratos y el modelo de costos cero	63
b)	Sobre la velocidad de ajuste de las limitaciones informales	64
C.	CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA TRAYECTORIA	65
1.	<i>Constitucionalismo à-la-argentine</i>	65
2.	<i>Reforma institucional y la recepción de las organizaciones</i>	68
3.	<i>Divergencia de economías</i>	72
CONCLUSIÓN		76
BIBLIOGRAFÍA		79
ANEXO: ARTÍCULOS CITADOS DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853.....		80

Abstracto

El objetivo de este trabajo es realizar una comparación entre dos autores en materia de economía institucional; a saber: Juan Bautista Alberdi (1810 – 1884) y Douglass C. North (1920 – 2015). Se abordará una obra por cada autor: para el primero, “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina, según su Constitución de 1853”; para el segundo, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. El eje detrás de la comparación es analizar la concepción de las instituciones para cada autor, y su rol en la actividad económica. ¿Qué beneficios traen las instituciones sólidas? Es interesante resaltar que en la perspectiva de ambos autores, no se trata únicamente de instituciones con origen legal, sino también que existen códigos sociales y culturales que alimentan al proceso económico, por lo que cada nación adoptará su sistema personalizado. La riqueza del trabajo estará en la conclusión de que, pese a haber pertenecido a dos siglos sumamente distintos, ambos acordarán que son las instituciones la viabilidad que hará a las naciones grandes.

I. Introducción

Hace más de 150 años, en la Confederación Argentina se publicaba un libro de carácter económico, a fin de organizar una nación en proceso de formación. Luego de redactar la Constitución Nacional, Juan Bautista Alberdi publicó en los meses siguientes el “Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853”. En él, el pensador tucumano propone reformar el sistema colonial heredado en materia económica e institucional. A partir de los cambios políticos formulados en la Constitución nacional, Alberdi se propone explicar el modelo económico que desde su perspectiva es el adecuado a adoptar por el país naciente, en el contexto de un modelo institucional reformulado, con cambios estructurales de largo plazo. Dentro de sus ejes principales, se encuentra la delimitación clara del estado a las funciones que le competen, y el otorgamiento de derechos y garantías al sector privado, sea nacional o extranjero. A partir del génesis constitucional de la República Argentina, en su “Sistema económico y rentístico...” Alberdi brinda el enfoque económico a los conceptos elaborados en la Constitución de 1853.

Por su parte, en tiempos y tierras diferentes, Douglass North publicó en 1990 “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, libro que significó un estudio integrador de las instituciones y su rol en el desarrollo de los países. En esencia, el autor propone elaborar un modelo dinámico de las instituciones, donde interactúan, entre otros, el proceso político, el equilibrio neoclásico, la transmisión de información y conocimientos, y los cambios tecnológicos. A partir de la formulación de una teoría de costos que incorpora costos de información y de transacción, North define que los países lograrán una vía de largo plazo en la medida que sus instituciones, tanto legales como culturales, logren equilibrios cooperadores que sean óptimos y eficientes. Asimismo, busca demostrar que la interacción entre los factores y actores mencionados anteriormente operan de manera endógena en la dinámica de cada país.

En lo que concierne al presente trabajo, se intentará demostrar que, a pesar de sus diferencias temporales, geográficas, y culturales, ambos autores poseen puntos de contacto significativos, y asimismo en ocasiones logran complementarse. En muchas maneras, North logra explicar en muchas maneras conceptos que se encuentran en Alberdi, con instrumentos y herramientas de la escuela económica contemporánea. Cabe mencionar que, tal como se describirá adelante, Alberdi pertenece a una época en la que el discurso es de corte “clásico”, mientras que North cuenta con nociones matemáticas más avanzadas, tal como el equilibrio neoclásico y la teoría de los juegos. Sin embargo, la esencia de cada uno de los pensadores logra alcanzar en numerosos aspectos puntos de comunión.

Para llevar adelante esta comparación, se analizarán en primera instancia el libro “Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853”, de Juan

Bautista Alberdi, para luego continuar con el libro “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*” de Douglass North.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en la Parte I, se tratarán los conceptos económicos en los que se basa Alberdi para elaborar los artículos de la Constitución; estos últimos, así como el pensamiento alberdiano, serán citados en función de los tres factores de producción: tierra, trabajo y capital. Asimismo, se contemplará la variable de comercio, tanto nacional como internacional. Por último, en esta parte se analizará el rol que posee el estado para Alberdi, y en torno a ello, todos aquellos ingresos y erogaciones que operen en torno a esta concepción fundamental de su razonamiento: el accionar del estado es necesario en la medida que esté definido por los artículos de la Constitución.

A continuación, en la Parte II, se señalarán los preceptos principales de la teoría de las instituciones elaborada por North. En primera instancia, se definirán las limitaciones formales e informales, para luego avanzar a su teoría de los costos de producción. Para concluir esta parte, se definirán los agentes o cuerpos económicos y políticos que son responsables, sea de manera directa o indirecta, del cambio institucional.

En base a las partes antedichas, en la Parte III se procederá a la comparación de ambos autores. En una primera instancia, se verá los puntos en contacto entre Alberdi y North en las limitaciones formales, tanto de la legislación como de la jerarquía constitucional. En seguida, se analizarán los cinco ministerios propuestos por Alberdi y otras cuestiones vinculadas a las limitaciones informales, para relacionarlas con la teoría de North. Por último, se tratará el proceso de cambio institucional, tanto de corto como de largo plazo, y cómo las organizaciones pueden afectar dicho proceso.

Finalmente, se brindará una síntesis de lo tratado en estas partes, y se intentará determinar si efectivamente existe una conexión entre ambos autores en materia institucional.

II. PARTE I: Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853, Juan B. Alberdi

En la siguiente parte, se tratará la obra del pensador argentino en cuestión. En el primer apartado, se brindará un breve resumen del contexto en el que el libro bajo análisis se encontraba tras su publicación. En el segundo apartado, se focalizará la atención en las aplicaciones de la Constitución Nacional de 1853 para los tres principales factores productivos: tierra, trabajo, y capital; asimismo, se tratará la variable de intercambio comercial. Por último, en el tercer apartado se explicará el enfoque federal del rol del Estado en la economía, esencialmente desde un punto de vista presupuestario, ie. desde los ingresos y egresos del Tesoro.

A. El Sistema económico y rentístico..., y su contexto histórico

Alberdi publicó su obra en el seno de la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852. Antes de este hecho, Rosas había gobernado desde 1829 a la provincia de Buenos Aires, en donde se hallaba la antigua capital del virreinato. De esta manera, la provincia de Buenos Aires había permanecido separada del resto de las provincias argentinas.

En su libro, el pensador tucumano señala que la ausencia de libertades y garantías ha caracterizado la historia del país, tanto en la era colonial como en el contexto pos-revolucionario. Desde su óptica, y tal como se analizará más adelante, han existido numerosas barreras legales que han impedido el desarrollo adecuado del país; la intervención estatal en un país con escasa mano de obra y bienes de capital había impedido que la población gozara de los beneficios del comercio. Por su parte, el elevado gasto fiscal acompañado de una moneda débil e impuestos elevados habían, desde su perspectiva, operado fuertemente contra los acuerdos entre partes privadas.¹

B. Los factores productivos

En el apartado presente, se tratará desde el enfoque institucionalista los tres factores productivos característicos de la escuela liberal: tierra, trabajo y capital. A través del análisis de cada uno, Alberdi realiza su diagnóstico sobre la situación crítica en la que él hallaba a la Argentina de mediados del siglo XIX, y plasma en los artículos de la Constitución Nacional sus ideas para

¹ “conviene no olvidar que la peor tiranía es la que reside en nuestros hábitos de opresión económica, robustecidos por tres siglos de existencia; en los errores económicos, que nos vienen por herencia de ocho generaciones consecutivas; y, sobre todo en nuestras leyes políticas, administrativas y civiles, anteriores a la revolución de América, que son simples medios orgánicos de poner en ejercicio los principios de nuestro antiguo sistema de gobierno colonial, calificado por la ciencia actual como la expresión más completa del sistema prohibitivo y restrictivo en economía política.” (pág. 45)

afianzar las soluciones. Asimismo, contempla la existencia de factores culturales, que influyen implícitamente las relaciones económicas, desde su punto de vista.

1. De la abundancia de la tierra

“...la tierra es al presente el único instrumento que el país posee para comenzar la obra múltiple de su riqueza, población, crédito y gobierno.” (pág. 145) A partir de esta cita, se puede observar a primera vista el foco realizado por Alberdi respecto del factor económico más intensivo del país.² En base a esta realidad, determinó la importancia de diseñar un marco legal que permita un aprovechamiento del factor en cuestión.

A raíz de ello, presenta los artículos principales de la Constitución donde sitúa el eje por el cual las leyes deben guiarse con relación a la distribución de las tierras. En primer lugar, afirma que los terrenos bajo posesión del estado pueden ser vendidos o arrendados -lo que favorece a la contabilidad del Tesoro nacional- en el artículo 4 de la Constitución.³ Las cesiones de terrenos del estado deben ser realizadas, tal como se detallará posteriormente, bajo una serie de preceptos legales a fin de que el derecho de propiedad quede bien definido y se minimicen las excepciones de la ley. Dentro de estas normas que Alberdi considera fundamentales para mantener la institucionalidad, el estado no podrá intervenir al libre albedrío las posesiones de las que se ha despojado.

Con relación a esto, surgen dos artículos de la Constitución que respaldan estas nociones. Por un lado, el artículo 14 pregonar el derecho de los ciudadanos de adquirir bienes, dentro de los cuales se encuentra el dominio de la tierra. De esta manera, la Constitución otorga a los miembros de la sociedad civil la posibilidad de convertirse en propietarios, de modo que el estado no forma parte de manera directa de dichos recursos. Asimismo, recurre al artículo 17, donde se explicita la existencia de garantías de dichas propiedades privadas. En resumen, el artículo 14 permite la adquisición de la tierra, y el 17, la confirmación que no puede ser aprovechada sino por el dueño.⁴

En torno a las garantías legales que la Constitución otorga a la propiedad privada, por el principio de jerarquía constitucional⁵, se sigue que las leyes formuladas no pueden contradecir la

² Según los datos estadísticos con los que contaba Alberdi, el terreno despoblado era “nueve décimas partes del suelo argentino, pertenezcan al estado o a particulares...” (pág. 147)

³ “La venta o locación de tierras de propiedad nacional es colorada entre los fondos del Tesoro público de la Confederación por el artículo 4 de su Constitución.” (pág. 145)

⁴ “El artículo 14 da a todos los habitantes del país, entre otros derechos civiles, el de usar y disponer de su propiedad.- en cuyo dominio entra la tierra como uno de tantos bienes. El artículo 17 declara inviolable la propiedad, cuya garantía favorece naturalmente a la tierra, por ser la propiedad más expuesta a violaciones.” (pág. 145)

⁵ “La Constitución es la ley de leyes” (pág. 55)

autoridad constitucional. Así, el artículo 28⁶ brinda la garantía de uso, usufructo y disposición de un bien, a través de la legislación.

Pese a haber anunciado esta serie de libertades y garantías privadas, lejos está de ignorar el rol del estado, cuya participación se encuentra presente al momento de legislar, pese a no ser directa. La justificación detrás de ella es el "bien común", tal como afirma en la siguiente cita:

“¿Estas limitaciones son un obstáculo tan absoluto que quiten al legislador el poder de reglar la propiedad agraria del modo más ventajoso a la riqueza pública?

No: todos los derechos asegurados por la Constitución están subordinados, o más bien encaminados, al bienestar general, que es uno de sus propósitos supremos...”
(pág. 146)

De esta manera, refleja la participación de diversos actores en la economía, con el protagonismo del sector privado (sea nacional o extranjero⁷); no interesa demasiado quién sea el actual propietario de la tierra, sino que su explotación sea fructífera:

“Sea quien fuere el que resulte dueño de las tierras al presente despobladas, es decir, de las nueve décimas partes del suelo argentino, pertenezcan al Estado o a particulares, de todos modos ellas están destinadas a poblarse y trabajarse por habitantes que han de venir, pues por hoy están despobladas.” (pág. 147)

Sin embargo, a la hora de realizar políticas y llevar adelante legislaciones, existe para Alberdi una serie de cuestiones que deben ser consideradas antes de actuar. Así se pronuncia sobre este respecto:

Los legisladores no deben olvidar que hay leyes que quitan a la tierra su poder productivo, y la esterilizan en manos de sus poseedores. Tales son las que no dejan al detentador actual un interés suficiente para sacrificar el presente al porvenir. Por consiguiente, ellas deben tomar por base indeclinable de toda sanción agraria la siguiente regla: " Importa rechazar o derogar toda ley que quite a los detentadores de la tierra el deseo de sacrificar el presente al porvenir, y de trabajar en la mejora del suelo". (...)

Toda ley que quita al poseedor o detentador actual el estímulo de la propiedad completa y absoluta, le vuelve indolente porque nada le deja que excite su actividad;

⁶ “El artículo 28 establece que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución (en favor de la propiedad territorial, a la par que de otras garantías) no pueden ser adulterados por leyes que reglamenten su ejercicio.” (pág. 145)

⁷ “Todos los extranjeros disfrutaban en el territorio argentino del derecho de poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, según el artículo 20 de su Constitución”.

le hace perezoso por la incertidumbre en que deja su propiedad o tenencia (...), formándole un interés en consumir lo que debe arrebatarse el sucesor impuesto.” (pág. 148).

Como puede observarse, para Alberdi las instituciones y las leyes deben otorgar la posibilidad que la tierra rinda por sobre los costos; sólo así podrá gestarse una cultura de trabajo de la tierra que, como se ha mencionado anteriormente, es el recurso más valioso con el que contaba el país en el momento en que se redactaba el libro⁸.

Para ello, propone un listado de medidas a contemplar como posibles normas legales que él cree acorde para una nueva nación, y así reemplazar parcialmente el sistema legal colonial anterior, tal como se puede apreciar en la siguiente cita:

“Conviene reorganizar el arrendamiento territorial en provecho del arrendatario, y no del propietario ocioso y explotador, al revés de nuestro actual sistema de origen romano-feudal, ineconómico y estéril, que sacrifica el trabajo, la población y la riqueza al ascendiente de los señores de la tierra.” (pág. 149)

Entre ellas, surge la posibilidad de arrendamientos por término ilimitado, que el arrendatario pueda realizar mejoras o modificaciones según conveniente (en la medida que no esté determinada otra cláusula por contrato), y la abolición definitiva del derecho hereditario.

En resumen, Alberdi identificó a la tierra como el factor del momento a tener presente dada su relevancia económica en el naciente país. Para Alberdi, resulta primordial lograr definir los derechos de propiedad en general, y en particular, de la tierra, para luego avanzar a los demás aspectos a mejorar.

“En el interés de la población y del bienestar y prosperidad de la República Argentina, propósitos supremos de su Constitución vigente, la ley orgánica, inspirada en esas miras, debe reglar el sistema del arrendamiento territorial, de modo que sirva para colocar la tierra al alcance de los inmigrantes y nuevos pobladores.” (pág. 149)

2. De la necesidad del trabajo

Como fue descrito en la sección anterior, Alberdi detectó en el “millón”⁹ de habitantes una limitación a la explotación de los recursos naturales y a la producción de la economía nacional.

⁸ “La República Argentina tiene necesidad de leyes y de instituciones que favorezcan el empleo más útil posible de la tierra, por ser el más poderoso y casi el único de los instrumentos de producción que hoy día existan a su alcance.” (pág. 147)

⁹ “¿A quién pertenece, quién habita, quién disfruta hoy de ese rico y o suelo? Una población de un millón de habitantes, lo cual vale decir que es un suelo despoblado, pues su población así calculada guarda con su superficie,

En base a este diagnóstico, recurrió a la Constitución para elaborar una serie de normas que él consideraba facilitarían el proceso de población de los territorios argentinos.

Desde su punto de vista, la Argentina se encontraba despoblada por legislaciones que desalentaban la inmigración, entre ellas: ausencia de derechos de propiedad definidos claramente, la sobre-regulación del mercado laboral, restricciones a la movilidad del factor trabajo del exterior y la ausencia de conocimiento técnico.

Con relación al primer punto, Alberdi demuestra una serie de desincentivos económicos que resultan de la alteración del ejercicio del comercio. Habiendo excluido tácitamente las leyes aplicadas adecuadamente como sanción legítima, el autor condena las normas que frustran directa o indirectamente la producción y el intercambio, dentro de las que se encuentran el impedimento del oficio libre, las restricciones al comercio y al transporte, la interrupción de una guerra –en particular cuando no es en defensa propia–, la intermediación en las comunicaciones, o la irrupción en la propiedad privada.

“No hay seguridad ni confianza en las promesas de un comerciante cuya persona puede ser acometida a cada instante y sepultada en prisión o desterrada.

No puede haber tráfico ni comercio donde los caminos abundan de asechanzas contra los comerciantes.

Es imposible concebir producción rural, agrícola ni minera donde los hombres pueden ser arrebatados a sus trabajos para formar las filas del ejército.

La inviolabilidad del hogar comprende la del taller y de la fábrica. El respeto a la correspondencia y a los papeles privados importa de tal modo al buen éxito de los negocios del comercio y de la industria, que sin él sería imposible el ejercicio de los negocios al través de la distancia.

Por lo demás, la peor inseguridad para las personas es la que nace del vicio de las leyes y de la arbitrariedad de los magistrados (...). Por lo mismo el art. 18 de la Constitución cuida de establecer las bases de un enjuiciamiento, que no deje a la ley, ni a la autoridad el medio de ejercer contra las personas la menor tiranía con viso de legalidad.” (pp. 29-30)

Respecto a la regulación del mercado laboral, Alberdi procede a describir las razones por las cuales él considera que la intervención estatal con el fin de proteger ciertos sectores económicos, a costa de la libertad individual o el bienestar general, es perjudicial. En esencia, afirma que el

estimada en doscientas mil leguas cuadradas, la proporción de seis habitantes por cada legua cuadrada, que en Europa corresponde a doscientos cuarenta.” (pág. 144)

otorgamiento de licencias especiales para poder realizar alguna tarea, no es sino un privilegio artificial que se opone directamente a la libertad del trabajo, y genera una mayor intervención pública en la economía. Sobre estas cuestiones trata la siguiente cita:

“Son opresoras de la libertad del trabajo y contrarias a la Constitución (artículos 14 y 20) en este punto, las leyes que prohíben ciertos trabajos moralmente lícitos; las leyes que se introducen a determinar cómo deben ejecutarse tales o cuales trabajos, con intención o pretexto de mejorar los procederes industriales; las leyes proteccionistas de ciertas manufacturas con miras de favorecer lo que se llama industria nacional. Esta protección opresora se opera por prohibiciones directas o por concesiones de privilegios y exenciones dirigidas a mejorar tal fabricación o a favorecer tal fabricante.

Las leyes que exigen licencias para ejercer trabajos esencialmente industriales, consagran implícitamente la esclavitud del trabajo, porque la idea de licencia excluye la idea de libertad. (...) la Constitución ha dado la libertad del trabajo, precisamente para no tener que pedirla al Gobierno, y para no dejar a éste la facultad de darla, que envuelve la de negarla.” (pág. 59)

A este respecto, cabe señalar que, si bien rechaza la organización del trabajo en manos del estado, mediante el artículo 14 avala la formación de agrupaciones de individuos con un fin común. Así, el trabajo regulado desde el estado queda impedido, mas desde los agentes económicos existe la libertad de asociación, tal como manifiesta en el extracto a continuación:

“La organización que el trabajo necesita en el interés de la buena distribución de sus provechos, no es precisamente la que puede darle el Estado: sino la que depende de la voluntad libre de los trabajadores que saben asociar sus esfuerzos y poner en armonía sus intereses rivales, por medio del derecho de asociación concedido por el art. 14 de la Constitución federal argentina. Al derecho individual, al interés de cada uno corresponde, y no al poder del Estado, organizar y reglar las condiciones del trabajo, para que sus beneficios se compartan entre todos, con una igualdad que la ley no puede establecer sin violar el derecho de algunos otros.” (pág. 124)

En cuanto a las limitaciones a la movilidad del factor trabajo, y con relación a lo descrito oportunamente sobre la necesidad de trabajo para explotar las tierras, Alberdi encuentra indispensable eliminar los impedimentos legales justificados en nombre de las costumbres locales o de la autoridad del momento, tanto para trabajadores del país como del exterior. Para el caso de los primeros, el autor rechaza la participación del estado en forma de policía cuando se impide el derecho a trabajar a causa del deseo del príncipe; para el caso de los segundos, Alberdi no sólo adhiere a esta última postura, sino también agrega otros factores, principalmente la

libertad de aduanas, puertos y caminos, que serán tratados posteriormente. Con esto en mente, Alberdi expresa su intención de generar incentivos a la inmigración de la siguiente manera:

“¿Qué inmigrado europeo dejará los Estados Unidos para venir a enrolarse de trabajador bajo la policía política de Buenos Aires? Exigir información de costumbres para conceder el derecho de trabajar, es condenar a los ociosos a continuar siendo ociosos; exigirla ante la policía, es hacer a ésta árbitra del pan del trabajador. Si no opina como el Gobierno, pierde el derecho de trabajar y muere de hambre.” (pág. 60)

Asimismo, el pensador liberal destaca la relevancia que posee la educación en la formación de la nación¹⁰, y para lograrla entendió que debe generarse localmente, o bien obtenida desde el exterior. Sobre esta materia, considera que la capacitación e instrucción de los trabajadores en actividades industriales, como puede ser la industria textil tal como señala recurrentemente, es clave. En cambio, cuando la instrucción resulta difícil, basta con que los trabajadores del exterior aporten su técnica (o como hoy en día se conoce como *know-how*). Por ello, en la Constitución queda reflejado este parecer, en los artículos 5, 14, 25¹¹ y 64 (inciso 16), que son mencionados en la siguiente cita:

“La Constitución argentina admite dos géneros de educación industrial para nuestras clases trabajadoras: el que se obtiene por la instrucción profesional, recibida en escuelas públicas o privadas; y el que se opera por la acción del ejemplo de trabajadores ya formados, venidos de países fabriles.

En apoyo del primero ha declarado la libertad de la enseñanza y del aprendizaje, por su Art. 14; el deber de los gobiernos de provincia de dar educación primaria gratuita al pueblo, por su Art. 5; y la obligación de parte del Congreso de proveer al progreso de la ilustración por la organización de la instrucción general y universitaria (Art. 64, inciso 16 de la Constitución).

El otro más urgente y eficaz por ahora consiste en la inmigración de clases laboriosas e inteligentes en el trabajo. [¹²]” (pp. 38-39)

¹⁰ En esta parte, ésta será analizada únicamente desde el enfoque de la utilidad económica; en la última parte, se detallará el rol de la educación asociado al orden sociopolítico.

¹¹ “El poder de intervención del Estado sobre este punto se halla demarcado por los siguientes artículos de la Constitución: "El Gobierno federal (dice el Art. 25) fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes." (pág. 39)

¹² Ver nota anterior

Por último, artículos como el 15¹³, 16¹⁴, el ya mencionado 17, y el 18, enriquecen la perspectiva alberdiana sobre los derechos y las garantías. En el artículo 16 hace explícita la igualdad de los hombres ante la ley, lo que incluye el derecho al empleo; de esta manera, los privilegios quedan abolidos, sean "naturales" por nacimiento o "artificiales" adquiridos por legislaciones. Por otra parte, el artículo 18 otorga la garantía a la propiedad, al domicilio, y a la vida a través de la prohibición la pena de muerte, por lo cual estos factores brindan estabilidad legal a personas tanto físicas como jurídicas.

En síntesis, Alberdi logró plasmar en la Constitución argentina de 1853 un mecanismo institucional que avalara y fomentara el factor trabajo, independientemente de si fuese orientado a las actividades agropecuarias, a las fabriles o industriales, o al comercio. Para ello, estipuló los derechos y las garantías que cada trabajador posee, bajo los principios de "*la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad, y la instrucción.*" (pág. 19) De esta manera, lograría además generar los mecanismos de incentivos para atraer a los inmigrantes que conocieran la técnica y pudieran aportarla al país naciente.

3. De la escasez del capital

En toda esta configuración del pensamiento de Alberdi sobre el factor trabajo, cabe señalar que detrás de la formación del capital, se encuentra la acumulación de los frutos obtenidos a partir del factor trabajo, tal como afirma en la siguiente cita:

"Ninguna máquina se hace a sí misma, ni sostiene su propia actividad sin el auxilio del hombre. El capital, que es la segunda fuerza productora de la riqueza, no es más que un resultado del trabajo anterior..." (pág. 28)

Antes de proceder a estudiar la aplicación de las libertades y garantías otorgadas al factor bajo análisis en este inciso, Alberdi realiza una breve descripción de lo que se concibe como "capital"; así comienza su Capítulo III de su Segunda Parte:

"Los capitales no son el dinero precisamente; son los valores aplicados a la producción, (...) se convierten ordinariamente en dinero, en cuyo caso el dinero sólo

¹³ La abolición definitiva de la esclavitud.

¹⁴ "Desconociendo las prerrogativas de sangre y de nacimiento, los fueros personales y los títulos de nobleza, haciendo a todos los habitantes de la Confederación iguales ante la ley, y fijando el principio de igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas, el art. 16 de la Constitución ha concluido con las antiguas divisiones de los hombres, (...), bajo cualquiera denominación. Todos son admitidos por la ley a tomar igual asiento en el banquete de los beneficios del trabajo.

Con la abolición de los privilegios de todo género, dejan de ser constitucionales las leyes que establecen gremios cuerpos y matrículas de trabajadores (...), hoy constituyen privilegios ofensivos de la igualdad, designada como base de la distribución de los beneficios del trabajo, declarado libre para todos los habitantes del país." (pp. 116/117)

hace de instrumento del cambio o traslación de los capitales, pero no constituye el capital propiamente dicho.

Los capitales pueden transformarse y convertirse en muelles, en buques de vapor, en ferrocarriles, puentes, pozos artesianos, canales, fábricas, máquinas de vapor y de todo género para beneficiar metales y acelerar la producción agrícola, así como pueden consistir en dinero y mantenerse ocupados en hacer circular otros capitales por su intermedio.” (pág. 125)

A partir de la cita anterior, se puede observar hacia donde el autor coloca el foco de la formación y atracción de capitales: el fomento de obras de infraestructura y de formación e innovación industrial. A fin de incentivar las inversiones, realiza una serie de modificaciones legales de la norma vigente en aquel momento.

Para empezar, reitera la relevancia que poseen artículos mencionados por él anteriormente, previamente avalados por los principios y pilares sobre los cuales la Constitución se radica.¹⁵

En segundo lugar, desarrolla cómo, a partir de las libertades otorgadas al capital, la seguridad y las garantías operan dentro del marco legal – a saber, las libertades otorgadas: a la tasa de interés, ie. precio del capital, y a las aplicaciones y materializaciones del capital.¹⁶

Sobre la tasa de interés, Alberdi recurre a la descripción económica de las nociones que comprende la variable en cuestión, y luego anuncia los riesgos que conlleva alterarla arbitrariamente; a las citas que se presenten a continuación se tratarán nuevamente en la tercera parte de este trabajo:

“Lo que se llama de ordinario interés del capital, comprende dos compensaciones esencialmente diferentes (...): una constituye el precio del préstamo (...); otra es el pago del riesgo que corre el prestador de no volver a recuperar el todo o parte de su capital. Esta última forma un verdadero precio del seguro. Tan legítima es una compensación como otra, y el prestador debe tener entera libertad de estipular el valor de ambas. (...)

Las leyes que, en vez de reconocer y aceptar el poder que tienen esas causas en la elevación del interés y del seguro de los capitales, pretenden limitarlos y disminuirlos

¹⁵ “[L]os medios de protección, esos principios de estímulo, no son otros que la libertad, la seguridad, la igualdad, asegurados a todos los que, habitantes o ausentes del país, introduzcan y establezcan en él sus capitales.

La Constitución los establece por sus artículos 14, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27 y 28, tantas veces citados y transcritos en el curso de este libro.” (pp. 126-127)

¹⁶ “La libertad protege el capital de muchos modos; pero hay dos principalmente en que ella se identifica con sus beneficios, a saber: 1º la tasa de sus provechos e intereses; 2º las aplicaciones y empleos industriales del capital.” (pp. 127-128)

por mandatos despóticos, son leyes ignorantes de la materia sobre que estatuyen, (...) infringen la Constitución y ponen los capitales en la alternativa de arruinarse, o de abandonar el país, que los hostiliza y aleja, en vez de atraer." (pp. 129-130)

Ahora bien, en lo que respecta a las formas que puede cobrar el capital, como pueden ser los puentes, los puertos, las carreteras, las industrias, y los ferrocarriles, entre otros, Alberdi insiste en la asignación privada de los recursos, y rechaza toda intervención estatal que actúe contra los principios constitucionales, bajo la justificación de la ineficiencia que resulta cuando el estado lleva adelante tareas productivas.

"... toda ley, todo reglamento, todo estatuto, que saca de manos de los particulares el ejercicio de alguna de esas operaciones, que se reputan y son industriales por esencia en todas las legislaciones del mundo, y hace de él un monopolio o servicio exclusivo del Estado- ataca las libertades concedidas por la Constitución, y altera la naturaleza del gobierno (...)

El gobierno que se hace banquero, asegurador, martillero, empresario de industria en vías de comunicación y en construcciones de otro género, sale de su rol constitucional; y si excluye de esos ramos a los particulares, entonces se alza con el derecho privado y con la Constitución, echando a la vez al país en la pobreza y en la arbitrariedad." (pág. 132)

Y en el párrafo siguiente, prosigue:

"(...) No hay peor agricultor, peor comerciante, peor fabricante que el gobierno; porque siendo estas cosas ajenas de la materia gubernamental, ni las atiende el gobierno, ni tiene tiempo, ni capitales, ni está organizado para atenderlas por la Constitución, que no ha organizado sus facultades y deberes como para casa de comercio, sino para el gobierno del Estado." (pág. 132)

Antes de avanzar al último punto, vale señalar que la cita recién descrita será útil para ser relacionada con las tareas del estado. Otro factor que Alberdi encuentra vital es la conservación del valor de la moneda, dado que la considera una institución para la dinámica del comercio.¹⁷ Por ello, cualquier intervención del estado que pueda afectar al valor del dinero, resulta perjudicial y por ende opera contra los principios promovidos por la Constitución, como el de seguridad. El rol del estado será analizado con mayor detenimiento en el apartado C de la presente parte.

¹⁷ "Siendo la moneda el instrumento con que se opera el cambio de nuestros productos (...), toda alteración grave en el valor de esa mercancía intermediaria del cambio de las otras, introduce una perturbación en el comercio..."(pág. 302)

Por último, resalta la importancia de renovar el marco de las legislaciones a partir de la nueva Constitución Nacional. En particular, aquella relacionada con el contrato de “mutuo” o “préstamo”¹⁸. Según señala Alberdi, este instrumento económico es una de las formas más relevantes a la hora de intercambiar el capital entre los agentes, a través del “crédito”¹⁹. Por eso, fue necesario reformular la ley civil colonial, donde las tasas de interés prestadas estaban sumisas a la disposición del príncipe de turno y de sus instituciones. A este respecto, y a la estrecha relación entre el otorgamiento de préstamos y el avance del comercio, Alberdi se expresa en el siguiente párrafo:

“El mutuo o préstamo es libre por la Constitución, que concede a todos el derecho de comerciar (art. 14); el préstamo es un acto de comercio, prestar es comerciar: obtener libertad de comercio y verse limitado en la libertad de prestar, es un contrasentido que sólo se explica por una república ejercida según el derecho orgánico realista y despótico. Los prestamistas o mutuantes son iguales como acreedores ante la ley civil que regla el pago del interés; pero en tanto que la Constitución dice esto (art. 16), la ley civil española divide los acreedores prestamistas en veinte jerarquías de más o menos privilegiados y preferentes. (...); y la ley civil antigua (...) pone trabas a la libertad del interés y aleja los capitales que la Constitución quiere atraer, quitándoles el único estímulo que puede llamarlos a buscar colocación en países desiertos, sin seguridad, sin policía, llenos de peligros para el prestamista.” (pág. 96)

En base a esto, una vez que la legislación adopte la forma liberal tan como la describe Alberdi, los préstamos podrán ser acordados de manera privada sin la necesidad de la participación del estado. En consecuencia, los agentes –que están mejor informados que el estado en esta materia– pactarán una tasa que les sea conveniente a ambos, lo que tenderá a la estabilidad de los contratos y a cumplirlos. Por ello, para el autor es menester otorgar la libertad y la desregulación a otros contratos, vinculados al préstamo, que facilitan su celebración; así expresa su parecer:

“... la organización civil del préstamo abraza la de los contratos que contribuyen a darle seguridad. Esos contratos accesorios o auxiliares del préstamo son la fianza, la prenda, la hipoteca, la solidaridad, el depósito. El régimen civil de estos contratos forma parte de la organización fundamental del crédito, porque todos ellos contribuyen a dar al préstamo la confianza, que nace de la seguridad, y forma la esencia del crédito.” (pág. 95)

¹⁸ “El mutuo o préstamo es el contrato que pone en acción los capitales, llamados a fomentar los trabajos del comercio, de la agricultura y de la industria.” (pág. 94)

¹⁹ “La facultad de obtener prestado es el crédito; o bien el crédito se pone en acción por el préstamo. Luego la organización del préstamo es la base de la organización del crédito.” (pág. 94)

Como conclusión, Alberdi esclarece su noción del factor productivo capital: puede cobrar forma real, como en obras de infraestructura o industrias, o forma financiera, como el dinero y los préstamos. Lo importante a destacar es que el sector privado sea quien defina las partes de los contratos, dado que la intervención estatal genera desincentivos para la formación del capital en el país naciente; la disminución del riesgo (tanto del país como de las partes) generará una reducción de su tasa, lo que permitirá el incremento de obras basadas en el capital. A partir de la creación y/o mejora de puertos, rutas y carreteras, la variable comercial mostrará avances, y a razón de ello, lo mismo haría el bienestar general.

En la sección próxima, se brindará un análisis en lo que concierne al comercio.

4. Del beneficio del intercambio comercial

En este momento del análisis, es preciso señalar un aspecto común a los tres factores productivos clásicos tratados anteriormente: para los tres, tierra, trabajo y capital, Alberdi adicionalmente define un marco legal y un sistema jurídico que no refiere exclusivamente a alguno de ellos, sino que les comprende en su acción práctica. Este es el caso de la variable comercial: en esta última sección, se describirá el rol que posee la libertad de ejercer el comercio, y las distintas aplicaciones que ésta posee. Antes de iniciar con ella, vale mencionar la relevancia que Alberdi le adjudica al intercambio de bienes.²⁰

Para empezar, en el artículo 14, Alberdi pregona la libertad de entrada, tránsito, permanencia, y salida del territorio nacional de cualquier individuo.²¹ En rigor de verdad, este derecho no se limita únicamente a los ciudadanos del país, sino al agente extranjero también.²²

Con relación a esto, resulta primordial destacar que en la concepción alberdiana, y en el contexto en la que fue redactada la obra bajo análisis, el término “tránsito” no se reduce únicamente a la vía terrestre, sino también a la marítima. Por ende, cualquier legislación que

²⁰ “El comercio es un medio de civilización, sobre todo para nuestro continente, además que de enriquecimiento; pero es bajo este último aspecto como aquí le tomaremos.

Ninguna de nuestras fuentes naturales de riqueza se hallaba tan cegada como ésta; y por ello, si el comercio es la industria que más libertades haya recibido de la Constitución, es porque ninguna las necesitaba en mayor grado...” (pág. 34)

²¹ “El derecho de navegar y comerciar había sido y podía ser anulado por restricciones excepcionales puestas a la libertad de salir y de entrar, de permanecer y de circular en el territorio, que no es más que un accesorio importantísimo de la libertad comercial. La Constitución hace imposible este abuso, consagrando por su artículo 14 el derecho en favor de todos los habitantes de la Confederación de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino.” (pág. 35)

²² “El derecho de comerciar y de navegar, admitido como principio, ha sido y podía ser atacado por excepciones que excluyesen de su ejercicio a los extranjeros. (...) Para no quitar al comercio sus brazos más expertos y capaces, el art. 20 de la Constitución ha dado a los extranjeros el derecho de comerciar y navegar, en igual grado que a los naturales.” (pág. 34-35)

coloque restricciones a las transacciones marítimas opera contra los principios de la Constitución, lo que incluye medios de transporte del extranjero, tal como lo determina el artículo 26 de la Constitución. Este punto de vista puede ser observado en la siguiente cita:

“El derecho de comerciar y navegar, establecido como principio fundamental, podía ser anulado por exclusiones de banderas en la navegación de nuestros ríos interiores y costas marítimas. Para que la navegación interior tenga un sentido real y una existencia verdadera, el art. 26 de la Constitución ha declarado que la navegación de los ríos interiores de la Confederación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad municipal.” (pág. 35)

Tal como se ha presentado, el reemplazo de una legislación comercial prohibitiva por otra bajo el principio de Libertad encuentra una aplicación en la aceptación de comerciantes de distintas nacionalidades. Asimismo, esta Libertad no aplica exclusivamente para agentes del exterior, sino que comprende también el comercio interior. Con esto en mente, Alberdi impide la grabación de impuestos aduaneros entre provincias a través de cuatro artículos:

“El comercio, la navegación, la circulación interiores, declarados libres por principio de derecho constitucional, podían ser y habían sido atacados durante la revolución republicana, por reglamentos provinciales que establecían contribuciones de aduanas interiores. (...) ...el comercio y la navegación interior no pueden ser gravados con ningún género de imposición. Los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Constitución son cuatro versiones de un mismo precepto de libertad comercial.” (pág. 35)

A este respecto, cabe señalar que Alberdi no sólo promueve eliminar las barreras comerciales internas a la aduana entre una provincia y otra; adicionalmente a ellas, existen una serie de instrumentos arancelarios que también deberán ser abolidos para el comercio interno.²³

Por último, Alberdi manifiesta la importancia primordial que poseen los vínculos comerciales en la riqueza, a través de la incentivación de la paz y el abandono de la lucha tanto interna como externa. En el artículo 27, Alberdi deja sentado esta iniciativa en el extracto a continuación:

“...el art. 27 de la Constitución ha declarado que el gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio

²³ “Son derechos o impuestos susceptibles de considerarse como accesorios del de aduana los de peajes, pontazgo, de puerto, portazgo, anclaje, faro y otros que se ligan al tráfico terrestre y por agua.”

de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta constitución.**

Para concluir con este apartado, se ha realizado el análisis de las instituciones formales respecto de los factores productivos y de su interacción. Para cada uno de los tres, tierra, trabajo y capital, así como del comercio, Alberdi mantiene una consistencia según el principio del constitucionalismo, con los valores liberales fundamentales: la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad, entre otros. En su óptica, en la medida que los agentes económicos dispusieran de normas que no sólo les dieran la posibilidad sino también la garantía de realizar operaciones económicas, los agentes estarían incentivados a dedicarse a la producción y al comercio. La asignación privada de los recursos bajo un marco legal con derechos y garantías claramente definidos a partir de artículos de la Constitución, generarían un dinamismo económico en el país naciente.

De todas maneras, cabe señalar que la libertad del sector privado está definido por Alberdi como aquello que no pertenece al ámbito del sector público. Por lo tanto, habiendo analizado los derechos y garantías otorgadas a los agentes privados, en el apartado siguiente se analizará el rol del estado alberdiano con relación al federalismo fiscal: una vez que se defina lo que corresponde a la competencia del estado, se definirá el marco de acción del sector privado.

C. Solvencia del Estado: sobre el Federalismo y el Tesoro

"...quien apetece la libertad, desea el orden; quien quiere el orden, quiere un pueblo arreglado; quien quiere un pueblo arreglado, quiere un gobierno fuerte; y quien quiere un gobierno fuerte, quiere gobierno nacional." (pp. 196-197)

Con el fin de consolidar las instituciones legales y económicas que fueron diseñadas, Alberdi consideraba menester establecer una autoridad única que lleve adelante los principios y artículos detrás de la Constitución. Para ello, esta autoridad central debe destinar recursos a fin de llevar adelante sus cometidos, y éstos deben ser financiados a través de medios legales. En este último apartado, se brindará un análisis de los gastos y erogaciones del estado por un lado, y por el otro las fuentes de financiamiento desde la óptica institucional.

* "En cumplimiento de este artículo de la Constitución, el gobierno ha garantizado para siempre en la Confederación las libertades de navegación y de comercio, firmando tratados a este fin con Inglaterra, Francia, Estados Unidos, el Portugal, Cerdeña, Chile, el Brasil. Esos tratados son anclas de la Constitución federal en cuanto al principio que le sirve de base: la libertad de comercio y de navegación fluvial. Allí todos los puertos son fluviales. (Nota de Alberdi)." (pág. 36)

1. Propósito del Estado: sobre los egresos públicos

a) "Objeto del gasto público según su Constitución Nacional"

Antes de comenzar con el análisis de los consumos públicos, cabe señalar el principio legal sobre el que descansa la elección del gasto destinado por el estado. Para ello, Alberdi define la necesidad de gasto público como:

"El gasto público de la Confederación Argentina, según su Constitución, se compone de todo lo que cuesta el «constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad»; en una palabra, el gasto nacional argentino se compone de todo lo que cuesta el conservar su Constitución,..." (pág. 330)

Pese al carácter genérico de esta noción, Alberdi logró situar en perspectiva el fin único del estado: promover los principios de la Constitución nacional. Tal como fue mencionado anteriormente en el apartado precedente, esencialmente se trata de la garantía de derechos de libertad y de la construcción de un marco legal significativo, para que los ciudadanos cuenten con herramientas para realizar sus actividades económicas, sin la mediación del estado.

b) Federalismo fiscal

En materia fiscal, una de las instituciones más relevantes que Alberdi propone es la del federalismo, donde exista tanto un Tesoro nacional común a todas las provincias, como una organización local de cada jurisdicción. Este esquema está plasmado en diversos artículos de la Constitución, tal como el 5²⁴, el 31 y el 101²⁵. A través de ellos, logra definir el marco de acción de los niveles de gobierno; esta idea se materializa en el siguiente fragmento:

"...el Tesoro nacional pertenece a todas juntas reunidas en cuerpo de nación. Así cada provincia, en vez de tener un tesoro, tiene dos: el de su localidad y el de la Nación. Los dos son invertidos en su provecho: el uno en sostén del gobierno encargado de hacer cumplir la Constitución general, y el otro en sostener al gobierno que tiene a su cargo el orden local de la provincia; el uno se invierte en el gasto que cuesta sostener la independencia nacional, el otro en el gasto ocasionado por la

²⁴ "La supremacía o prelación de la ley nacional sobre la de provincia, en caso de conflicto, se funda en el principio contenido en el art. 5 de la Constitución federal, por el cual: - el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones." (pág. 193)

²⁵ "El tesoro de provincia se compone de todos los recursos no delegados al Tesoro de la Confederación. Este principio es la consecuencia rentística del art. 101 de la Constitución..." (pág. 193)

necesidad de mantener la independencia y soberanía relativas y domésticas de cada provincia.” (pág. 196)

A partir de ello se sigue que habrá gastos que corresponden al estado nacional, y otros, a las provincias. Respecto al primero, Alberdi asigna los gastos relacionados a dominios nacionales, como lo son “los gastos del servicio de aduanas, del de correos, los gastos del ejército, que son todos gastos nacionales...”, entre otros. En cuanto al gasto de las provincias, aplica nuevamente el principio de libertad tratado reiteradamente, con la salvedad que dicho gasto no se oponga a los principios de la Constitución y del estado en materia de la nación. Así, cada provincia podrá destinar su gasto según cada Constitución provincial y las legislaciones propias.

Además de reconocer la importancia de brindar independencia económica y financiera a cada provincia, Alberdi encuentra en la institución de división de presupuestos nacional y local una virtud dado que los gastos serán más eficientes.

“...residiendo el gasto público al lado de la entrada fiscal en cada sección de la Confederación, y no habiendo necesidad de que el Tesoro percibido en provincia viaje a la capital para volver a la provincia en que haya de invertirse, la división de entradas y gastos en dos órdenes, uno general y otro local, servirá para distribuir los gastos locales que pertenecen a la Confederación en el orden en que están distribuidas las entradas, sin necesidad de sacar los caudales del lugar de su origen y destino en la parte que tiene de federal o nacional.” (pág. 332)

c) Administración de los recursos del estado: Distribución del Poder Ejecutivo

En el artículo 64, inciso 16, Alberdi justifica los gastos del estado como todos los consumos públicos necesarios que contribuyan a la unidad nacional, el bienestar del país, y fomenten al progreso y al desarrollo. Los gastos de interés nacional responden a diversas nociones para Alberdi, entre ellas: la defensa, la justicia, la educación, y la diplomacia y el comercio exterior. Con el fin de lograr resultados eficientes en estas tareas, Alberdi propone a través del artículo 84, una distribución del Poder ejecutivo en 5 ministerios. Así se expresa:

“La Constitución (art. 84) divide en cinco departamentos o ministerios el despacho de la administración general, que el art. 83 encomienda al Presidente de la Confederación. Esos departamentos son encargados a cinco Ministros secretarios del Presidente...” (pág. 319)

Dichos ministerios son el Ministerio del interior, Ministerio de relaciones exteriores, Ministerio de hacienda, Ministerio de justicia, culto e instrucción pública, y Ministerio de guerra y marina.

A su vez, Alberdi divide los gastos conceptualmente en dos según el orden al que pertenezcan: aquellos que responden al orden económico, y aquellos al orden financiero.²⁶ Estos comprenden la actividad diaria del país, y la Constitución convalida estos consumos con fines administrativos, tal como lo presenta la cita a continuación:

“El comercio, la agricultura, los trabajos públicos y, en general, los intereses materiales y económicos (...), la Constitución los comprende entre los objetos relacionados con las atribuciones administrativas dadas al Presidente, si no para intervenir en el ejercicio de las industrias declaradas de derecho privado, al menos para vigilar y proteger sus garantías y desarrollo.” (pág. 320)

De esta manera, Alberdi logra formalizar una organización institucional del Estado que facilitará la utilización de los recursos disponibles en el Tesoro, y que se encuentre en armonía con los principios de la Constitución Nacional. En la Parte III se volverá sobre este punto, y de realizará un breve detalle del fines y medios de cada ministerio.

2. Financiamiento e instituciones para lograrlo: sobre los ingresos

Al igual que la separación de gastos entre nacional y provincial, Alberdi genera un sistema de ingresos fiscales de manera federal, es decir, un gobierno central que se ocupa de recaudar según necesite para llevar adelante los principios de la Constitución, y un gobierno local que se ocupa de las tareas regionales. Cabe aclarar que en ambos casos, la determinación de los ingresos públicos se basa en la decisión del poder legislativo. Estas nociones quedan reflejadas en la presente:

“Uno y otro tesoro son creados por el pueblo de cada provincia: en ambos existen las contribuciones salidas de su bolsillo; de los dos dispone el pueblo contribuyente; por sus representantes en el Congreso general vota el impuesto y el gasto nacional, y por su Legislatura de provincia dispone de su tesoro reservado y local.” (pág. 196)

Ahora bien, para ahondar en el análisis de qué concierne los ingresos del Tesoro, cabe destacar la relevancia que posee el artículo 4 en esta materia. Luego de haberlo tratado en reiteradas ocasiones a lo largo de su libro, Alberdi brinda con mayor detalle una descripción de las fuentes de los ingresos del estado.

“Los recursos designados por el art. 4 de la Constitución federal para la formación del tesoro nacional son:

²⁶ “Los objetos y materias de la atribución del ministerio de hacienda admiten, según la Constitución argentina, una división principal en dos categorías, a saber: negocios de carácter económico, y asuntos de finanzas o hacienda propiamente dichos.” (pág. 320)

- 1° El producto de derechos de importación y de exportación de las aduanas;
- 2° El de la renta o locación de tierras de propiedad nacional;
- 3° La renta de correos;
- 4° El producto de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso;
- 5° El de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo para urgencias de la nación o para empresas de utilidad nacional.” (pág. 252)

En los incisos próximos se tratarán desde el punto de vista institucional.

a) Contribuciones a través de la política arancelaria

Tal como se analizó en la sección 4 del apartado B, la aduana puede ser un instrumento de política perjudicial para los principios que persigue la Constitución. Sin embargo, de ser usado atentamente, Alberdi considera que puede ser una fuente de ingresos adicional al Tesoro nacional. Desde su óptica, la reducción de aranceles generaría un aumento de la recaudación aduanera, dado que se fomentaría la dinámica comercial al deber pagarse menos por cada bien comercializado con el exterior.²⁷

Cabe aclarar que se refiere únicamente a impuestos colocados a productos que ingresan o egresan del exterior, dado que los productos, una vez nacionalizados, cuentan con la libertad de ser comercializados entre provincias sin alguna limitación legal arancelaria. Asimismo, y con relación a la libertad económica, Alberdi vuelve a enfatizar la justificación detrás de la aplicación de un arancel: lejos de ser una medida proteccionista, se trata de una forma de financiación de la función administrativa del estado.²⁸

De esta manera, Alberdi establece que el arancel colocado a productos del extranjero debería ser bajo –al punto de cubrir los gastos-²⁹ para obtener una mayor la recaudación fiscal. Por ello,

²⁷ “...siendo la renta pública de aduana simple deducción de la renta particular obtenida en la producción de la industria mercantil, se sigue que el medio natural de agrandar la renta de aduana es agrandar las rentas del comercio, es decir, disminuir el impuesto de aduana.

Síguese de aquí que el medio más lógico y seguro de aumentar el producto de la contribución de aduana es rebajar el valor de la contribución, disminuir el impuesto en cuanto sea posible.” (pág. 255)

²⁸ “De tales disposiciones resulta: 1° Que las aduanas argentinas son nacionales y exteriores, quedando abolidas y prohibidas las aduanas de provincia; 2° Que la aduana es un derecho o contribución y de ningún modo un medio de protección ni mucho menos de prohibición.” (pág. 253)

²⁹ “Tal es realmente el carácter y resultado de la contribución de aduanas: es un gravamen fiscal impuesto sobre la cultura de estos países, aunque exigido por la necesidad de recursos para cubrir los gastos de su administración pública.” (pág. 255)

propone asimismo una efficientización del gasto administrativo, para evitar tener que cobrar aranceles más altos. Así se expresa al respecto:

“Los gastos de pólizas, de papel sellado, de agentes o procuradores, en el embarque y desembarco, y en el despacho de aduana, son un aumento de la contribución, que contribuye a esterilizar los resultados de esta renta más todavía que los derechos propiamente tajés.

Si el disminuir y abaratar los trámites es un medio indirecto de rebajar los derechos de aduana para agrandar el producto fiscal de su renta, la enajenación o arrendamiento del derecho de percibirlos temporalmente puede ahorrar al Estado el gasto de recaudación, que suele ser igual a veces que el producto del impuesto.” (pág. 258)

b) Cesión de tierras públicas

Para Alberdi, el aprovechamiento fiscal de las tierras en manos del estado era el objeto principal de los ingresos de éste. Esto se desprende del análisis de la sección 1 del apartado B, en donde se hace mención de la relevancia que el factor tierra poseía en la Argentina de mediados del siglo XIX. Por ello mismo, la puesta en venta o alquiler de tierras baldías estatales supone una fuente de ingresos significativa para el Tesoro.³⁰

Asimismo, con el fin de aumentar el valor de las tierras baldías, y por ende la recaudación del estado, Alberdi propone que el sector privado pueda trabajarlas; y para ello, debe haber un marco legal que permita a los locatarios ser dueños de la producción.³¹

De esta manera, a través de la legislación de los contratos que involucran transmisión de la propiedad, y de su uso, usufructo y disposición, el Estado logrará recaudar en mayor medida la producción que resulta de la tierra.

c) Nacionalización de los correos

Particular es el caso de los correos, dado que Alberdi reconoce que se lo tiende a asociar con los gastos y no con los ingresos del estado. Sin embargo, afirma que en un contexto determinado

³⁰ “Este recurso asiste hoy a la Confederación de las provincias en proporción muy ventajosa. Las tierras baldías son más numerosas y extensas, por ser mayor la superficie total de las trece provincias confederadas.” (pág. 200)

³¹ “...los arrendamientos territoriales hechos por el Estado:

Deben ser a largos términos,

Deben ellos estar al abrigo contra toda rescisión por causa de enajenación,

No deben comprometer el derecho de mejoras e impensas de los arrendatarios del Estado,

En pequeñas porciones, para evitar el agio,

Alquiler bajo y tramitación fácil.” (pág. 265)

del país, que sea proclive a la difusión de la epístola, el aumento de la dinámica de la comunicación generaría ingresos al Tesoro.³²

Dicho contexto debe abarcar una serie de características: estar definido por los principios de libertad, seguridad, igualdad, (la garantía de la correspondencia privada otorgada por el mencionado art. 18); la disminución de la comisión por el servicio³³, y el desarrollo de las relaciones comerciales.

d) Otras contribuciones

Más allá de las contribuciones descritas en los incisos precedentes, Alberdi desincentiva la aplicación de impuestos nacionales adicionales que no cuenten con justificación previa, por lo que el legislador debe ser prudente a la hora de definir un impuesto.³⁴

Desde su lógica, el estado cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones. En su lugar, le otorga lugar a que cada provincia proceda a realizar su propia recaudación según necesite o considere adecuado, con el foco puesto en las contribuciones directas. De esta manera, las provincias no dependerían significativamente de las transferencias del estado nacional obtenidas por contribuciones indirectas, dado que ahora podrían colocar contribuciones directas de acorde a cada Constitución provincial. Así profundiza Alberdi esta cuestión:

“La Constitución nacional argentina ha sido sabia en dejar a cada provincia el uso de la contribución directa, porque se necesita la estabilidad de los gobiernos locales ya reconocidos, para arrostrar el disgusto que suscita en el contribuyente, y el conocimiento personal de la fortuna de los que la pagan, que sólo puede tener el gobierno que está inmediato a ellos y a sus bienes, es decir, el gobierno de provincia. Se puede decir que la contribución directa, por todas sus condiciones normales, es esencialmente provincial.” (pág. 287)

³² “En su condición actual bien puede ser un gasto público más propiamente que una renta, pero siendo el más reproductivo de los gastos de la Nación, su tendencia necesaria es a convertirse en renta y en renta abundante.” (pág. 267)

³³ “En la posta, como en la aduana, bajar la contribución de su porte, es aumentar el producto de su renta pública. Por ese medio se previene el contrabando o transporte clandestino de cartas, se extiende en el pueblo el uso de la posta, y la extensión hace mayor el producto de muchas entradas pequeñas.” (pág. 269)

³⁴ “Son muchos los medios que pueden emplearse (...); pero todos ellos se reducen a dos. O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta.” (pág. 285)

e) Crédito público: la Constitución y el mercado financiero

Por último, en cuanto al recurso del crédito público, Alberdi prevalece al crédito del exterior por sobre el local, a fin de evitar legislaciones locales que alteren el valor del crédito recibido por el Estado. Asimismo, define al crédito del exterior como "importación de capitales extranjeros", y su relevancia se encuentra en el otorgamiento de garantías en el artículo 64.³⁵

Con relación a esto, Alberdi destaca la preferencia que la deuda tome como forma la recepción de inversiones del exterior, en lugar de la emisión monetaria. Desde su punto de vista, aunque existan bancos fundados con capitales privados pero locales, el Estado podrá legislar para beneficiarse de la emisión de dinero a su favor, a costa de una depreciación de la moneda.³⁶ Para evitar la pérdida de valor en la menor medida posible, y que en su lugar los ingresos sean canalizados al gasto productivo tal como fue mencionado en la sección 3 del apartado B. Por ello, Alberdi escribe:

"El empréstito directo y franco de cantidad determinada tomado a nombre de la Nación, es un medio de emplear el crédito del Estado, diez veces preferible a la emisión oficial de bill-etes de banco, sea con base metálica o sin ella. La Constitución misma (art. 4) nombra ése recurso primero que los otros; y por segunda vez en el art. 64, primero da al Congreso la facultad de contraer empréstitos de dinero, que la de establecer bancos de emisión." (pág. 297)

Asimismo, para facilitar la organización del crédito local, y lograr así institucionalización de la moneda local, Alberdi propone la creación de un ente financiero nacional al que considera necesario como interventor en caso de volatilidad financiera. Es preciso señalar que reduce su acción a eventos específicos, y así rechaza la función de ente regulador cotidiano. Esto puede observarse en el extracto a continuación:

"...la facultad que el art. 64, inciso 4 de la Constitución argentina da al Congreso de "establecer y reglamentar un Banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes", lejos de hacer del giro comercial de

³⁵ "Entre los empréstitos obtenidos en el país y los conseguidos en el extranjero, son más conformes a las miras de la Constitución argentina los de la última especie. Es una manera de llevar a efecto la importación de capitales extranjeros, que el Congreso debe promover por leyes protectoras de este fin y por recompensas de estímulo, según el art. 64, inciso 16 de la Constitución Argentina." (pág. 298)

³⁶ "Más posible es que antes se instalen bancos particulares en la Confederación por compañías de capitalistas, lo cual sería ventajoso a los fines económicos de la Constitución, siempre que se fundaren con capitales extranjeros, en que el Estado jamás pudiese poner su mano por ninguna urgencia, prometiéndolo así en tratados internacionales si fuere posible." (pág. 296)

bancos un monopolio constitucional del Estado, no lo impone siquiera como uno de los medios en que la Confederación deba ejercer su crédito pública,(...)

Sólo bajo la condición de una garantía en dinero efectivo para pagar a la vista los billetes emitidos, sería prudente que el Estado emprendiese la creación de un Banco como el previsto por la Constitución...” (pág. 297)

Como puede observarse, Alberdi considera indispensable la conservación del valor de la moneda, ya que es garantía de medio institucional para la dinámica del mercado de capitales. Sin embargo, cabe señalar que Alberdi asimismo determina el carácter transitorio y esporádico de la contracción de deuda con el exterior, en lugar de situarlo como recurso primordial y más importante, tal como lo refleja la siguiente cita:

“Importa, sin embargo, no olvidar su carácter de extraordinario, bajo cuyo aspecto no puede ser centro y símbolo de los demás recursos rentísticos, (...) El crédito es un miembro de los muchos que forman el Tesoro nacional, según el art. 4 de la Constitución argentina.” (pág. 293)

III. PARTE II: “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, Douglass C. North

Habiendo revisado la obra de Alberdi, en esta parte se procederá a analizar el trabajo de Douglass North. En los apartados a continuación, se enunciarán los principales aspectos institucionales que el autor tiene en consideración, y luego se ahondará en cada variable. De esta manera, se repasará por las limitaciones informales y formales, así como los costos de información y de transacción, para culminar con su teoría de las organizaciones en el contexto del cambio institucional, y del crecimiento de largo plazo.

Sin embargo, para comenzar en los primeros apartados se discutirá de manera sintética las fuentes de su pensamiento, así como sus herramientas metodológicas: la teoría de los juegos.

A. Instituciones: definición, clasificación, y utilidad económica

1. Definición

“*Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana*”. Así define a las instituciones en la primera oración de su libro North. De esta manera temprana, anticipa que la vitalidad de la dinámica social depende de un conjunto de normas que influyen en la vida cotidiana: “Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”

2. Instituciones formales e informales

Según North, las instituciones pueden clasificarse esencialmente en dos tipos: instituciones relacionadas al marco jurídico y legal, denominadas “formales”, e instituciones basadas en los usos y costumbres de la sociedad, conocidas como “informales”. Lejos de describirlas como fuerzas antagónicas, North presenta su carácter complementario en la siguiente:

“¿Son formales o informales las instituciones? Pueden ser una u otra cosa, pero yo estoy interesado tanto en limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, como en limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta. (...)

[Las limitaciones institucionales] consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales,...

Asimismo, puede apreciarse a partir de la cita anterior una concepción alternativa en torno a las instituciones; resalta a la vista el hecho que las instituciones implican una delimitación sobre la acción del individuo.

“Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana. (...) Por consiguiente, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo.”

3. Utilidad económica

Respecto del rol y de la relevancia económica que poseen las instituciones, desde un enfoque técnico económico, North afirma: “Las instituciones afectan el desempeño de la economía debido a su efecto sobre los costos del cambio de la producción. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación (producción) que constituyen los costos totales.” Esta última definición resultará clave a lo largo de su libro, dado que, como se verá más adelante, estructuras institucionales proclives al comercio y a la seguridad jurídica tenderán a disminuir los costos a través del tiempo.

B. Análisis de los costos de producción

1. Una teoría de la producción ampliada: introducción a los costos de producción

El enfoque de las instituciones no se reduce meramente a la maximización de utilidades de los agentes a través de rondas de juego en las que se toman decisiones con, entre otras limitaciones, información asimétrica y percepciones propias; añade además un factor vital a destacar: la

relación entre instituciones y la producción, con el desarrollo de las economías. Así comienza su cuarto capítulo, denominado “Una teoría del costo de negociación del intercambio”:

“Mi teoría de las instituciones está edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando las combinamos podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, y si agregamos una teoría de la producción podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías.” (pág. 43)

De esta manera, introduce un variable adicional a adoptar en el análisis, para comprender mejor la dinámica económica, basada en las instituciones. Habiendo recurrido a la noción de información asimétrica, North entiende que en cada contrato, los agentes incurren en costos de transacción ajenos a los asociados con los factores productivos (tierra, trabajo y capital), que se incorporan al costo total del bien. Mientras que éstos son de naturaleza física y económica, aquéllos se deben a razones orientados al marco institucional.

2. Detrás de la información asimétrica e incompleta: los costos de información

En primer lugar, North comienza por resaltar la importancia de los costos de información:

“Los costos de la información son la clave de los costos de negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos.” (pág. 43)

Habiendo introducido los costos de negociación como variable a considerar, que nace a partir de la necesidad de obtener información, North avanza dentro de su esquema para incorporar a la teoría de la producción dichos costos. Así, enuncia:

“Debido a que los costos de negociación son una parte de los costos de producción, necesitamos enunciar de nuevo la relación tradicional de producción de la siguiente manera: los costos totales de producción consisten en las entradas de recursos de tierra, trabajo y capital que participan tanto en transformar los atributos físicos de un bien (...) como en los de negociación – definición, protección, y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad hacia las mercancías (el derecho a usar, el derecho a sacar provecho o ingreso del uso, el derecho a excluir, y el derecho a cambiar).” (pág. 44)

En otras palabras, North asegura que no es condición suficiente el análisis únicamente de los costos de transformación de los factores productivos; existen costos de información que generan asimismo costos de negociación y costos de transacción, y que a su vez éstos afectan al costo

total final del bien. Si a la hora de comerciar el comprador debe incurrir en gastos adicionales para garantizar que el acuerdo de compraventa no cuente con condicionamientos por fuera de lo acordado o previsto, entonces el valor del bien se verá modificado, aun cuando la teoría de la producción física indique que el valor final es otro.

A este respecto, North indaga en las razones por las que efectivamente surgen estos costos de información. Empero, antes de avanzar sobre estos motivos, se propone suponer lo que sucedería en caso de que estos costos no existieran; para ello, recurre al autor Ronald Coase, y se expresa de la siguiente manera:

“... en *The Problem of Social Cost* (1960), Ronald Coase dejó en claro que únicamente en ausencia de costos de negociación el paradigma neoclásico produjo buenos resultados implícitos; con costos de negociación positivos, las asignaciones de recursos son alteradas por estructuras de derechos de propiedad.” (pág. 44)

Se sigue de lo anterior que basta con que existan costos de negociación, no sólo los resultados podrán ser distintos a un escenario de información perfecta, sino también que se incorporan factores adicionales relacionados a la variable institucional. A fin de clarificar este concepto, en el párrafo a continuación en su libro afirma:

“...el valor de un cambio para las partes es el valor para los diferentes atributos que componen el bien o servicio. Se requieren recursos para medir estos atributos y recursos adicionales para definir y medir los derechos que se transfieren.” (pág. 45)

Habiendo partido de esta base sobre la cual se determina el valor de un bien a partir de una serie de costos, surge así la siguiente reflexión, en la que se demostrará el bagaje detrás de cada transacción:

“...cuando agregamos los costos de adquisición de información y, específicamente de medición, los problemas se tornan mayores. Se presentan problemas de cumplimiento obligatorio por razón de no conocer los atributos de un bien o servicio o las características del desempeño de los agentes y también porque debemos dedicar recursos costosos a procurar medirlos y monitorearlos.” (pág. 49)

Cabe señalar, en este punto, que North ha introducido un concepto –considerado por él de gran relevancia– que puede encontrarse citados anteriormente en el presente trabajo, a saber: la noción de “cumplimiento obligatorio” o “cumplimiento forzado”, también conocida como “ejecución forzada”. Como se verá en la sección siguiente, el cumplimiento de los contratos resulta vital para reducir los costos de negociación, y así lograr un intercambio comercial más dinámico.

Esta idea emerge después que North analice la manera en que las economías “modernas” llevan adelante sus intercambios en la actualidad; se trata de un “intercambio impersonal, con el

cumplimiento obligatorio de un tercer participante.” Según él, “resulta esencial una tercera parte coercitiva.”, dado que en estas economías, a diferencia de otras formas de comercio en la historia del hombre, “ni la auto-obligatoriedad ni de las partes ni la confianza pueden ser totalmente exitosas.”

De esta manera, establece las tres variables a considerar a la hora de realizar un análisis con el foco puesto en las instituciones:

“Por consiguiente, es obvio que para crear un modelo de instituciones, debemos explorar profundamente las características estructurales de las limitaciones informales, las normas formales y su cumplimiento obligatorio y el modo en que evolucionan.” (pág. 53)

A continuación, se explayará más sobre estos tres aspectos.

C. Variables fundamentales para el análisis institucional: instituciones informales, instituciones formales, y cumplimiento obligatorio

Tal como se mencionara anteriormente, en esta sección se brindará con mayor detalle un análisis de cada una de las tres variables nombradas oportunamente. Se mantendrá el orden que utilizó el autor, a saber: se comenzará por las instituciones informales, en seguida por las formales, y finalmente, por el cumplimiento obligatorio.

1. “Limitaciones informales”

a) Origen

“[Las limitaciones informales] Proviene de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura.” (pág. 55)

Para North, la cultura afecta a las instituciones informales con tal envergadura que las considera incluso más significativas, en términos de jerarquía, que las normas formales bajo el análisis institucional. Luego de afirmar esto, procede a brindar una justificación a dicho argumento:

“Debajo de estas limitaciones informales se encuentran reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias.

El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen distintos resultados.” (pág. 54)

Lejos de restarle importancia a las normas formales, la intención del autor es otorgarle protagonismo –junto con las otras variables en cuestión– a este factor sociocultural. A modo de

reforzar la justificación anterior, recurre a nociones ajenas al campo específico de la ciencia económica, para apelar a las ciencias naturales, a través de la consideración de las funciones cognoscitivas del hombre; a este respecto, afirma:

“La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar e interpretar la información que los sentidos están proporcionando al cerebro.” (pág. 55)

En otras palabras, la cultura crea en los individuos distintos mecanismos de razonar a partir de la información disponible en su entorno, y en consecuencia la procesa acorde. Por lo tanto, los agentes computarán sus funciones de utilidad en base a un conjunto de limitaciones o restricciones de origen cultural, que afectará el accionar consecuente.

b) “Cooperar” vs “no cooperar”: los acuerdos tácitos y sociales

A la hora de realizar un análisis pertinente a la ganancia económica detrás de las limitaciones informales, cabe señalar el enfoque de tanto la microeconomía (dentro de las fallas de mercado, bajo la noción de información asimétrica) como la de la metodología de teoría de los juegos (la resolución de equilibrio cooperador).

Sin embargo, antes de avanzar en estas consideraciones, el autor parte de una noción que abarca ambos enfoques – los “acuerdos” o las “convenciones” –, concepto sobre el cual afirma:

“La característica principal de los acuerdos o convenciones es que, dados los costos del intercambio (...), las dos partes [del intercambio] tienen interés en minimizar el costo de la medición y entonces los intercambios son autorreforzadores.” (pág. 60)

Mientras que la perspectiva microeconómica se encuentra detrás de la minimización “de los costos de medición”, aquella asociada a la teoría de los juegos se sitúa en los acuerdos “autorreforzadores”, donde los agentes logran hacer cumplir con lo establecido de manera interna, sin necesidad de una fuerza tercera externa que obre de entidad coercitiva.

Sobre la primera perspectiva, el autor afirma:

“A falta de limitaciones, la información asimétrica y la consiguiente distribución de las ganancias llevarán a dedicar recursos excesivos a la medición o ciertamente pueden conducir a un intercambio que no tenga lugar en absoluto porque el intercambio no es cumplimentable por la fuerza.” (pág. 60)

Así, puede apreciarse el protagonismo que cobran una vez más los costos mencionados con anterioridad respecto de la desutilidad que genera la recopilación de información que no es

inmediatamente accesible, lo que eleva el intercambio.³⁷ Frente a esto, resalta el beneficio que genera la existencia de limitaciones informales dentro del proceso de intercambio, tal como explica a continuación:

“Las limitaciones informales pueden adaptar la forma de medición³⁸ de costos inferiores convenidos (por ejemplo, pesas y medidas estandarizadas) y hacer efectivo el cumplimiento por segundas y terceras partes mediante elementos específicos de sancionamiento o redes de información que dan cuenta a terceras partes de desempeños de intercambio.” (pág. 60)

Como consecuencia de la cita precedente así como citas anteriores, se sigue que en la medida que las instituciones informales proliferen en la actividad económica, ciertos costos de información y de medición pueden ser disminuidos significativamente, lo que facilita el intercambio comercial. De esta manera, la cultura, que toma forma en las convenciones y en los acuerdos por fuera de la ley formal, promueve la actividad económica de un grupo social que comparte dicho código.

Adicionalmente a esto, la cultura también obra como conducta de sanción, tal como fue indicado en la cita anterior; esta percepción se encuentra en contacto estrecho con el enfoque de teoría de los juegos, en el que se presenta el esquema teórico de juegos repetidos bajo las decisiones duales entre “cooperar” o “no cooperar” entre los agentes. Esto se puede observar en la oración siguiente al texto inmediatamente citado:

“Estos organismos e instrumentos que sirven para dar efectividad a la conducta de cooperación (limitaciones informales) no sólo son una parte muy importante de la situación de intercambio más complejo a lo largo de la historia, sino que son notablemente paralelas con los modelos teóricos del juego que producen resultados cooperativos mediante características que alteran tasas de descuento y que aumentan la información.” (pp. 60-61)

Como ejemplo, señala que la incorporación de las técnicas contables hacia fines de la Edad Media en Europa fue una de las causas que generó incrementos significativos en el comercio europeo, dado que se contaba con un respaldo de las transacciones, y así “redujeron la información crítica”.

³⁷ Asimismo con criterio valedero hace alusión al concepto de “cumplimiento obligatorio”. Tal variable, como se indicó oportunamente, se tratará en apartados posteriores, por lo que no se detendrá en este inciso en analizarla.

³⁸ Nota de traducción: en la versión castellana utilizada, la palabra era “mediación”. Sin embargo, luego de consultar la versión en el idioma original, el inglés, se ha corroborado que el término implementado fue “*measurement*”, que en la lengua castellana significa “medición”.

c) Alcance

A pesar de señalar las ventajas económicas que proveen las instituciones informales, a través de “las convenciones”, que son “específicas de la cultura, como también lo son las normas”, se posa una pregunta respecto a las causas detrás de la modificación o abandono de ciertas limitaciones formales.

Frente a esta incógnita, señala que es posible efectuar modelos de optimización de la utilidad bajo la óptica teórica de juegos repetidos, visible en la siguiente expresión:

“...podemos explorar y probar, empíricamente, qué tipos de limitaciones informales producen con mayor probabilidad una conducta de cooperación o cómo con algunos cambios incrementales en tales limitaciones informales alterarán el juego para aumentar (o reducir) resultados de cooperación.” (pág. 62)

En base a esto, North determina que la evolución de las instituciones informales puede traer resultados de tanto convergencia como divergencia al equilibrio de cooperación a lo largo de una serie de juegos repetidos. Si bien reconoce que la modelización de esta dinámica se dificulta a partir del hecho que “las limitaciones institucionales informales no son observables directamente”, la evidencia de los cambios culturales se encuentra en, por ejemplo, diferencias en contratos escritos a lo largo de la historia.

Por otra parte, determina que las limitaciones informales variarán en parte en la medida que lo permitan una cultura y un marco jurídico abiertos a la expresión de las convicciones (sea en el voto, sea en la existencia de un poder judicial independiente, entre otros casos nombrados por el autor). Desde la terminología económica, en la medida en que los costos de “expresar convicciones” decrezcan marginalmente -como consecuencia de los ejemplos antedichos-, las preferencias subjetivas tendrán un rol cada vez mayor. A partir del origen de este análisis, el autor señala respecto a los grupos donde estos costos tiendan a cero:

“La consecuencia a largo plazo del procesamiento cultural de la información que está en la base de las limitaciones informales es lo que juega un papel importante en la forma incremental por medio de la cual las instituciones evolucionan y por consiguiente es una fuente de dependencia de la trayectoria.”³⁹ (pág. 64/65)

Cabe señalar que el “procesamiento cultural de la información”, es decir, los cálculos maximizadores que computan los agentes a partir de las preferencias subjetivas de cada individuo, es central a la hora de realizar un estudio sociológico de la historia de la conducta humana dentro de un colectivo. Evidencia de esto se encuentra en la siguiente cita:

³⁹ La noción de “trayectoria” se tratará en el apartado siguiente.

“Las ideas, las ideologías organizadas, e inclusive el fanatismo religioso desempeñan papeles importantes en cuanto a dar forma a sociedades y economías.”
(pág. 63)

Si se considera que las formas que pueden adoptar las creencias personales, presentadas algunas en la oración anterior, dependen del “precio que se paga por obrar conforme a nuestras convicciones”, se torna inminente la necesidad de incorporar las limitaciones legales al modelo; y por ello, se presentarán en la sección próxima.

2. “Limitaciones formales”

a) Origen

Para North, la evolución de las sociedades a lo largo del tiempo presenta desafíos crecientes en la dinámica de los grupos. El desarrollo de mecanismos de intercambio más sofisticados, como puede ser el comercio de larga distancia, donde los códigos culturales dejan de ser compartidos entre sociedades distantes, genera exigencias mayores para lograr que los contratos se cumplan. Frente a esta necesidad de facilitar las transacciones entre grupos disímiles, surgen las limitaciones formales, que logran determinar un sistema de reglas inteligibles para los miembros participantes. En su capítulo VI, así lo indica el autor:

“La diferencia entre limitaciones informales y formales es de grado. (...) La marcha (...) de tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas, y está claramente relacionada con la creciente especialización y división del trabajo asociada con sociedades más complejas.

La creciente complejidad de las sociedades elevaría lógicamente el índice de rendimiento de la formalización de limitaciones (...) La creación de sistemas legales para manejar disputas más complejas exige reglas formales; jerarquías que evolucionan con una organización más compleja exigen estructuras formales para especificar relaciones jefe-agente.” (pág. 66)

Ahora bien, en esta cita North incorpora una nota al pie de página, donde se expande sobre los tipos de normas formales. Esto se tratará en el inciso a continuación.

b) Utilidad económica

Tal como fue mencionado con anterioridad, las limitaciones formales surgen de un proceso evolutivo de las sociedades, desde un tejido social simple, y localizado en una zona geográfica determinada, a otros más extensos, diversos y complejos. En estos casos, en los que la realización

y/o cumplimiento de los contratos se torna más difícil, el surgimiento de normas formales sirve de estímulo a la mejora de estas imperfecciones.

Sobre las limitaciones formales, que “incluyen reglas políticas (y jurídicas), reglas económicas, y contratos”, indica que se encuentran dentro de una estructura jerárquica, que brinda una organización a dichas normas:

“Típicamente las constituciones están ideadas para que resulte más costoso alterarlas que las leyes estatutarias, del mismo modo que es más costoso alterar leyes estatutarias que contratos individuales.” (pág. 67)

Respecto a la función de los distintos niveles de jerarquía, North establece que:

“Las normas políticas definen ampliamente la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas del control de la agenda. Las reglas específicas definen derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o un recurso. Los contratos contienen las disposiciones específicas de un acuerdo particular en intercambio.” (pág. 67)

De esta manera, presenta refleja detrás de las funciones dentro de la jerarquía la dinámica institucional de las limitaciones formales. Los agentes económicos realizarán contratos entre ellos, en la medida que esté a su alcance en base a los derechos de propiedad previamente establecidos; a su vez, estos derechos de propiedad quedarán definidos en base al proceso político en donde se determinan los legisladores que dictaminarán la legislación de estos derechos.

c) Alcance

Sin embargo, North reconoce la existencia de imperfecciones en las limitaciones formales, para cada uno de los niveles de jerarquía.

Sobre las normas políticas formales, estipula que la ampliación de la base electoral brindará mayor representatividad de la población a la hora de toma de decisiones por parte de los legisladores, pero asimismo es precisamente esta ampliación la que genera un mayor nivel de intereses privados por grupos de poder que pueden influenciar las leyes. A continuación se detalla lo antedicho:

“Es verdad que el avance hacia una política democrática reducirá los costos de transacción legislativa por intercambio, (...) pero no solamente crecerá el número de intercambios sino también el tamaño del sector total de negociación política, y los costos de la intervención entre constituyente y legislador y legislador y burócrata serán elevados.” (pág. 72)

En cuanto al segundo nivel de jerarquía, los derechos de propiedad, North opinará que pueden ser ineficientes, porque:

“...los gobernantes no deben antagonizar con electores poderosos mediante reglas eficientes opuestas a sus intereses o porque los costos de monitorear, medir y cobrar impuestos puedan fácilmente desembocar en una situación en que derechos de propiedad menos eficientes dieran impuestos más cuantiosos que los derechos de propiedad eficientes.” (pág. 73)

En otras palabras, la existencia de derechos de propiedad definidos eficientemente puede dar lugar a una menor recaudación fiscal, de modo que las medidas políticas resultaron eficientes, pero en términos económicos no se logró alcanzar dicha eficiencia, dado que los contribuyentes proceden a adoptar mecanismos paralelos para evitar hacer frente a la carga tributaria estipulada. La relación entre grupos de poder y juego político se profundiza en la siguiente cita:

“El grado de la diversidad de los intereses económicos y políticos, dada la fuerza de negociación relativa, influirá en la estructura de las reglas. La razón inmediata es que mientras más numerosos sean los intereses, menos probable será que la simple mayoría (en la política) triunfe y más grande será la probabilidad de que el intercambio se estructure para facilitar formas complejas de intercambio...” (pp. 67-68)

De esta manera, el autor argumenta que las normas formales políticas están influenciadas por los grupos de poder, y en consecuencia la legislación puede favorecer a algunos sectores por sobre otros; asimismo, los intereses colectivos no podrán ser capturados en su totalidad, en especial cuando se traten de funciones de utilidad opuestas entre grupos.⁴⁰ Habiendo considerado estas cuestiones, el alcance de los derechos de propiedad como garantías del desarrollo se encuentra en la siguiente reflexión:

“...las reglas son, al menos en gran parte, ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social. Por consiguiente, las normas que niegue franquicias, que restringen la entrada o que evitan la movilidad de los factores, se encuentran por doquier.” (pág. 68)

Por último, North señala que en los contratos individuales en el presente existe una serie de cuestiones que merecen ser tenidas en cuenta. Al respecto, afirma:

“El contrato en las economías complejas modernas es multidimensional y se extiende a lo largo del tiempo. (...) hay múltiples dimensiones con respecto a las características físicas y a las características de los derechos de propiedad del

⁴⁰ El rol de los grupos u, en terminología de North, “organizaciones”, será tratado en el apartado siguiente.

intercambio. (...) típicamente el contrato será incompleto, en el sentido de que hay muchísimos hechos no conocidos a través de la vida de los contratos que se extienden a lo largo del tiempo y que los contratantes deliberadamente dejarán a la resolución de los tribunales o de un tercero...” (pág. 74)

De esta manera, el autor refleja que en la medida que haya mayor complejidad en la estructura socioeconómica, existirán más variables a tener en cuenta cuando los agentes realicen sus contratos; empero, dichos contratos probablemente cuenten con vacíos en información cuanto más largo sea el plazo de tiempo en que se extinga el contrato respecto de cuando se celebra. Es precisamente en estos casos en donde el cumplimiento del contrato se torna más difícil o riesgoso, y para ello se recurre a un tercero que obre como autoridad y facilite la culminación del contrato.

Sobre esta tercera parte que se encarga de hacer cumplir los contratos, se tratará en la sección siguiente.

3. “Ejecución obligatoria”

Para que un contrato alcance su objetivo propuesto, las voluntades que forman parte de él deben cumplir con los términos y condiciones pactados. Por ello, el cumplimiento de los contratos es menester para que cada agente obtenga su utilidad esperada del intercambio.

Existen dos maneras para alcanzar el cumplimiento de los contratos: mediante un proceso interno, en donde los agentes llegan a una solución privada sin necesidad de recurrir a un tercero; o bien a través de un mecanismo externo, cuya distinción se encuentra en el accionar de una entidad o un agente, acordado por las partes intervinientes, para que obre como la fuerza que obligue a éstas a cumplir con su contrato, por más que no lo deseen o se vean impedidas de hacerlo. A la solución interna, North la ha denominado “cumplimiento autoobligatorio”; a la solución externa, “cumplimiento obligatorio [por un tercero]”. En los siguientes incisos se profundizarán estos temas.

a) La solución cooperadora: una aplicación de la teoría de los juegos

Antes de comenzar su análisis, North recurre nuevamente a la dinámica de la teoría de los juegos como mecanismo de resolución de los agentes en la actividad dentro de la sociedad. La razón detrás de esto es que las soluciones variarán según los supuestos iniciales que se adoptan previo al inicio de las rondas del juego, así como de la aparición de imponderables o variables no conocidas. A modo de ejemplo, existe una diferencia significativa en los equilibrios de un juego de una ronda –en el que North define que se arribará a una solución de dilema del prisionero– que juegos con más de una. En la siguiente cita, presenta su parecer sobre éstos últimos:

“Si pasamos de una situación de un sólo una vez a una repetida entonces la posibilidad de una solución de cooperación se torna más evidente (...). Es decir, si el

juego continúa indefinidamente, casi siempre conviene a las partes atenerse a los términos del intercambio porque las utilidades de las repeticiones sucesivas son mayores que los beneficios que podrían derivarse de una defección..." (pág. 79)

Así, refleja que una solución cooperadora es posible. Sin embargo, basta con alterar un supuesto, tal como puede ser el plazo máximo de rondas de juego, o su conocimiento por parte de al menos uno de sus jugadores, para que el resultado varíe según el caso. Así se pronuncia a este respecto:

"Si el juego tiene un final o hay gente que cree que debe terminar, entonces (...) la tasa de descuento debe actuar para determinar si vale la pena continuar cooperando. Mientras menor sea la probabilidad de continuar, mayores serán las exigencias de sostener el equilibrio; asimismo mientras mayor sea la posibilidad de ganancias a corto plazo, mayores deberán ser los rendimientos." (pág. 79)

Queda a la vista cómo tan sólo una característica diferente entre un juego y otro puede ocasionar implicancias opuestas en ambos. La solución cooperadora se ve amenazada en el escenario presentado inmediatamente arriba, dado que la información asimétrica entre los jugadores eleva el riesgo de incumplimiento, lo que provoca un aumento en sus factores de descuento de las funciones de utilidad.

Habiendo establecido este planteo, es posible comenzar con el análisis de los dos tipos de cumplimientos mencionados al comienzo de esta sección.

b) Solución interna: el "cumplimiento autoobligatorio"

North se pregunta sobre el contexto en el cuál las soluciones autoobligatorias pueden alcanzarse, y en seguida propone una respuesta a ella, tal como lo indica en la siguiente cita:

"¿En qué condiciones tenderán los contratos a ser autoobligatorios? (...) cuando a las partes les convenga cumplirlos, es decir, en términos del costo de medir y de hacer cumplir los contratos, cuando los beneficios de atenerse a los contratos excedan a los costos." (pág. 77)

Como puede notarse, la teoría de la utilidad cumple su propósito al determinar que la cooperación se alcanzará en la medida que los beneficios superen a los costos. Dentro de su esquema, propone dos dinámicas de juegos en las que se puede arribar a esta solución, a saber: el modelo teórico, y un caso práctico dentro del enfoque institucional orientado a las limitaciones informales.

En primer lugar, desde la óptica de la tradición de la corriente neoclásica, con sus supuestos asociados, North argumenta que es posible pensar en un cumplimiento autoobligatorio desde el escenario planteado en el inciso anterior respecto a los juegos repetidos, al afirmar:

“... en condiciones muy simplificadas, es decir, cuando las partes adquieren información perfecta y el juego dura indefinidamente y es jugado por las mismas partes, es posible alcanzar soluciones de cooperación autocumplibles.” (pág. 79)

Ahora bien, dado su carácter impráctico por contar con supuestos extremadamente fuertes – reconocido por el propio North –, el autor propone una aplicación institucional en donde el equilibrio cooperador es posible. Cabe mencionar que se trata de sociedades locales o sencillas, en las que priman las instituciones informales por sobre las formales, como se detalla a continuación:

“La situación más probable y mejor observable empíricamente en la cual los contratos son autoobligatorios es aquella en que las partes del intercambio tienen un gran conocimiento recíproco y participan en operaciones repetidas (...) En estas condiciones, sencillamente conviene hacer honor a los convenios. En un mundo así, los costos medidos de operación son muy bajos debido a que hay una red de interacción social muy densa.” (pág. 77)

En un entorno focalizado, donde la información asimétrica tiende a disminuir, la norma social impera o, al menos, cuenta con un peso significativo en el intercambio comercial. En base al código aceptado socialmente, los contratos se ajustarán a estas condiciones; el desvío de la norma, tal como fue señalado en secciones anteriores, puede resultar en un castigo severo. Por ello, North enumera como ejemplos distintas formas de limitaciones informales con las que el cumplimiento autoobligatorio tiende a ser más frecuente:

“Vínculos de parentesco, diversas formas de lealtad, grupos minoritarios en sociedades ligadas por creencias comunes en un mundo hostil, todo ello proporcionó marcos en cuyo seno era cómo y valioso respetar los acuerdos.” (pág. 78)

Sucede empero que este tipo de relaciones personales, que abundan en los grupos con las características descritas con anterioridad, pierden fuerza a medida que las sociedades evolucionan en estructuras más complejas, en donde el contacto y la información sobre la otra parte deja de ser una fuente de motivación para el cumplimiento de los contratos. Por ello, es preciso analizar la intervención de una tercera parte para sociedades en las que prima el intercambio impersonal; sobre esta cuestión tratará el inciso próximo.

c) Solución externa: el cumplimiento obligatorio a través de terceros

“La conclusión inevitable a la que llegamos en un mundo que maximiza la riqueza es que la contratación compleja que nos permita captar las utilidades del comercio en un mundo de intercambio impersonal debe ir acompañada por una especie de cumplimiento obligatorio por una tercera parte.”(pág. 80)

Queda así ilustrado el punto elaborado en el inciso anterior; las sociedades prosperarán en la medida que durante la sofisticación del proceso comercial y social, haya un acompañamiento por parte de instituciones que fomenten el cumplimiento de los contratos entre agentes que no sólo pueden no conocerse, sino que tampoco tienen garantías de que el contrato se celebre exitosamente. La ausencia de conocimiento confiable puede encontrarse en la siguiente cita:

“Ninguna institución es necesaria en un mundo de información completa, pero con información incompleta las soluciones cooperativas se descompondrán a menos que se creen instituciones que proporcionen información suficiente para que haya personal que vigile las desviaciones.” (pág. 80)

Ahora bien, una vez introducida la necesidad de incorporar una persona o entidad externa en el contrato entre agentes, resulta importante indicar a lo que se refiere de manera más precisa esta “tercera parte”. Para ello, North argumenta:

“...el cumplimiento obligatorio por una tercera parte requiere de una parte neutral con la aptitud de poder medir, sin costo, los atributos de un contrato y, también, sin costo alguno hacer cumplir acuerdos de tal modo que la parte ofensora siempre tuviera que compensar a la parte dañada en forma tal que le resultara muy costoso violar el contrato.” (pág. 81)

A partir de esta caracterización, pueden señalarse numerosos atributos relevantes para determinar a la tercera parte de manera eficiente. En principio, debe ser “neutral”, es decir, que no cuente con intereses propios que otorguen un sesgo a alguna de las partes. Además, debe contar con los recursos suficientes para no sólo medir lo pactado en el acuerdo, sino también ejecutar el cumplimiento mediante un sistema de castigos, cuyo costo sea tan elevado para la parte que no se atenga a lo estipulada deba brindar reparaciones. En consecuencia, dicha “tercera parte” debe reunir una serie de requisitos que no pueden ser logrados por cualquier entidad; debe contarse con los recursos suficientes para afrontar a tales costos de medición y sanción, entre otros. Es por ello que North afirma:

“...las partes en juego deben idear un marco institucional para mejorar la medición y el cumplimiento obligatorio con lo que harán posible el intercambio (...), aunque los costos resultantes (...) eleven los costos del intercambio por encima del nivel

neoclásico. Mientras más recursos deban ser dedicados a la transacción con el fin de asegurar resultados de cooperación, serán menores las utilidades provenientes del comercio según el modelo neoclásico. Mientras más complejo sea el intercambio en tiempo y espacio, más complejas y costosas serán las instituciones necesarias para lograr equilibrios de cooperación.” (pp. 80-81)

De esta manera, cabe preguntarse la entidad idónea que logre reunir todas las caracterizaciones indicadas en los últimos párrafos, así como también pueda en simultáneo contar con los costos mínimos de modo que la distancia entre el equilibrio cooperativo y el neoclásico sea la menor.⁴¹

d) Institución del tercero independiente

A la hora de definir la entidad ideal para llevar a cabo las funciones enunciadas previamente, para lograr el cumplimiento de los contratos, North contempla la posibilidad de descentralización y centralización. La primera estaría a cargo de organizaciones⁴², o grupos de poder; la segunda, por el Estado.

Sobre la descentralización, señala que existen inconvenientes dado que se presentan debilidades en el modelo, o desafíos a vencer en la práctica. A este respecto se manifiesta en la siguiente cita:

“El desarrollo de una entrega o cumplimiento creíble de parte de organismos políticos, que asegure que los organismos políticos no violarán contratos entre las partes ni participarán en situaciones que alteren radicalmente la riqueza y el ingreso de las partes, es algo relativo; difícil de hallar.” (pág. 82)

Tal como continua en seguida en su texto, afirma que la existencia de intereses privados -por más mínima que sea- supone una amenaza, dado que pueden anular la neutralidad deseada; asimismo, pueden influenciar en cambios de precios relativos o incluso de las reglas de juego.

En los casos donde las organizaciones sean las encargadas de obrar como “tercera parte” en los contratos, con la consideración de la dificultad que poseen para lograr cumplir su función como policía y judicial, North señala que habrá subóptimos en el proceso económico, a saber:

“...en condiciones de incertidumbre respecto al futuro o a problemas de ejecución por virtud de los cuales el cumplimiento forzado es difícil, las partes contratantes

⁴¹ Posteriormente North brinda un mayor detalle sobre los costos que forman parte de la transacción:

“Los costos consisten en los recursos necesarios para medir los atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando, los costos de vigilar y hacer cumplir el acuerdo y un descuento por incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento obligatorio de los términos del intercambio.” (pág. 86)

⁴² Sobre las organizaciones se ampliará en el apartado posterior.

procurarán estructurar contratos que minimizarán el potencial tanto de la violación del contrato como de la disolución de la renta por las partes.” (pág. 82)

Al brindar menores posibilidades de intercambio a nivel general en la sociedad, la cantidad de transacciones global disminuiría; por ello, existe una solución mejor, ie óptima, que logra sortear estos riesgos. Arriba así North a la solución centralizada, el Estado:

“El cumplimiento obligatorio por una tercera parte significa el desarrollo del Estado como una fuerza coercitiva capaz de monitorear derechos de propiedad y hacer cumplir contratos...” (pág. 82)

Cabe señalar que North reconoce que el ejercicio de un Estado independiente y neutral resulta abstracto, dado que no está compuesto sino por los propios hombres. Por consiguiente, procede a afirmar:

“... si el Estado posee la fuerza coercitiva, entonces quienes rijan al Estado usarán esa fuerza en su propio interés a expensas del resto de la sociedad.” (pp. 82-83)

Ergo se presenta tácitamente una ambivalencia respecto a la relación entre Estado y organismos o grupos de poder; en caso de favorecer a los derechos de propiedad, los grupos legislarán con mayor transparencia y mayor seguridad jurídica, como es el caso de los países anglosajones. Sin embargo, si el bienestar privado prima por sobre el público, el rol del Estado como mediador puede presentar debilidades que desincentiven el intercambio.

Frente al riesgo recién nombrado, North señala que la decencia de los funcionarios estatales se logrará mediante una combinación de instituciones formales e informales. Así procede:

“Tanto el respeto a la ley como la honestidad e integridad de los jueces son una parte importante (...). Son normas de conducta autoobligatorias y, a mi juicio, son importantes. ¿Cómo creamos tales limitaciones autoobligatorias? Parte de la respuesta es que organizar un sistema de cumplimiento eficiente y de constricciones morales sobre la conducta es un proceso largo y lento que requiere tiempo...” (pp. 83-84)

Cabe señalar que así como la combinación de instituciones formales e informales se tornan relevantes para lograr el cumplimiento obligatorio, para este entonces del análisis North reconoce que la presencia de organismos, o grupos de hombres con un fin común determinado, que lleguen al Estado influenciará si éste podrá obrar como tercera parte. A partir de esto, es importante distinguir que los grupos de hombres cuentan con influencia en la práctica, y según cómo sea utilizada dicha influencia dependerá el orden institucional de las sociedades.

D. Factores del cambio institucional, proceso de cambio y sendero de crecimiento

1. De las organizaciones

Para llevar adelante la actividad económica y la vida en sociedad, el hombre logrará sus propósitos de mejor manera cuando se asocie con otros hombres con fines similares. Nace así lo que North llama “organizaciones”:

“...las organizaciones [son] entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad.” (pág. 99)

Desde la óptica de la escuela económica, North regresa al argumento de Coase mencionado anteriormente, y afirma que:

“los costos de negociación son la base de la existencia de la firma. Si la información y el cumplimiento obligatorio no tuvieran costo, sería difícil imaginar una función significativa para las organizaciones.” (pág. 99)

Asimismo, realiza una distinción entre lo que son las instituciones y las organizaciones: por un lado, las instituciones son las “reglas del juego”; por el otro, las organizaciones son los “jugadores”. Al encontrarse delimitados por las limitaciones institucionales vigentes en el momento, las organizaciones contarán con funciones de utilidad a maximizar diferente a otras. Señala de esta manera:

“Los contrastes provienen de las diferencias entre conocimientos comunicables y conocimientos tácitos, (...) y de aprender haciendo...” (pág. 100)

Agrega en seguida que la diferencia entre los primeros dos tipos de conocimientos se deben a la capacidad de ser transmitida efectivamente: mientras que el conocimiento comunicable puede transmitirse de una persona a otra, el conocimiento tácito puede ser compartido sólo parcialmente, y en otra medida debe ser adquirida a través de la experiencia. Por último, sobre la tercera modalidad de conocimiento, la define como:

“Aprender haciendo en las organizaciones significa (...) que una organización adquiere aptitudes de coordinación y crea rutinas que funcionan como consecuencia de la interacción repetida.” (pág. 100)

La relevancia de lo recién expuesto yace en que las organizaciones adaptan sus funciones de utilidad y sus formas de adquirir conocimientos en base al orden institucional vigente al momento. De parte de las limitaciones formales, si existen derechos de propiedad claramente definidos; en cuanto a las informales, en base a la predisposición de la sociedad para aceptar un cambio tecnológico a raíz de la innovación en conocimientos. De esta manera, cuando el aumento

en conocimiento no obtenga resistencia de parte de la sociedad, los rendimientos serán crecientes.⁴³

Emparentado a esto, North señala los peligros que surgen cuando las sociedades cuentan con un diseño institucional que sea proclive al desarrollo de tecnologías, pero para mecanismos autorreforzadores que devienen en un equilibrio subóptimo.⁴⁴

Por ello mismo, North concluye que existe una estrecha relación entre instituciones, demanda de conocimientos, y bienestar de largo plazo o sendero de desarrollo. Dicha concepción se sintetiza en la siguiente cita:

“1) el marco institucional dará forma a la dirección de la adquisición del conocimiento y de las aptitudes y 2) la dirección será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo...” (pág. 105)

2. Fuentes del cambio y equilibrio institucionales

A partir de la innovación y de la acumulación de conocimientos, el impacto en los precios relativos será inevitable. Independiente de la utilidad social, en la medida que haya avances tecnológicos por parte de firmas privadas con sus respectivas funciones de utilidad, posible gracias al sistema institucional del momento, los agentes harán ajustes en sus funciones de producción para incorporar el cambio mencionado. Cabe señalar que según North no es posible especificar la dirección en la que se siga luego del cambio tecnológico, ya que eso dependerá de la valoración propia de cada organización:

“La maximización de la conducta por parte de la firma puede adoptar la forma de hacer elecciones dentro del conjunto de limitaciones existente, o bien puede alterar las limitaciones. (...) Qué dirección adopta la firma u organización económica depende de su percepción subjetiva de los resultados.” (pág. 106)

En base a esto, para North la raíz fundamental detrás del motor del cambio institucional es la variación de precios relativos.

⁴³ “El índice de utilidades (privadas) respecto a aumentos en el conocimiento debe reflejar rendimientos elevados en mejoras en la tecnología (...)

Los incentivos para adquirir tecnología pura son aceptados no solamente por la estructura de premios en efectivo y de castigo también en efectivo (multas), sino también por la tolerancia de una sociedad en cuanto a su desarrollo y perfeccionamiento...” (pág. 101)

⁴⁴ “Contamos con instituciones que premian limitaciones en la producción, en el trabajo y en los delitos y también temeos instituciones que premian la actividad económica productiva.” (pág. 105)

“El agente del cambio es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional. Las fuentes de cambio son precios o preferencias relativos y cambiantes.” (pág. 110)

A modo de referencia, recurre a las nociones de equilibrio general para señalar cómo irrumpe la alteración de variables dentro de un marco de “estabilidad”, a la que trata de la siguiente manera:

“La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior. Incluye también limitaciones formales (...) Rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones son palabras que usamos para denotar la persistencia de las instituciones informales, y es precisamente la interacción compleja de reglas formales y de limitaciones informales junto con el modo en que se hacen cumplir, lo que determina nuestro vivir diario y nos dirigen en las actividades ordinarias...” (pág. 110)

Asimismo, dentro de este equilibrio institucional los agentes no encuentran utilidad en realizar alteraciones en los contratos existentes.⁴⁵ Sin embargo, en las situaciones en la que las organizaciones logran alterar los precios relativos, lo que generará una modificación de la percepción de utilidad esperada en base a los conocimientos reunidos al momento, North afirma que habrá un incentivo a favorecer una alteración de las instituciones vigentes. A este respecto, se expresa de la siguiente manera:

“Algunos de estos cambios de precios relativos pueden ser exógenos al marco analítico (...); pero la mayoría son endógenos, reflejando los esfuerzos presentes de maximización de los empresarios (políticos, económicos y militares), que alteran precios relativos y que por consiguiente inducen al cambio institucional. El proceso por el cual los empresarios adquieren habilidades y conocimientos va a hacer cambiar los precios relativos porque hace cambiar los costos percibidos de medición y de cumplimiento obligatorio y porque altera además los costos y beneficios percibidos de nuevas operaciones y contratos.” (pág. 111)

De esta manera, North establece en este extracto una descripción sintética de la dinámica del proceso de cambio institucional. En el inciso siguiente, se explicará con mayor detenimiento cómo opera dicho proceso, y cómo se logra una vía eficiente de crecimiento de largo plazo a partir de los cambios institucionales.

⁴⁵ “El equilibrio institucional sería una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los contratos.” (pág. 116)

3. El corto y el largo plazo: del proceso de cambio institucional, y del sendero de crecimiento

a) Proceso de cambio institucional: el análisis de corto plazo

Antes de comenzar el análisis del proceso de cambio institucional, North estipula que no todo cambio en precios relativos implica una variación del sistema institucional. Con esto en mente, se pregunta cómo discernir entre un mero ajuste de precios y una alteración del orden institucional.⁴⁶ Y la respuesta a ello se encuentra cuando las organizaciones perciben incentivos en la modificación de las normas actuales, sean formales o informales. En consecuencia, la situación de "equilibrio" presentado anteriormente ya deja de ser un punto estable para al menos una de las partes.⁴⁷

En estos casos, según North los agentes maximizadores revisarán sus funciones de utilidad privada en base a los conocimientos disponibles que posean. Cuando los beneficios percibidos de la renegociación de contratos con el sistema institucional vigente sean inferiores a aquellos que podrían obtenerse con un cambio de las normas, entonces las organizaciones tenderán a favorecer un cambio en el orden institucional.⁴⁸ En cambio, de tratarse de una variación en una costumbre o en los gustos y preferencias, se intentará reemplazar la norma informal previa por la nueva que buscan lograr las organizaciones.⁴⁹

Cabe aclarar que, antes de comenzar el proceso de cambio de normas formales, según North las organizaciones deberán estimar los costos asociados al cambio, dado que resulta menester al menos mantener el sistema de cumplimiento obligatorio, y evitar la exclusión de grupos que se contaban presentes en el proceso productivo antes del cambio.⁵⁰

Respecto de las normas informales, merece señalarse que para North estas pueden no adaptarse inmediatamente a los cambios de normas formales, por lo que puede haber un período de

⁴⁶ "¿En qué momento los cambios de precios relativos llevan a un cambio institucional y cuándo no son otra cosa que una fuente de recontractación en el seno de las normas existentes?" (pág. 113)

⁴⁷ "Un cambio en los precios relativos induce a una o a ambas partes a un cambio, sea político o económico, por considerar que ambas partes o una de ellas podría pasarla mejor con un acuerdo o contrato alterado." (pág. 116)

⁴⁸ "Habrá un esfuerzo por renegociar el contrato. Sin embargo, debido a que los contratos están encajados en una jerarquía de normas, la renegociación puede no ser posible si no hay una reestructuración en un conjunto más elevado de normas." (pág. 114)

⁴⁹ "En el caso de una norma de conducta, un cambio en los precios relativos o un cambio en los gustos llevará a su erosión gradual y a su sustitución por una norma diferente." (pág. 114)

⁵⁰ "... los cambios en las normas formales y/o en el cumplimiento obligatorio requerirán de ordinario de recursos importantes o cuando menos de resolver el problema de los no sindicalizados." (pág. 114)

transición hasta que las costumbres y tradiciones se ajusten al nuevo conjunto de leyes y demás normas legales.⁵¹ A raíz de todo ello, North formula la siguiente reflexión:

“Por consiguiente, un cambio en las reglas formales o en su cumplimiento obligatorio resultará en una situación de desequilibrio, porque lo que crea un contexto teórico correcto y estable es el paquete total de limitaciones formales e informales y los aspectos de cumplimiento obligatorio. (...) Un nuevo equilibrio informal evolucionará gradualmente tras un cambio en las normas formales.” (pp. 115-116)

Y en seguida añade:

“Sin embargo, en ocasiones se crean deliberadamente normas formales para pasar por alto y sobreponerlas a las limitaciones informales existentes que ya no satisfacen las necesidades de estructuras de negociación recientemente creadas por evolución.” (pág. 116)

Esta última cita posee su valor dado que North reconoce que no siempre sucede que las normas informales encontrarán un equilibrio de manera “natural” (es decir, con el pasaje del tiempo y la adaptación a los nuevos precios relativos), sino que puede intentar imponerse el cambio cultural desde la legislación y el marco legal.

Por último, vale destacar que North señala que no existe una única manera en que puedan variar los precios relativos, sino que las organizaciones pueden operar de diferentes maneras según el alcance del poder que puedan ejercer. A modo de ejemplo, puede tratarse de cambio económico, como la mejora tecnológica, cambio político, como una variación de las leyes o del sistema electoral, o un cambio militar, como una revolución o un golpe de estado. A este respecto, se volverá en la última parte de este trabajo.

b) Vía del cambio institucional: crecimiento de largo plazo

Ahora bien, habiendo elaborado sintéticamente las diversas maneras en que puede operar el cambio institucional, North procede a buscar respuestas teóricas a las conductas de largo plazo de las economías del mundo: por un lado, observa que existen países que cuentan con instituciones fuertes, y por el otro, países que no logran afianzar un orden institucional.⁵²

⁵¹ “... la persistencia de los rasgos culturales frente a los cambios en los precios relativos, en las normas formales o en la posición política hace que las limitaciones informales cambien conforme a un índice diferente de las reglas formales.” (pág. 115)

⁵² “Pero, ¿por qué han de persistir las economías relativamente ineficientes? ¿Qué impide adoptar las instituciones de economías más eficientes?” (pág. 122)

Para responder esta pregunta, North regresa al Teorema de Coase mencionado oportunamente, y afirma:

“...en un mundo de costos cero de negociación prevalecerá la solución eficiente que produjo el mayor ingreso agregado. Pero debido a que los costos de negociación no son de cero, debemos anticipar un desempeño diferencial que refleje grados diferentes de éxito de marcos institucionales...” (pág. 122)

Habiendo partido de este supuesto, North encuentra como explicación a la diferencia de vías de crecimiento y eficiencia entre países el hecho que las instituciones informales y el proceso histórico poseen una relevancia considerable. Presenta su razonamiento en el párrafo a continuación:

“Si hubiera instituciones en un marco de costos de negociación cero, entonces la historia no importaría; un cambio en precios o preferencias relativas induciría una reestructuración inmediata de las instituciones para ajustarse eficientemente. (...) Pero si es proceso por medio del cual llegamos a las instituciones actuales es pertinente y lleva a elecciones futuras, entonces no sólo la historia es importante sino que el desempeño pobre persistente y las pautas divergentes tenaces del desarrollo provienen de una fuente común.” (pág. 122)

A raíz de ello, se sigue que un mismo conjunto de normas formales puede lograr resultados de trayectoria diferentes en países según sus limitaciones informales. Tal como señala North, el sistema institucional en su totalidad puede derivar en incentivos que favorezcan la producción y generen, por ejemplo, innovaciones tecnológicas que mejore la productividad, o bien pueden resultar en un mecanismo de desincentivos, o de producción subóptima. A este punto se volverá en la última parte del presente trabajo.

En lo que respecta puntualmente a la vía del cambio institucional, North encuentra dos causas centrales de la divergencia en la trayectoria de los países, tal como se observa en la cita a continuación:

“Dos fuerzas conforman la vía del cambio institucional: los rendimientos crecientes y los mercados imperfectos caracterizados por altos costos de transacción. (...)”

“En un mundo en que no hay utilidades crecientes para las instituciones y en que los mercados son competitivos, las instituciones no importan.” (pág. 124)

En otras palabras, dado un conjunto de supuestos (información perfecta y completa, libre movilidad de recursos, derechos de propiedad claramente definidos), los agentes pueden elaborar modelos eficientes que generen una producción óptima a largo plazo, por lo tanto se estaría en un punto de equilibrio institucional, en donde las funciones de utilidad privadas que son

maximizadas por los agentes no devengarían una utilidad mayor en otro modelo. Empero, basta con que alguno de estos supuestos no se cumpla para que emerjan los costos de transacción producto de los costos de información, por lo que las funciones a optimizar de los agentes pueden ya no encontrarse en un óptimo, y en consecuencia el modelo institucional ya deja de ser el más eficiente. Esto puede notarse en el siguiente extracto:

“Con resultados crecientes, las instituciones dan importancia y forma a la vía de las economías, pero mientras los mercados consiguientes son competitivos o inclusive ligeramente aproximados al modelo costos de negociación cero, la vía larga es eficiente. (...) Pero si los mercados son incompletos, si la retroalimentación de información es fragmentaria y los costos de negociación son altos, entonces los modelos subjetivos de actores, modificados por una retroalimentación imperfecta y por la ideología, darán forma a la vía.” (pág. 125)

Vale señalar que en la última sección de su capítulo final, North considera haber obtenido una explicación detrás de las fuerzas que abrirán el paso a la creación de instituciones eficientes, tal como se presenta a continuación:

“[existen] dos rasgos relacionados de la matriz institucional de las economías: las limitaciones informales y los costos de negociación inherentes al proceso político.

“Las limitaciones informales provienen de la transmisión cultural de valores, de la extensión y aplicación de normas formales para resolver problemas específicos de cambio, de la solución de problemas de coordinación directa. (...) Tradiciones eficientes de trabajo duro, honestidad e integridad reducen el costo de la transacción y permiten el intercambio complejo y productivo.” (pág 176)

IV. PARTE III: La tradición de Alberdi y el modelo de North

A lo largo del presente trabajo se ha realizado una descripción analítica de los conceptos institucionales detrás de cada autor. Se ha expuesto cómo, por un lado, Alberdi diseña un sistema institucional a raíz de preceptos ubicados en la Constitución Nacional de 1853, y cómo, por el otro, North elabora una teorización sobre la institucionalidad, sus matices, los costos de transacción, y la fuente del cambio junto con sus agentes.

Ahora bien, a fin de indagar en los temas propuestos en la introducción de este trabajo, resta brindar una comparación efectiva entre ambos pensadores. En esta última parte, se revisará una serie de aspectos en los que los autores parecen complementarse, e incluso comulgar.⁵³

A. Instituciones formales y costos de transacción de North, con relación al marco jurídico de Alberdi

1. Las leyes

En una primera instancia, uno de los puntos centrales en los que los autores en cuestión parecen acordar es la imprescindibilidad de disponer de limitaciones formales que contribuyan a la organización política, social y -en particular- económica.

Respecto de la forma de gobierno, North comenta:

“En el sentido de que el gobierno democrático da un porcentaje cada vez mayor al acceso del pueblo al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa de un gobernante para confiscar riquezas, y desarrolla un cumplimiento obligatorio por un tercero de contratos con un poder judicial independiente...”
(North, pág. 72)

De esta manera, el autor estadounidense deja sentado que en la medida que los ciudadanos dispongan de mayor protagonismo en el proceso político, se limitará la toma de decisiones económicamente irracionales del gobierno de turno. En un marco político así concebido, donde la base electoral cuenta con mayor peso, North deduce que el estado contará con menos herramientas de intervención general, dado que se priorizará las intenciones de las organizaciones políticas mayoritarias. Por ello, los derechos de propiedad estarán subordinados por el proceso electoral. Según North, la dinámica económica entre agentes privados, entendidos tanto para la generación como el cumplimiento de los contratos, dependerán de reglas formales acordadas previamente. Así se expresa North sobre este parecer:

⁵³ Cabe destacar que en esta tercera parte, no se volverá a tratar los puntos descriptos previamente, sino que estos serán aludidos a fin de lograr la comparación que es el objetivo final del discurso actual.

“Las reglas descienden de la política a los derechos de propiedad y a los contratos individuales. Los contratos reflejarán la estructura incentivo-desincentivo encastrado en la estructura de derechos de propiedad (y las características de cumplimientos obligatorios); por consiguiente el conjunto de oportunidades de los participantes y las formas de organización que ideen en contratos específicos se derivarán de la estructura de los derechos de propiedad.” (North, pág. 74)

Vale aclarar que, en juegos repetidos, North señala que en un proceso político que no sea eficiente en su terminología -descrita anteriormente-, puede generar una trayectoria subóptima a aquella en donde los derechos de propiedad sean libres y voluntarios, y donde el cumplimiento obligatorio sea más factible. Por ello, un electorado mejor informado, en un marco de bajos costos de información, tenderá a generar un sistema institucional eficiente. Las normas formales operan como limitaciones, y disminuyen las tasas de descuento que resultan del incumplimiento. En cambio, en sociedades donde existe una autoridad verticalista donde los individuos no cuentan con peso político, donde el cumplimiento de leyes no es sostenido en el tiempo, o bien donde no se brinda información clara, los costos de transacción serán más elevados, y el bienestar general será un subóptimo.⁵⁴

Asimismo, North reconoce que en la práctica alcanzar un mercado con costos de transacción iguales a cero es sumamente dificultoso, dado que siempre habrá una porción de información que no logrará ser cubierto por los agentes, complementados por limitaciones formales e informales “eficientes”.⁵⁵

Este punto puede asociarse al pensamiento alberdiano. En su libro, el autor rioplatense señala la importancia de definir un marco jurídico que promueva el comercio a través de los costos de intercambio bajos. En este contexto, define como contrario del derecho de propiedad a las instancias judiciales en las que, en lugar de brindar su función verdadera otorgada por la Constitución, opera como recaudador del estado. En 1854, Alberdi reconocía que la ausencia de un poder judicial fuerte y limitado podía ocasionar una dificultad al cumplimiento obligatorio de los contratos, tal como los define North. Así se expresa Alberdi:

“...puede ser alterada la Constitución, en cuanto al derecho de propiedad, por las leyes reglamentarias del procedimiento en los juicios. Las leyes judiciales que exigen grandes gastos, gran pérdida de tiempo, multiplicadas tramitaciones para reivindicar

⁵⁴ “... si los derechos de propiedad son inseguros, si las leyes se hacen cumplir a medias, si hay barreras de entrada y restricciones monopolistas, las empresas que maximicen las utilidades tenderán a buscar horizontes breves y poco capital fijo, y también en pequeña escala.” (pág. 93)

⁵⁵ “La existencia de mercados económicos eficientes exige una competencia tan vigorosa que, por medio del arbitraje, y de la retroalimentación de la información, nos aproximamos a las condiciones de costo cero de negociación de Coase.” (pág. 72)

la propiedad o conseguir el cumplimiento de un contrato, son contrarias a la Constitución, porque son aciagas a la propiedad y a la riqueza en vez de protegerlas. Tales leyes son favores concedidos al robo, a la ociosidad avara de bienes que no sabe adquirir por el trabajo.” (pp. 51-52)

Respecto a las instituciones formales económicas, Alberdi encuentra que la existencia de legislaciones que aumentan los costos de transacción significan trabas a la riqueza, dado que los beneficios del comercio son restringidos en base a un sistema de privilegios que operan contra los principios de libertad y de propiedad garantizados por la Constitución, tal como las leyes aduaneras, las regulaciones en el mercado laboral, y otras restricciones comerciales.⁵⁶

En sintonía con esto, Alberdi no se focaliza únicamente en el plano fiscal, sino que comprende que el mercado monetario posee un rol central en la dinámica comercial. Así como definió limitaciones de emisión y de control de la moneda para evitar, entre otras cosas, la depreciación de la moneda -descrito previamente-, considera que medidas legales como los controles cambiarios reprimen la demanda de importaciones y así desfavorece a los compradores locales al exterior.⁵⁷

Y es precisamente el mercado de capitales uno de los indicadores centrales que determinan si la sociedad en la que se encuentra cuenta con limitaciones eficientes o no. Respecto del precio del bien en dicho mercado, ie la tasa de interés, North argumenta:

“El nivel de las tasas de interés en los mercados de capitales es probablemente la dimensión cuantitativa más evidente de la eficacia del marco institucional, pero en los países del Tercer Mundo, los sistemas telefónicos que no funcionan, la dificultad o imposibilidad de conseguir partes de repuesto, las interminables interrupciones en la producción, las largas filas, el tiempo de espera para conseguir permisos y la variabilidad del producto son evidencias abrumadoras de que no existe una eficiente infraestructura institucional.” (pág. 95)

No es de sorprender que en sus escritos, Alberdi haya señalado recurrentemente la necesidad de contar con bienes de capital -enumerados en la sección 3, apartado B, Parte I del presente-⁵⁸; y de acuerdo a su punto de vista la mejor manera de hacerlo es, entre otras cosas, el otorgamiento

⁵⁶ “La libertad de comercio y de navegación puede ser atacada por leyes de derecho comercial y marítimo, que establezcan matrículas o gremios para el ejercicio de esta industria (...) Estas leyes pueden dañar la libertad, creando impuestos que la buena economía aconseja abolir; alzando las tarifas que el buen sentido económico aconseja disminuir en el interés fiscal, por la regla de que más valen muchos pocos que pocos muchos...” (pág. 55)

⁵⁷ “Son derogatorias de la libertad de comercio las leyes restrictivas del movimiento de internación y extracción de las monedas, por ser la moneda una mercancía igual a las demás, y porque toda traba opuesta a su libre extracción es la frustración de un cambio, que debía operarse contra otro producto importado del extranjero.” (pp. 55-56)

⁵⁸ “muelles, buques de vapor, ferrocarriles, puentes, pozos artesianos, canales, fábricas, máquinas de vapor”

de libertades y garantías a los derechos de propiedad, tanto a residentes como ajenos al suelo argentino.

2. El marco jurídico nacional: ordenamiento económico y constitucionalismo político

Cabe mencionar que subyacente al pensamiento alberdiano se encuentra la lógica constitucionalista, democrática y republicana, y de ella surge la jerarquía jurídica para las leyes. De esta manera, Alberdi logra generar un sistema de limitaciones formales, con origen en los principios liberales, y a raíz de ello se desprenden el resto de las normas jurídicas. Así se manifiesta respecto de la excelencia de la *magna carta* de 1853:

“Fuera de la Constitución no existe, ni puede, ni debe existir ley alguna que de algún modo no sea reglamentaria de los principios, derechos y garantías privados y públicos, que la dicha Constitución establece como base fundamental de toda ley en la República.” (pág. 66)

Del mismo modo, Alberdi comprende que pese a las virtudes que se considere que la Constitución pueda poseer, de todas formas precisará de un acompañamiento legislativo⁵⁹; aunque éste esté subordinado a aquella, la logrará complementar y permitirá reducir así los vacíos legales, y asimismo enriquecerá la toma de decisiones del gobierno.

Por su parte, North, habiendo resuelto que una organización eficiente del marco político lograría una reducción en los costos de transacción, señalaría que las medidas adoptadas por Alberdi ocasionarían una mejora significativa en los contratos y, a largo plazo, en el bienestar.

Tal como fue señalado previamente, para el autor estadounidense la democracia permitiría entre otras cosas lograr que las decisiones unilaterales desde el estado se vean acotadas, lo que limitaría el ejercicio a disposición del príncipe. Asimismo, la República brindaría una división de poderes que reduciría significativamente los costos por el incumplimiento de los contratos. Descripto anteriormente, North encuentra en un poder judicial firme e independiente una fuente vital de cumplimiento de contratos, lo que no sólo los mejoraría cualitativamente en sus cláusulas, sino también permitiría un aumento en la cantidad de acuerdos entre partes privadas. Por último, en cuanto al constitucionalismo, la existencia de una jerarquía legal donde prima una Constitución favorece a la disminución de los costos de información legal por parte de los agentes (como los costos de monitoreo y los costos de medición), y la mayor estabilidad con-secuente de dicho ordenamiento jurídico disminuiría la tasa de descuento por el riesgo de incumplimiento.

⁵⁹ “...ninguna Constitución se realiza por sus propias disposiciones y sin el auxilio de la ley reglamentaria u orgánica de los medios de ejecución. Si una Constitución se bastase a sí propia, no habría necesidad de otra ley que ella, y toda la legislación civil y penal carecería de objeto” (pág. 62)

En complemento a lo expuesto en la Parte II, a continuación se presenta una cita en donde se refleja la perspectiva de North:

“Mientras mayor sea la incertidumbre del comprador menor será valor del bien. Del mismo modo, la estructura institucional determinará los riesgos que para el vendedor significará que el contrato sea o no cumplido o que el vendedor sea indemnizado en caso de no realizarse la operación.” (pág. 88)

Luego, en el plano presupuestario fiscal, la concepción nacionalista de Alberdi con relación a la creación de una entidad central e independiente en materia de ingresos y gastos, como es el Tesoro, favorece significativamente al ordenamiento de las finanzas del territorio. Mediante la creación de impuestos indirectos nacionales y directos locales, se logra una institucionalización de los recursos fiscales: cada unidad del estado conoce las reglas presupuestarias, lo que facilita al poder ejecutivo la toma de decisiones. A través de la independencia fiscal entre distintos niveles del estado, se evita la duplicidad impositiva, y asimismo se permite conocer mejor las formas para hacer más eficientes los procesos fiscales de recaudación y erogación. En este ámbito, las restricciones a la intervención estatal, así como la nacionalización de aduanas y correos, constituyen un pilar fundamental para el desarrollo de los contratos en el sector privado.

Así como fue indicado para el mercado político, para North las limitaciones formales en el mercado económico reducen los costos de transacción elaborados oportunamente, ya que disminuye tanto el riesgo de incumplimiento estatal, como el público conocimiento del sistema impositivo.

Con la organización política como fiscal, para el autor estadounidense los agentes podrán proceder a una mejor toma de decisiones. En el seno de un marco legal cuyas reglas de juego sean claras y previsibles, los agentes incurrirán en menores costos de información. Asimismo, los riesgos relacionados a la expropiación por parte del estado para captar recursos de manera abrupta e inconstitucional disminuyen considerablemente. A partir de ello, se sigue que los contratos tenderán al modelo de costos cero difundido por Coase y reformulado por North.

B. Los Ministerios alberdianos y las limitaciones informales

1. Los cinco ministerios: la economía normativa de Alberdi

No fueron únicamente las instituciones formales las heredadas de los españoles por la Confederación Argentina según Alberdi. Para él, fruto de la colonización española y del sistema económico del virreinato, se han traspasado limitaciones informales –en terminología de North–, que han derivado en un conjunto de normas culturales y de tradiciones, que en su opinión afectan las operaciones del día a día.

En este contexto, para entender una parte de la percepción social que Alberdi poseía, es preciso detenerse a analizar los fundamentos detrás de cada uno de los cinco ministerios propuestos en su mencionado artículo 84. Habiendo comprendido que en la Confederación Argentina escaseaban factores productivos como trabajo y capital, propuso realizar una serie de reformas culturales de largo plazo, que pudieran modificar algunos de los hábitos heredados de la colonia y posteriormente de Rosas.

a) Ministerio del interior

En primer lugar, sitúa con mayor relevancia al “Ministerio del interior”⁶⁰. Desde su punto de vista, la desarticulación política y fiscal en la que se hallaban las provincias rioplatenses debía ser revertida, a fin de lograr que la Constitución lograra su cometido y pudiese ser aplicada efectivamente sobre ellas. Al respecto, comenta:

“Los gastos de este departamento de la administración se componen de lo que cuesta el estrechar la unión nacional, consolidar la paz interior, promover el bienestar general, que son los objetos de la Constitución más inmediatamente colocados a su cargo.” (pág. 333)

Respecto de los gastos relacionados a este primer ministerio, Alberdi encuentra como justificación todas aquellas erogaciones relacionadas a la infraestructura, la burocracia, los gastos vitalicios de los tres poderes, y de salud y de seguridad.⁶¹ Tal como fue exployado anteriormente, Alberdi encontraba en la educación una variable fundamental para aumentar la productividad, y quien se encargaría de promoverla es el estado, a través de la educación pública. En cuanto a la burocracia, un cuerpo estatal reducido y organizado, que cumpla sus funciones fiscales, administrativas, judiciales, entre otras, es vital para llevar adelante los principios de la Constitución para Alberdi.

Por su parte, las obras de infraestructura permitirían, así como fue indicado previamente, aumentar la actividad privada comercial, y con ella los ingresos fiscales en materia de postas y aduana. Sin embargo, cabe señalar que para Alberdi estos gastos no serían los

⁶⁰ “La Unión nacional, es decir, la reinstalación constitucional de la integridad nacional del pueblo argentino, y la paz y el orden interiores de la República, son con razón, a los ojos de la Constitución, el primero y más grande objeto del gasto público, Ese interés representa hoy toda la causa política de la Nación Argentina.” (pp. 333-334)

⁶¹ “...el ministerio del interior tiene necesidad de pagar el servicio de los agentes civiles y militares, empleados en transmitir su acción destinada a mantener la integridad nacional interior, el orden y la paz interiores, (...); los edificios para las oficinas del servicio; los objetos para equipar y mantener el ejército. Tiene que costear los trabajos y obras públicas, los establecimientos de beneficencia, la policía de seguridad y de sanidad de que depende el bienestar general en los objetos de su cargo.” (pág. 333)

principales del Tesoro, ya que pretende que sean acotados a fin de evitar el desorden fiscal. Este parecer puede apreciarse en la siguiente cita:

“Los gastos extraordinarios pueden ser de grande utilidad para el aumento del Tesoro, si se hacen de un modo reproductivo. Gastar en muelles, en caminos, en canales, en puentes, en escuelas de arte, es fecundar y multiplicar el Tesoro, que parece consumirse, y que en realidad se reproduce y acrecienta. Gastar de ese modo el dinero fiscal, no es disminuir, es agrandar las rentas de la Confederación (...)

Sin embargo, todo esto es aplicable al tesoro de un país, que después de llenar los gastos ordinarios de su administración, cuenta con recursos aplicables a esos objetos. Por mucho tiempo no será esa la actitud de las rentas argentinas; en cuya virtud la ley debe ser discreta y sobria en recargar al Estado con la obligación de gastar en obras públicas, que la Constitución hace accesibles a la industria privada como campo de explotación. - Los caminos, puentes, muelles y otras obras de esa utilidad pueden ser entregados temporalmente para su explotación a las empresas privadas que tomen a su cargo el construirlos.” (pp. 346-347)

b) Ministerio de relaciones exteriores

En cuanto al “Ministerio de relaciones exteriores”, este se encargaría de afianzar las relaciones argentinas con el resto de mundo, en particular de los países más grandes en términos culturales y económicos. Asimismo, cabe destacar que la acción de dicho ministerio no se limita al aspecto geopolítico o comercial, sino que además se ocuparía de la política inmigratoria, es decir de su fomento para lograr poblar los suelos argentinos. Para Alberdi, la consigna para este ministerio puede sintetizarse en la siguiente cita:

“...el nuevo sistema de navegación interior de los ríos (...).permite a las poblaciones ex-tranjeras establecerse en lo interior del suelo argentino, con la seguridad que antes sólo en-contraban de un modo relativo en Buenos Aires. Las tierras interiores adquieren hoy doble precio al favor del nuevo sistema, que les permite extraer sus productos por agua, mediante la libertad del tráfico proclamada para todas las banderas por la moderna Constitución, y ase-gurada por tratados perpetuos con la Inglaterra, la Francia y los Estados Unidos.” (pág. 203)

Con relación a esto, Alberdi consideraba fundamental hacer publicidad y propaganda del país al exterior a fin de captar la atención de tanto los inmigrantes como los capitalistas. A raíz de ello, el ministerio en cuestión tendría la facultad de destinar sus gastos en traducciones a los

países de Europa del Norte⁶², asimismo de enviar personas del mundo no sólo del cuerpo diplomático sino también del mundo artístico y científico.⁶³ Vale destacar que para lograr esto, los tratados de libre comercio con el exterior -analizados en la sección 4, apartado A, parte I- son menesteres:

“La Constitución federal (...) impone al gobierno federal el deber de fomentar la inmigración europea (art. 25), y de afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados basados en los principios generosos que ella establece (art. 27).” (pág. 344)

c) Ministerio de hacienda

En materia del “Ministerio de hacienda”, Alberdi propone la contratación de burócratas expertos y eficientes⁶⁴, que tengan como principios el orden de las finanzas, el pago de deuda a acreedores⁶⁵, y la honestidad a la hora de recaudar los fondos públicos.

d) Ministerio de justicia, culto e instrucción pública

A su vez, el “Ministerio de justicia, culto e instrucción pública” posee uno de los puntos centrales del pensamiento alberdiano en materia de limitaciones informales. Tal como lo indica su nombre, sus tareas se hallan en la Justicia, la tradición religiosa, y la educación pública, sin importar el sexo, la etnia, u demás características.⁶⁶ Sobre la primera, para Alberdi, el orden legal que se sigue de una justicia que persigue los principios constitucionales, es vital. Para ello, sus

⁶² “El idioma español (...) es poco conocido en aquellas naciones de Europa cuyas poblaciones y capitales debe atraer la Confederación a su suelo.” (pág. 335)

⁶³ “Para ello será preciso estimular el apoyo y cooperación de los sabios, de los viajeros, de los escritores de todas escalas,- desde los autores de libros de ciencia hasta los escritores de periódicos; instituir y sostener agentes de inmigración y colonización.” (pág. 335)

⁶⁴ “Siendo mayor la escasez de hombres capaces en esta materia que en otros ramos del gobierno, en nuestros países de origen español convendrá echar mano de extranjeros acreditados por su aptitud y probidad, para organizar y desempeñar el servicio de hacienda en los ramos que exijan conocimientos técnicos...” (pág. 337)

⁶⁵ “El gasto más digno y fecundo de cuantos abraza el ministerio de hacienda, es el pago de los intereses, dividendos y amortización de la deuda pública. (...) restituir lo ajeno es como guardar y salvar un valor precioso para la riqueza nacional.” (pág. 337)

⁶⁶ “Los gastos de este ministerio son destinados a satisfacer las necesidades de la Confederación de orden intelectual, moral y religioso. Se componen de lo que cuesta el sostenimiento del culto nacional; el sueldo de los empleados, y los establecimientos de la administración de justicia; los trabajos de codificación en el derecho común; y, por fin, los muchos establecimientos, trabajos y empleados destinados a propagar la instrucción útil en el pueblo de la Confederación de toda condición y sexo.” (pág. 337)

funcionarios, en particular su Corte Suprema, debe guiarse por dichos pilares, y obrar con integridad.⁶⁷

Ahora bien, sobre la tradición religiosa, por un lado Alberdi defiende la libertad de culto, dado que así los inmigrantes –sin distinguir su culto- podrían sentirse libres de practicar su culto sin ser perseguidos o prohibidos. Asimismo, y tal como lo indica el artículo 2 de la Constitución, Alberdi opta por el sostenimiento del culto católico, ya que encuentra en él una fuente de riqueza que otorga dignidad humana a los ciudadanos. En sintonía con esto, Alberdi se expresa de la siguiente manera:

“Si la Confederación ha tomado a su cargo el gasto del culto con un fin político y social, justo es que trate de aprovechar este fin, dando al culto costeadado por ella una dirección que, sin sacarle de su carácter esencial, sirva mejor a los intereses de mejoramiento moral y social con que le hace existir a expensas de su Tesoro.” (pág. 339)

Asimismo, para Alberdi parte del cambio cultural necesario es la reivindicación de la identidad nacional, así como de la cultura del trabajo y del respeto a las leyes, éstas derivadas de la Constitución. En la siguiente cita, se verá cómo opina el pensador tucumano respecto de la realidad que él observaba, y que espera modificar:

“...el sostenimiento del culto forma exactamente el gasto que cuesta el principal medio de mejorar la condición moral del pueblo argentino, y de corregir el defecto que lo hace incapaz de libertad y de gobierno, (...)

Sin el dominio de sí mismo, sin la autoridad del hombre sobre su propia voluntad, en que consiste la libertad del ciudadano, que no es más que la disciplina vista de cierto aspecto, no puede existir la autoridad, es decir, el dominio colectivo de los hombres sobre sus mismas voluntades; sin autoridad, la sociedad y la patria son quimeras. En la Religión tienen su raíz más honda los principios de amnistía, de tolerancia, de abnegación y sacrificio políticos.” (pág. 340)

Cabe señalar que para el pensador tucumano, la formación moral no se trataba únicamente de un factor social –como lo recién mencionado-, sino también implica un aspecto económico: a

⁶⁷ “la Corte suprema federal, llamada a prevenir la guerra civil por la autoridad de sus decisiones; a restituir la paz a la República por la majestad de sus fallos sustituida a la fuerza de los ejércitos; a juzgar las leyes mismas en que el Congreso hubiese infringido la Constitución, que debe poner en obra por la sanción de sus leyes orgánicas o de simple ejecución, lejos de infringirlas; a llamar a juicio la obra de los siglos y de los reyes pasados en nuestra legislación civil, penal e industrial.” (pág. 338)

través de una estructura moral, para Alberdi el hombre se ennoblece y adquiere libertades, lo que evita el avance del “hombre-máquina”; así se manifiesta sobre esta cuestión:

“A los principios (...) consagrados por la Constitución argentina a favor de la producción de la riqueza, añade otro ese código, que procurando satisfacer solamente una necesidad de moral y religión, sirve a los intereses del trabajo industrial (...). El trabajo esclavo mengua el provecho y el honor del trabajo libre. El hombre-máquina, el hombre-cosa, el hombre-ajeno, es instrumento sacrílego, con que el ocioso e inmoral dueño de su hermano obliga a malbaratar el producto de un hombre libre...”
(pág. 22)

En lo que respecta el último campo de interés de este ministerio, Alberdi encuentra en la educación pública y gratuita otro de los grandes puntos vitales para lograr un cambio cultural⁶⁸; no sólo para instruir a las generaciones en la unión nacional, sino también en aumentar su valor agregado en materia de capital humano. Así, se sustituiría la enseñanza católica obligatoria de la época colonial, por una más pragmática y afín a la realidad de la República:

“Si la dirección del gasto público es un medio de reglar la educación, las arcas del Tesoro deberían abrirse con doble facilidad cada vez que se trate de pagar la enseñanza de artes y oficios, de lenguas vivas, de materias exactas, de conocimientos positivos para el pueblo, en lugar de gastar dinero en difundir la metafísica, que conviene más a las épocas de demolición que a las de creación y organización.

Cátedras de historia argentina, escuelas de derecho nacional, en que la juventud tomara desde temprano la inteligencia, el amor y la admiración de las Instituciones de la Confederación, serían objeto de uno de los gastos más juiciosos del presupuesto. La ciencia de la administración debería tener escuelas abiertas a la juventud con doble preferencia que el derecho político y abstracto.” (pp. 342-343)

e) Ministerio de guerra y marina

Por último, el Ministerio de guerra y marina es, para Alberdi, necesario, dado que la defensa del país es importante para resistir futuros intentos de invasión externa, así como de desintegración política interna. Sin embargo, a partir de la pacificación en ambos aspectos, los

⁶⁸ “...los gastos de esta sección del ministerio se compondrán de lo que cueste la enseñanza secundaria y superior dada gratuitamente en nombre de la Nación; la dotación de los colegios para niños de ambos sexos; la fundación y sostenimiento de bibliotecas y museos; las escuelas de artes y oficios industriales; la venida y establecimiento en el país de sabios extranjeros; los premios y estímulos a las obras de útil aplicación en la República.

En cuanto a la instrucción primaria, la Constitución la ofrece gratuita; pero gravita sobre el tesoro local de cada provincia. (Constitución, art. 5).” (pág. 341)

gastos de dicho ministerio no deben contemplar hechos pasados.⁶⁹ Sobre los asuntos del interior del país, Alberdi afirma:

“¿Qué objeto pueden tener los ejércitos y las guerras interiores en la República Argentina? - Ninguno que no sea el interés de reponer la injusticia y el desorden en que han existido los intereses argentinos hasta la sanción de la Constitución nacional.” (pág. 345)

Queda a la vista la opinión que le merece al pensador rioplatense la lucha interna. En su opinión, la guerra civil ha ocasionado un despilfarro de recursos, así como de promover valores culturales impropios a aquellos que la Constitución pretende erradicar. Esto se debe a que, detrás de cada conflicto bélico, para Alberdi los ricos se empobrecen, y los pobres sufren de la guerra y de sus consecuencias. En ambos casos, ni la libertad, ni la igualdad, ni la seguridad –defendidas por la Constitución-, han sido respetadas, ya que ha primado los intereses de una minoría política que busca que su partido tome alcance el poder.⁷⁰

2. Sobre la herencia cultural rioplatense

Pese a promover una serie de modificaciones políticas, con el fin de lograr un cambio significativo del conjunto de valores e ideales culturales de los agentes, Alberdi entiende que dicho cambio no será inmediato, sino todo al contrario; la aplicación de las normas tardará en generar una adaptación completa en el comportamiento de los habitantes argentinos. Habiendo pasado por más de 300 años por instituciones legales y culturales que han forjado el comportamiento argentino, no será inmediato el impacto en las costumbres. En detalle, se podrá observar claramente este parecer en el siguiente fragmento:

“La Constitución sabía que lo que ha existido por tres siglos no puede caer por la obra de un decreto. Muchos años serán necesarios para destruirlo. Se puede derogar en un momento una ley escrita, pero no una costumbre arraigada: un instante es suficiente para derrocar a cañonazos un monumento de siglos, pero toda la pólvora del mundo sería impotente para destruir de un golpe una preocupación general hereditaria. Así la costumbre, es decir, la ley encarnada, la ley animada por el tiempo, es el único medio de derogar la costumbre. Un siglo de libertad económica, por lo

⁶⁹ “Para votar los gastos militares, es preciso no ceder a la rutina que nos dejó la guerra de la Independencia contra España, alimentada después de la victoria con pretextos de gloria fratricida y vana, y encaminada siempre a dominar al pueblo vencedor, y a defender el desorden radicado en instituciones que han nacido de él y lo expresan y representan fundamentalmente.” (pág. 34)

⁷⁰ “...las guerras interiores son las más veces el negocio de un partido o de un hombre, que aspira a la ocupación del poder para explotarlo en provecho de su rango, de su fortuna y de su vanagloria (...). Los que promueven y hacen la guerra no la pagan, los soldados de oficio y profesión son pobres las más veces. Pagan la guerra los hombres de fortuna, que dan su dinero, y los pobres, los soldados, que dan su sangre.” (pág. 345)

menos, será necesario para destruir del todo nuestros tres siglos de coloniaje monopolista y exclusivo." (pág. 66)

Para Alberdi, no se trata solamente de un cambio de las normas formales (como la instauración de un sistema constitucional, una república democrática, y un marco de libertad e igualdad en los derechos ciudadanos), sino también de las normas informales (el respeto a las normas, la cultura de trabajo, el sentimiento nacional). Naturalmente, un cambio en la legislación se realizará de manera más veloz, mientras que el acompañamiento cultural no logrará ser a la misma intensidad que a la legal. Hasta que este cambio no se dé, las condiciones vigentes se mantendrán.⁷¹

A raíz de ello, Alberdi propone intentar mantener todas aquellas costumbres que sean útiles a la consolidación nacional argentina, y que no operen contra los preceptos que la Constitución desea impulsar. A modo de ilustración, un factor importante a considerar es el sistema impositivo. Si bien Alberdi se manifiesta abiertamente y reiteradamente en contra del manejo anterior de aduanas y postas, por ejemplo, la transición a las nuevas modalidades de recaudación debe ser realizada de manera prudente y gradual según lo consideren los gobernantes: un cambio significativo en todas las maneras de recaudar impuestos podría colocar en un problema fiscal de ingresos del Tesoro, llegado el caso que la ciudadanía no logre acostumbrarse a las nuevas modalidades. Esta cuestión puede apreciarse en la siguiente cita:

"Después de los cambios en la religión y en el idioma tradicional del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra, es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en que hay siempre un peligro de ruina. Siendo el Tesoro público el instrumento del gobierno en que se refunden todos los demás, el déficit equivale a la acefalía; y raro es el cambio de contribución que no tenga por resultado el déficit, cuando menos temporalmente, lo cual demuestra que no es la rebaja del impuesto lo que origina el déficit, sino la dificultad de hacer pagar la nueva contribución contra la tendencia instintiva del hombre a eludir ésa como cualquier otra carga.

Siendo menos sensible al contribuyente el pago de la contribución a que está más acostumbrado, precisamente a causa de esta costumbre, en materia de impuestos,

⁷¹ "La inseguridad depende del empleo arriesgado de los capitales, de la falta de hábitos de puntualidad en nuestros países nacientes, y de nuestra legislación y administración incompletas y embrionarias. Raro es el empleo de un capital en Sud-América que no sea arriesgado: la explotación de minas es un juego de azar las más veces; el comercio lucha con los impuestos coloniales de origen, con la falta de vías de comunicación, con las perturbaciones incesantes de la guerra civil; la agricultura ve malogrados sus cálculos por la falta de brazos, de mercados, de tranquilidad. La colocación de grandes capitales en ferrocarriles, en canales, en muelles, en máquinas de gran costo corren riesgos tan multiplicados y frecuentes, en países como los nuestros, que no hay compensación ni premio de seguro que no sea pequeño para pagar tamaños riesgos." (pág. 129)

conviene conservar todo lo conservable, es decir, todo lo que puede conciliarse con los principios rentísticos y económicos de la moderna Constitución.

A este fin importa tener presente el sistema de contribuciones que nuestro pueblo argentino acostumbró pagar bajo su antiguo régimen español.” (pág. 273)

Para Alberdi, el sistema colonial español heredado, y luego adaptado por Rosas para mantenerse en el poder, inculcó en las poblaciones latinoamericanas una serie de normas formales prohibitivas, que no tardaron mucho en generar limitaciones informales ineficientes. Para Alberdi, a la ausencia de poder producir y de comerciar a raíz de las restricciones legales, le siguió una cultura ociosa de trabajo, en donde los habitantes consumían en base a lo provisto por el estado en lugar de lo producido ellos mismos. Esta opinión se vislumbra en la siguiente cita:

“Las leyes que han arruinado al español peninsular como agente de producción y de riqueza, han obrado doblemente en la anulación industrial del Español de Sud-América. Durante tres siglos nos fue prohibido trabajar y producir todo lo que la España podía traernos en cambio del oro y de la plata, a cuya explotación se redujo nuestra industria colonial. Hemos sido ociosos por derecho, holgazanes legalmente. Se nos enseñó a consumir sin producir, para ser útiles a las necesidades de la producción peninsular.” (pp. 119-120)

3. Aplicaciones del pensamiento de North

A partir de esta enumeración de ministerios promovidos por Alberdi, así como de las restricciones culturales, es posible proceder a encontrar los conceptos de North en ellos.

a) El cumplimiento de los contratos y el modelo de costos cero

En primer lugar, es pertinente señalar que la cultura que desea llevar adelante por la Constitución conduce directamente a la cohesión social y favorece significativamente al cumplimiento autoobligatorio de los contratos.

Este punto se logra visibilizar claramente en su búsqueda de la unidad nacional. Si en el apartado A de la presente parte se recalcó la imperiosa necesidad de lograr una justicia firme e imparcial, conforme los preceptos de la República –tema que resurge en el Ministerio de justicia, culto e instrucción pública–, en esta parte la educación sobre la educación nacional y los valores de la unidad a nivel país son los valores predilectos. Para North, en el primer caso el cumplimiento de los contratos lo realiza un tercero –imparcial y generalmente aceptado–; en el segundo, el cumplimiento no precisa de un tercero, dado que las partes comparten los códigos de conducta y los atributos culturales, y logran resolver sus contratos entre ellos.

Con relación a esto, para Alberdi una revalorización de la religión en el día a día de los ciudadanos haría que estos sean menos “ociosos” y “demandantes”, para pasar a ser más trabajadores y “humildes”. Detrás de la caracterización del argentino como “incapaz de libertad y de gobierno”, Alberdi encuentra una dificultad para que se logren mecanismos autorreforzadores de los contratos.

A través de una mejor información por parte de los agentes –potenciada por las herramientas que brinda la educación gratuita universal–, la falta de información completa se ve reducida: los agentes tienden a confiar más mutuamente, lo que disminuye los costos de transacción que no pueden ser resueltos a través de mecanismos formales. Mediante la práctica de costumbres leales, honestas y aceptadas comúnmente, los costos de información se ven reducidos, y en consecuencia, los contratos contarían con una tasa de riesgo menor y serían más eficientes.

En paralelo, una sociedad con mayor instrucción contará con más herramientas para hacer frente a los cambios tecnológicos cuando éstos ocurran, por lo que la mayor aceptación y tolerancia – fruto de los saberes promovidos por los ministerios– logrará que haya una mayor permeabilidad a las innovaciones tecnológicas que alteren los precios relativos. Sobre este punto se volverá en el apartado siguiente.

En relación a esto, una educación superior, en un contexto de promoción de inmigración, facilitará que tanto los locales como los extranjeros logren integrarse de una manera más eficiente, sin tener que enfrentar grandes costos sociales de tensión y otros problemas de cohesión. De esta manera, se aprovecharán mejor los recursos del exterior, lo que genera estabilidad en las instituciones informales.

Por último, la búsqueda de la paz tanto interna como externa produce consecuencias benévolas. Los tratados de libre comercio internacionales favorecen no sólo a la riqueza por las ganancias del comercio sino también a desincentivar la guerra, lo que otorga estabilidad en los contratos. Esto se debe a que los agentes preferirán producir y/o ahorrar por sobre destinar recursos a gastos improductivos como lo son los conflictos bélicos, en donde el sistema institucional puede verse severamente deteriorado, y los capitalistas perciban mayor riesgo.

b) Sobre la velocidad de ajuste de las limitaciones informales

Otro aspecto en común entre ambos pensadores es la comprensión que existen rigideces en las costumbres y tradiciones luego de cambios radicales en las instituciones formales. Mientras Alberdi opina lo señalado en la sección anterior, North realiza su análisis pertinente.

En procesos donde se configura un "cambio discontinuo"⁷², North comenta:

"... rara vez es tan discontinuo como parece ser en la superficie (...).

... tal vez lo más importante de todo es que las normas formales cambian, no así las limitaciones informales. En consecuencia, se presenta una tensión entre las limitaciones informales y las nuevas normas formales..." (pp. 119-120)

De esta manera, North comprende que puede existir un problema de transición entre limitaciones formales e informales. No sólo no se conoce el plazo de adaptación de las instituciones informales, sino también se ignora los resultados en los que acabarán estas limitaciones. En base a ello, North señala:

"Aun cuando puede ocurrir un cambio total en las normas formales, al mismo tiempo habrá muchas limitaciones informales que tienen una gran tenacidad de sobrevivencia porque todavía resuelven problemas básicos de cambio entre los participantes, sean sociales, políticos o económicos. A lo largo del tiempo el resultado tiende a ser una reestructuración de limitaciones generales –en ambas direcciones." (pág. 120)

Con esto en consideración, las reformas propuestas por Alberdi en la Constitución podrían lograr resultados que, si bien no diferirían significativamente, no hubiesen sido los pensados por él.

C. Cambio institucional y la trayectoria

1. Constitucionalismo à-la-argentine

Tal como se ha tratado en numerosas ocasiones a lo largo del presente trabajo, al momento en que Alberdi publicó este libro, la situación del territorio argentino era particular. Dividido políticamente, el jurista tucumano entendió el contexto en que se hallaba sumergido la sociedad rioplatense, así como su economía: la provincia de Buenos Aires, por un lado, con un líder considerado por él "despótico", Rosas, y la unión del resto de las provincias en la denominada Confederación. Con relación a esto, encontró que las medidas adoptadas por Rosas eran retrógradas, dado que ocasionaban un daño institucional significativo⁷³. A raíz de ello, cuando

⁷² "...con la expresión cambio discontinuo me refiero a un cambio radical en las reglas formales, comúnmente como resultado de una conquista o revolución." (pág. 118)

⁷³ "Buenos Aires, por el hecho de su resistencia a devolver a la soberanía nacional los poderes que le son peculiares, se constituye apóstol y defensor obstinado del feudalismo, que radicó en el suelo argentino por el ejemplo de sus instituciones de aislamiento provincial en puntos que no admiten división bajo ningún sistema de gobierno (...). El hábito, la falta de estudio, el calor de la lucha, el interés local mal entendido, han creado allí la preocupación de que esas instituciones de provincia son otra cosa que arranques retrógrados de verdadero feudalismo." (pág. 316)

Alberdi redactó el libro bajo análisis, debió adoptar sus ideas constitucionalistas a la realidad transcurrida en el Río de la Plata.

Uno de los pilares centrales que Alberdi entendió a la hora de determinar los rasgos constitucionales a adoptar por el naciente país es el hecho que dicha Constitución debía, si bien tomar como base las exis-tentes en países como Estados Unidos, y en menor medida, Inglaterra, Chile y Francia, no ser una réplica de ellas.⁷⁴ Al contrario, el autor tucumano comprendió que la situación social, política y económica vivida en Argentina a mediados del siglo XIX era particular, y ajena a las demás transcurridas en dichos países.

Sobre las limitaciones formales administrativas francesas, entiende que en este país ha primado la centralización fiscal del Tesoro, en donde un único gobierno posee la legitimidad para la toma decisiones fiscales de las provincias. En este punto, comenta:

“Casi todos los libros de administración que andan en manos de nuestra juventud y de nuestros hombres públicos son franceses. No hay un autor francés, de derecho o de materia administrativa, que no sea expositor y apologista del régimen unitario y centralista en materia de administración y gobierno.

Nuestros publicistas leen esas doctrinas, no se dan cuenta de su origen y motivos peculiares, y las aplican a la organización de nuestro país, sin reparar que la Constitución o modo de ser de su orden político está lejos de ser y poder ser unitario en el grado que la Francia debe a muchos siglos de trabajos graduales.” (pág. 314)

Respecto al caso de Estados Unidos, nación relativamente nueva para la época en que fue escrito su libro, Alberdi encuentra asimismo puntos de diferencia. Sin embargo, ha sabido rescatarle una serie de limitaciones formales orientadas a la organización federal, y a la justicia, entre otras⁷⁵. Así se expresa sobre las disimilitudes que ha encontrado:

“Comprendiendo que el punto de partida del gobierno político argentino es diametralmente opuesto al de la federación de Norte-América, comprendiendo que

⁷⁴ “Es posible a veces copiar sin inconveniente un código de comercio, o un código civil, porque contienen principios de derecho de aplicación universal; pero es raro poder copiar, sin incurrir en despropósitos, las reglas de administración de un país regido por Constitución diferente de la nuestra, porque esas reglas son inseparables del modo de ser peculiar del gobierno puesto en ejercicio por su intermedio. Por eso un mismo país, luego que altera la Constitución de su gobierno, tiene necesidad de obrar un cambio análogo en el sistema de su administración o manera de poner en ejercicio su moderno régimen.” (pág. 313)

⁷⁵ “No por eso la Constitución argentina ha eludido la imitación de la Constitución de Norte-América, en los puntos en que la prudencia aconsejaba su adopción. Así la Constitución argentina ha puesto a la cabeza del poder judicial la institución de una Corte suprema, que garantiza la paz interior de la Nación, ejerciendo una jurisdicción decisoria de las contiendas domésticas, que las provincias entregaban a la suerte de sus propias armas, cuando vivían en ese estado de naturaleza o de completa desunión.” (pág. 377)

la Confederación Argentina consiste en la descentralización relativa del gobierno interior de un país unitario, al paso que la federación de Norte-América consiste en la Unión de muchos Estados, que eran y podían haber quedado viviendo independientes entre sí, como otras tantas naciones separadas, la Constitución argentina ha consagrado un sistema de federación que ratifica (no introduce) la unidad originaria y tradicional de la Nación, al mismo tiempo que disminuye las atribuciones del gobierno central interior.” (pp. 376-377)

A partir del contexto de independencia como colonia en 1816, y de la caída de Rosas en 1852, el pensador tucumano ha determinado que para culminar el proceso de Revolución iniciado décadas anteriores a la redacción de su libro, debía lograr una consolidación que no fuese meramente política sino también económica. En base a ello, tomó de los modelos del exterior sus mecanismos formales institucionales para elaborar su propio modelo local, en donde los gastos del estado fuesen solventes, lo que lograría afianzar la soberanía completa, así como el nacionalismo económico. Sobre la materia de los gastos del Tesoro orientados a llevar adelante el cambio en país, y de su relación con la solvencia fiscal, Alberdi comenta:

“...el Tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su gobierno, no puede existir como nación independiente, porque no es más el gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo. No poder costear su gobierno, es exactamente no tener medios de ejercer su soberanía; es decir, no poder existir independiente, no poder ser libre.

Todo país que proclama su independencia a la faz de las naciones, y asume el ejercicio de su propia soberanía, admite la condición de estos hechos, que es tener un gobierno costeadado por él, y tenerlo a todo trance, es decir, sin limitación de medios para costearlo y sostenerlo; por la razón antedicha, de que el gobierno es la condición que hace existir el doble hecho de la independencia nacional y el ejercicio de la soberanía delegada en sus poderes públicos.” (pág. 186)

Ahora bien, cabe preguntarse la opinión que North tendría de este análisis. Para ello, es preciso regresar a la cita elaborada en la parte II, apartado D, sección 1, Inciso b), en donde se comenta que North otorga tanta relevancia a las limitaciones formales a razón que existen diferencias cuando se aplica un mismo conjunto de restricciones formales a dos culturas distantes.

En el caso puntual de la comparación entre Estados Unidos y América latina, North afirma:

“¿Qué ocurre cuando un conjunto común de normas es impuesto a dos sociedades diferentes? (...) Aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por consiguiente, diferirán

tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas. Así pues, un conjunto común de cambios fundamentales de precios relativos o la imposición también común de un conjunto de reglas desembocarán en resultados muy divergentes en sociedades con dispositivos institucionales diferentes.” (pág. 132)

De esta manera, tanto North como Alberdi concuerdan en que la aplicación acérrima de una serie de leyes y regulaciones formales en poblaciones disímiles no es la herramienta ideal para adoptar, dado que probablemente no queden captados los factores regionales de cada caso. Desde el punto de vista técnico, para North los agentes o bien no logran adoptarse a las situaciones impuestas, lo que genera un subóptimo, o bien recurren a prácticas fuera del marco importado, es decir, al mercado paralelo; incluso, en circunstancias extremas, las funciones de utilidad de los agentes, a partir de los incentivos definidos por el nuevo sistema legal, pueden generar un cambio discontinuo, en terminología de North.

2. Reforma institucional y la recepción de las organizaciones

Ahora bien, en esta sección, se analizará el proceso del cambio institucional, tanto del marco teórico de North como la aplicación práctica de Alberdi.

En base a lo expuesto en las secciones anteriores, para North las instituciones que prohíban la libertad generarán que los agentes aumenten su demanda de cambio institucional. Influenciados por su ideología, o sus maneras de adquirir conocimiento, los agentes operarán en la política para lograr obtener la utilidad marginal que surja del cambio.⁷⁶ A raíz de ello, en la medida que los actores políticos demanden mayores libertades para operar, mayor será la necesidad de alterar el sistema legal vigente. En paralelo, aumentará la probabilidad que estos destinen recursos en tareas más improductivas, como el mercado paralelo, dado que el mecanismo institucional brinda un sistema de incentivos injusto, y no es suficiente para que los contratos dentro del margen de la ley logren cumplirse. Esta opinión se materializa en el siguiente extracto:

“Si las organizaciones (...) dedican sus esfuerzos a alguna actividad improductiva, las limitaciones institucionales han proporcionado la estructura del incentivo para tal actividad.” (North, pág. 143)

La demanda de libertades por las organizaciones aplica tanto en el mercado político como en el económico. La democratización de las decisiones genera mayor representatividad de la ciudadanía en un contexto de competencia, lo que implicaría que, acompañado de un conjunto

⁷⁶ “Las organizaciones con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de la maximización en esa dirección excede al resultado de invertir dentro de las limitaciones existentes.” (pág. 106)

de costumbres e ideologías afines, las autoridades operen en base a las elecciones transcurridas.⁷⁷ En el plano económico, la demanda de libertades implicará la desregulación de mercados, la abolición de privilegios, y la paulatina retracción del estado a sus funciones primarias.

Bajo el marco institucional del liberalismo, para North las limitaciones generarán un sistema de incentivos eficiente, y las organizaciones ordenarán sus funciones de utilidad en base a ellas, lo que traerá una mayor innovación tecnológica y crecimiento económico. Las limitaciones que otorguen igualdad de derechos y oportunidades ayudarán a que se alcance un equilibrio institucional, lo que conducirá a una estabilidad en las reglas de juego de la sociedad, y los costos de información y de transacción tenderán al modelo de costos cero. Sobre estas cuestiones, North comenta:

“Las limitaciones institucionales que definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos son un complejo de limitaciones formales e informales. Constituyen una red interconectada que mediante diversas combinaciones da forma a conjuntos de elección en varios contextos. (...)

La estabilidad se deriva del hecho de que hay un gran número de limitaciones específicas que afectan una elección en particular.” (pág. 93)

Sin embargo, para lograr esto, North explica claramente la necesidad que el sistema político logre captar los intereses de sus votantes, y asimismo opten por llevar adelante los cambios demandados. En la medida que los hacedores de política no compartan intereses con su electorado, o bien se desvíen de dicha tarea, se tenderá a perpetuar el orden institucional ineficiente. Evidencia de esto logra encontrarse en la cita a continuación:

“La eficiencia del mercado político es la clave de esta cuestión. Si los costos de la transacción política son bajos y los actores políticos tienen modelos fieles que los guíen, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad. Sucede, empero, que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico y por ello las organizaciones consiguientes no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas.” (pág. 73)

La razón fundamental por la cual North procede a indagar las distintas maneras de adquirir conocimiento se deben a la búsqueda de mayor comprensión sobre el impacto de manera dinámica, ie causa-efecto, que se produce en aquél a raíz del cambio institucional. Detrás de este

⁷⁷ “Es preciso destacar que crear un medio institucional que induzca un compromiso creíble requiere un marco institucional completo de normas formales, de limitaciones informales y de cumplimiento obligatorio todo lo cual permite hacer transacciones a bajo costo.” (pág. 80)

aspecto está asimismo la noción que los organismos operarán en base a su información incorporada en sus funciones de utilidad, además de obrar a partir de sus ideas e ideologías.⁷⁸

Precisamente es valioso señalar estos punto por la siguiente cuestión: una vez que las organizaciones encaminan la reforma ante un cambio discontinuo de las instituciones, en la que las limitaciones preexistentes sufren de un quiebre estructural abrupto y violento, puede surgir una combinación institucional subóptima, dado que los intereses de los agentes no fueron captados de manera acorde, o bien fueron desplazados para ser sustituidos por otros intereses. Este riesgo se ve reflejado notablemente en la cita a continuación:

“Hay grandes costos iniciales de organización cuando las instituciones son creadas sin antecedentes, como lo fue la Constitución de los Estados Unidos en 1787.” (pág. 124)

Pese a que el caso estadounidense haya sido exitoso, no por ello deja de existir el riesgo en cuestión. Una decisión desacertada, donde no se obtenga información de las limitaciones informales vigentes, o se realice una lectura equivocada sobre ellas, puede generar que haya un largo período de inestabilidad política e institucional. En este tipo de situaciones, según como se dé el cambio, se definirá a matriz institucional final.⁷⁹

Por su parte, el autor rioplatense resalta a lo largo del texto la necesidad de culminar con el sistema autocrático que gobernó en la corta historia del país, tanto la heredada de la era colonial como de la vigente bajo el gobierno rosista.⁸⁰ Luego de haber hecho énfasis en los cambios constitucionales, legales y culturales que Alberdi ha pretendido realizar, queda por analizar los logros a los que apuntaba a través de esta serie de modificaciones.

En primer lugar, y tal como fue descripto oportunamente, Alberdi señaló la necesidad de adquirir una mano de obra más calificada. Esto se lograría a través de dos herramientas: desde el

⁷⁸ “Tratándose de organismos que surgen a consecuencia del conjunto de oportunidades que proporciona el marco institucional (...), hay efectos significativos de aprendizaje.” (pág. 124)

⁷⁹ “Igualmente importante es el hecho de que las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales. Como resultado, la tensión entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes produce resultados que tienen consecuencias importantes en la forma en que cambian las economías...” (pág. 65)

⁸⁰ “Todavía la obra de esos siglos y de la dominación metropolitana se mantiene en la América independiente más poderosa que la obra de su revolución fundamental, demasiado reciente para que haya podido destruir lo que estaba arraigado de siglos, no en las leyes escritas únicamente, sino en las costumbres, en las creencias heredadas, en las preocupaciones, más poderosas que las leyes escritas, y que las opiniones aceptadas...” (pág. 358)

lado argentino, la formación técnica y científica, entre otros saberes, de la población argentina, mediante la acción conjunta de los ministerios; del lado exterior, a través de la inmigración.

En este segundo aspecto, la intención de Alberdi fue de lograr captar inmigrantes de los países más industriales, que pudieran aportar su propio conocimiento técnico y más avanzado a la reciente nación, así como más advocada al trabajo, y de esta manera desarrollar la industria y el comercio.

En cuanto a los bienes de capital, Alberdi buscó promover dentro de ellos como una de las inversiones principales al desarrollo del ferrocarril. Entre sus ventajas esenciales, se encuentra la reducción de tiempo de transporte de bienes entre territorios, así como aumentar la comunicación y el traslado de individuos. El proyecto ideado por Alberdi se encuentra en la siguiente cita:

“Está ya muy avanzada la elaboración y ejecución del pensamiento de construir un ferrocarril interoceánico al través del territorio de la Confederación Argentina. El primer trabajo de esa vasta vía será el ferrocarril entre el Rosario y Córdoba (...) Ese camino será prolongado más tarde desde Córdoba hasta Chile, y desde el Rosario hasta el Brasil, de modo que la Europa se acerque a las costas del mar Pacífico tres veces más que lo está en el día por el istmo de Panamá.” (pp. 270-271)

Asimismo, el ferrocarril sería útil para lograr captar a los extranjeros a habitar el suelo argentino:

“Para la República Argentina ese camino sería la base de fierro de su constitución, y para la América del Sud el medio de poblar sus territorios desiertos.” (pág. 271)

A su vez, el pensador tucumano consideró necesario actualizar el sistema de comunicaciones que regía en ese entonces; no sólo a través de mejoras portuarias y construcción de carreteras, entre otras obras de infraestructura, sino también modernizarlo al punto de traer al país las últimas innovaciones tecnológicas:

“Con el ferrocarril vendrá el telégrafo eléctrico a dar un auxilio poderoso a la renta de correos; las líneas de vapores establecidas en los ríos al favor del nuevo sistema, traerán con el tráfico a las provincias exteriores de la Confederación, la porción de una renta, que el antiguo exclusivismo fluvial dejaba en las áreas de la única provincia exterior y marítima de entonces.” (pág. 272)

En cuanto a la necesidad de financiamiento del exterior, Alberdi consideraba que el cumplimiento en los plazos de pago, las garantías, y la moderación de los consumos públicos

facilitarían la toma de préstamos a entidades financieras, incluso a tasas de interés más reducidas. Sobre estas cuestiones, comenta:

“Para que la amortización aumente la confianza pública en favor del Estado considerado como deudor, es menester que se efectúe con fondos reales y verdaderos, que el gobierno tiene que separar del producto de las contribuciones o de la venta de sus tierras y bienes nacionales. Luego el arreglo de las contribuciones es el punto de partida para la creación de la deuda o crédito público.

Otra condición esencial para que la deuda del Estado infunda confianza a los compradores de sus títulos, es que los fondos ajenos, que recibe a crédito, se inviertan en obras públicas de tal utilidad, que den al fisco los nuevos recursos para pagar los intereses y los dividendos de su deuda.”

De esta manera, Alberdi deja en manifiesto las proyecciones a las que pretende alcanzar en base a las reformas económicas adoptadas: el factor trabajo, el capital de la economía real, y el capital de la economía financiera.

3. Divergencia de economías

Por último, merece resaltarse el hecho que ambos autores han recurrido a la comparación de los pasados históricos, así como de los procesos de formación política de América latina por un lado, y América anglosajona –en particular, Estado Unidos- por otra. Asimismo es particular observar que los pensadores tratados en este trabajo recurren a analizar las instituciones de las madres patrias respectivas: para el primer caso, España; para el segundo, Inglaterra.

En lo que concierne a North, en su escrito trata en repetidas ocasiones las distintas trayectorias por las que las sociedades transitan. Cuando las instituciones tienden a la eficiencia, la vía es de crecimiento y bienestar. Sin embargo, de tratarse de instituciones ineficientes, en donde el cumplimiento de los contratos se torna difícil, donde los derechos de propiedad no están claramente definidos ni garantizados, donde los agentes realizan acuerdos pero a precios elevados o con un margen de utilidad muy bajo, entonces la vía de largo plazo resulta ser ineficiente, y sus habitantes deben acomodarse a su realidad disponible.⁸¹

Como origen de estas trayectorias, North encuentra que los pasados coloniales de Estados Unidos y América latina difieren a raíz del país que colonizó a cada uno. Sobre el primero, afirma que la herencia económica de los ingleses le brindó a los Estados Unidos las herramientas

⁸¹ “Una vez que se establece la vía de desarrollo en un curso fijo, las externalidades de la red, los procesos de aprendizaje de los organismos y el modelamiento subjetivo de las cuestiones, derivado históricamente, se refuerza el curso.” (pág. 129)

económicas para desarrollar su potencial industrial. Esto fue posible gracias a un contexto de derechos de propiedad otorgados desde el gobierno inglés, tal como lo presenta la siguiente cita:

“El análisis institucional introduce en el marco teórico la enorme importancia de la herencia inglesa de las ideas e instituciones para la creación de la economía colonial y de los mercados relativamente eficientes que caracterizaron esa etapa. Las organizaciones se irguieron para aprovechar las oportunidades resultantes (...) produjeron una floreciente economía colonial.” (pp. 173-174)

Sin embargo, North encuentra en su análisis que la influencia de los ingleses en el país norteamericano fue también en materia institucional. Pese a no determinar la causalidad, los mercados eficientes nombrados en la cita previa, junto con instituciones informales que acompañan la tarea productiva –tales como la cultura de esfuerzo, la horizontalidad en la actividad política entre colonos, y las ideologías– han obrado de manera conjunta para favorecer el despegue de la industria estadounidense, tal como se presenta a continuación:

“La herencia no fue únicamente económica sino también política e intelectual – juntas de poblaciones y autogobierno, asambleas coloniales y las tradiciones intelectuales de Hobbes y Locke–” (pág. 174)

Por último, el gran logro para North que le dio a la economía estadounidense la posibilidad de consolidarse no sólo en un momento del tiempo, sino en el largo plazo, ha sido la capacidad del país de adaptarse a los cambios planteados por las variaciones de precios relativos, como resultados de las innovaciones tecnológicas. Gracias a una respuesta relativamente veloz para realizar ajustes institucionales, el pensador estadounidense considera que la sociedad ha podido desarrollarse plenamente durante el siglo XIX, a través de la incorporación de los ajustes en las funciones de utilidad de los agentes. Así se expresa:

“En realidad, fueron las características adaptativamente eficientes de la matriz institucional (tanto las reglas formales como las limitaciones informales encarnadas en actitudes y valores) lo que produjo un medio económico y político que premió la actividad productiva de las organizaciones que desarrollaron aptitudes y conocimientos.” (pág. 174)

Si bien es cierto que los Estados Unidos han pasado por guerras desde su era colonial, como la guerra de independencia, la guerra de secesión, entre otras, muchas de las instituciones heredadas de los ingleses fueron mantenidas y /o adaptadas.⁸²

⁸² “... aunque la revolución creó los Estados Unidos, la historia posrevolucionaria sólo puede entenderse en términos de la continuidad de muchas instituciones informales, y también formales, de limitaciones prorrogadas después de la revolución de independencia pero existentes antes de ella.” (pág. 134)

Ahora bien, respecto al segundo caso, las colonias hispánicas han sufrido los abusos institucionales de la península ibérica. Diseñados a partir de regímenes centralizados y altamente burocratizados, las colonias españolas han pasado por el sistema mercantilista del imperio español, en donde la posibilidad de comercio se encontraba restringida únicamente a los territorios permitidos por la corona. Además, comparativamente con la realidad anglosajona, North señala que la colonización de América se dio por parte de España se dio en un contexto de crisis y violación de derechos de propiedad.⁸³

A partir de un sistema improductivo, de restricciones comerciales, y de falta de innovación, el gasto imperial se tornó demasiado oneroso como para solventar gastos, por lo que los líderes castellanos terminaban por usurpar los ahorros privados. Como consecuencia, North comentó:

“La despoblación en el campo, el estancamiento de la industria y el colapso del sistema de comercio de Sevilla con el Nuevo Mundo encontraron un paralelo político con las revueltas de Cataluña y Portugal. (...) Las medias que se consideraron viables en el contexto de las limitaciones institucionales y de las percepciones de los actores fueron los controles de precios, los aumentos de los impuestos y las confiscaciones repetidas.” (pág. 150)

Cuando las colonias españolas se pronunciaron contra el sistema vigente, padecían de estas condiciones ineficientes institucionales. Por ello, cuando proclamaron su independencia, e intentaron mejorar su mecanismo legal y modificar su cultura, no supieron hacer frente a la imposición de normas formales⁸⁴, lo que significó que se mantuvieran en la vía ineficiente aun después de independizarse. Los agentes, con sus culturas e ideologías, tuvieron resistencia a adoptar las nuevas formas que se buscaban incorporar al sistema institucional.

Resulta interesante encontrar que Alberdi coloca de manifiesto este parecer con grandes semejanzas. Sobre la experiencia de la colonia, adicionalmente a lo ya mencionado en el apartado anterior, este autor comenta:

⁸³ “En el caso de Hispanoamérica, la conquista ocurrió en el preciso momento en que declinaban las Cortes de Castilla: los conquistadores impusieron una religión uniforme y una administración burocrática también uniforme sobre la sociedad ya existente (...), y hubo crisis de recurrentes sobre problemas de autoridad y control de la maquinaria burocrática.” (pág. 134)

⁸⁴ “En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién declarada la independencia. La reversión gradual, país por país, al control centralizado burocrático caracterizó a Hispanoamérica en los siglos XIX y XX.” (pág. 134-135)

“La organización económica de las colonias españolas, que hoy son las Repúblicas de la América del Sud, tuvo origen en el conocido sistema de Carlos V y Felipe II, a quienes se atribuye la ruina de la libertad económica en Europa, y el establecimiento de la política de prohibiciones y exclusiones, (...)

Este solo antecedente basta para apreciar la complejidad económica que debemos a la política de nuestro origen, y cuanto trabajo y tiempo serán necesarios para cambiar ventajosamente nuestro modo de ser originario y secular.

Satisfecha con el oro de América, la España desatendió y perdió sus fábricas.

Para imponernos el consumo de sus productos fabriles, nos impidió obtenerlos del extranjero, y nos prohibió establecer manufacturas, construir buques y educar nuestros hijos en otro país europeo que la España.” (pág. 38)

A fin de demostrar la similitud considerable que presenta con North, a continuación se presenta una cita en donde Alberdi refleja su estudio sobre la historia española, y el impacto en la colonización:

“La España se despobló y mantuvo estacionaria y escasa la población de América, por la exclusión sistemática que hizo siempre del extranjero, poblador natural de este continente desierto (...).

La España excluyó al extranjero, en mengua de su población hábil para la industria, por la intolerancia y la persecución religiosa. En tiempo de los reyes católicos, arrojó de su suelo un millón de judíos, capitalistas o industriales los más de ellos.” (pp. 158-159)

Al igual que con North, surge de inmediato la evidencia que características como el despoblamiento y la escasez de capital fueron propias de la realidad española, lo que contribuyó a la miseria en los pueblos americanos: al no contar con herramientas productivas sólidas, los países hispánicos debieron afrontar la realidad en tanto naciones independientes con suma dificultad.

Además, Alberdi atribuye la ausencia de industrias y de capitales privados al hecho que los gobiernos españoles han logrado, a través de maneras poco morales o de dudosa legitimidad, deshacerse de los individuos con mayor potencial a llevar adelante las tareas industriales.

Frente a este hecho, Alberdi se pronuncia contra el sistema español de la siguiente forma:

“Somos la obra de esos antecedentes reales, no de las proclamas escritas de la revolución. Esas costumbres, esas nociones, esas leyes, son armas de opresión que

todavía existen y que harán renacer la tiranía económica porque han sido hechas justamente para consolidarla y sostenerla.

Es necesario destruirlas y reemplazarlas por hábitos, nociones y leyes, que sean otros tantos medios de poner en ejecución la libertad proclamada en materias económicas. Cambiar el derecho de los virreyes, es desarmar a los tiranos, y no hay más medio de acabar con ellos. El tirano es la obra, no la causa de la tiranía; nuestra tiranía económica es obra de nuestra legislación de Carlos V y Felipe II, vigente en nuestros instintos y prácticas, a despecho de nuestras brillantes declaraciones de principios.

Mientras dejéis que nuestros gobernadores y presidentes republicanos administren los intereses económicos de la República según las leyes y ordenanzas que debemos a aquellos furibundos enemigos de la libertad de comercio y de industria, ¿qué resultará en la verdad de los hechos? - Que tendremos el sistema colonial en materias económicas, viviendo de hecho al lado de la libertad escrita en la Constitución republicana.” (pp. 45/46)

De esta manera, el pensador tucumano deja sentado su parecer de manera esclarecedora: si se desea revertir la situación de pobreza y miseria, tal como lo fue bajo las condiciones en tiempos de españoles –y posteriormente, con Rosas–, entonces es menester realizar un cambio en las instituciones tanto formales como informales (“hábitos, nociones y leyes”). Si España fue despoblada por fuertes aranceles y restricciones legales al libre comercio, entonces en la reciente nación argentina es preciso otorgar leyes que garanticen el librecambio, a través de la reducción de las tarifas a los bienes del exterior, así como garantizar una serie de derechos para que los comerciantes y ahorristas sientan confianza para invertir y producir.

En terminología de North, a través de este cambio institucional, demandado por las funciones de utilidad crecientes de las organizaciones, se logrará un cambio en la vía de crecimiento; al tornarse las instituciones en eficientes, el crecimiento de largo plazo será mayor y el bienestar general, también.

V. Conclusión

A lo largo del presente trabajo, se ha trascendido en los puntos principales de los escritos de Juan B. Alberdi y Douglass N. North, referentes en los países respectivos de la escuela institucionalista.

En primera instancia, se ha analizado al “Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853” de Juan B. Alberdi. Habiendo revisado sus aspectos

centrales, se puede observar que el pensador tucumano ha realizado un análisis detenido del pasado histórico de las provincias rioplatenses, y de cómo influyó el conjunto de leyes dictaminadas desde las autoridades gobernantes a los hábitos de los pueblos coloniales. Para Alberdi, los excesos de la primera y los vicios de la segunda derivaron en el retraso industrial y en la ausencia de crecimiento.

Para revertir esta condición desfavorable para un país naciente, tal como lo era la Argentina a mediados del siglo XIX, en su libro Alberdi describe vívidamente una serie de reformas, de origen político, económico y social, entre otros, a raíz de su crítica de la realidad poscolonial. Si los aranceles habían repelido a los comerciantes, si los impuestos habían sofocado a los contribuyentes, si la irrupción estatal en los derechos de propiedad había ahuyentado a los créditos, entonces es menester modificar el marco legal por uno inspirado en el liberalismo.

Por su parte, la desintegración política, la ausencia de una cultura de trabajo, la preferencia por el gasto improductivo por sobre el reproductivo, en terminología alberdiana, fueron factores culturales y sociales que se presentaron como restricciones al desarrollo del comercio y de las actividades productivas. Resulta imprescindible para Alberdi lograr la unidad nacional, en un contexto de derechos, libertades, garantías, e igualdad.

Más aún, en proyección al mediano y largo plazo, la promoción a la inmigración, el otorgamiento de derechos a individuos del exterior, y las reformas fiscales del Tesoro en un contexto de federalismo fiscal, son todas herramientas que Alberdi encuentra para asentar los cambios de corto plazo precedidos, y afianzar el verdadero espíritu de la Constitución de lograr el bienestar general.

Asimismo vale señalar la tarea de North en difundir su teoría de las instituciones. Al proponer una teoría dinámica de las instituciones, en donde señala la acción conjunta de limitaciones formales e informales, así como de su interacción con las organizaciones, o agentes de cambio, North logra consolidar un análisis integral de los aspectos centrales a considerar para explicar las causas de divergencia entre economías.

Tal como lo señala North, entender la matriz institucional vigente de una sociedad, en un momento del tiempo, resulta indispensable a la hora de realizar reformas, en particular cuando los actores políticos pretendan alterar el sendero de largo plazo. Su expresión "La historia importa" no es sino un reflejo que las sociedades poseen un conjunto de normas sociales, culturales, intelectuales e ideológicas que configuran su esquema analítico, por lo que los reformadores no podrán desconocer un legado histórico arraigado en las tradiciones locales de cada sociedad.

De todas maneras, este autor resalta con igual importancia la necesidad de que los mercados tiendan a costos de transacción cero, ya que las partes difícilmente podrán sacar más provecho

alterando alguna de las cláusulas pactadas. Y para lograr este estado, indudablemente la sociedad debe contar con un esquema legal en donde las limitaciones formales promuevan la eficiencia, el intercambio y la transparencia –es decir, el sistema de incentivos–, así como obren como terceras partes que aseguren la ejecución forzosa de los contratos, y así disminuir el incumplimiento de ellos.

En la medida que la matriz institucional favorezca la igualdad de oportunidades, la libertad, y otras garantías del estado de derecho, las organizaciones tenderán a destinar sus recursos en ampliación de saberes y mejoras tecnológicas, lo que definirá un sendero de largo plazo creciente estable. En cambio, cuando las organizaciones operan fuera del margen de la ley vigente, o bien resuelven sus problemas de información asimétrica con un componente elevado de limitaciones informales, entonces se manifiesta la ineficiencia del contexto institucional, que de mantenerse en el tiempo, supondrá un estancamiento en el bienestar.

Resulta interesante resaltar el paralelismo que existe entre ambos pensadores que, pese a no haber compartido la misma geografía, o tiempo, o idiosincrasia, o herramientas epistemológicas, tanto Alberdi como North parecen comulgar en numerosos puntos. En ambos casos, sin desprenderse del liberalismo inglés, francés o estadounidense, definen que existen matices que merecen ser atendidas a la hora de evaluar el progreso de las sociedades a través del tiempo.

Restará para futuros trabajos realizar una comparación con otros pensadores que en sus escritos contengan su teoría institucional, o asimismo realizar un análisis cuantitativo para analizar los cambios en las variables a partir de la reforma institucional. De todas maneras, queda en evidencia que tanto Alberdi como North comparten una serie de preceptos fundamentales, lo que brinda la riqueza al presente trabajo.

VI. Bibliografía

- ❖ Alberdi, Juan Bautista, (1853) Constitución de la Nación Argentina.
- ❖ _____, (1856) “Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853”. Editorial *emecé*, Buenos Aires, 2010.
- ❖ Ibarbia, José María, (2010) “Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853”. Revista *Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 53, pp. 121-174. ESEADE, octubre 2010.
- ❖ North, Douglass C., (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.*, “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, 1990.
- ❖ Villanueva, Javier (2009), “El Desarrollo Económico en Juan Bautista Alberdi”. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía. Documento de trabajo N° 30.

VII. Anexo: Artículos citados de la Constitución Nacional de 1853

Parte primera

Declaraciones, derechos y garantías

Artículo 1.- *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.*

Artículo 2.- *El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano.*

Artículo 3.- *Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por una ley especial.*

Artículo 4.- *El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de las Aduanas; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencia de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.*

Artículo 5.- *Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

Artículo 6.- *El Gobierno federal interviene con requisición de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior.*

Artículo 7.- *Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán.*

Artículo 8.- *Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al, título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias con federadas.*

Artículo 9.- *En todo el territorio de la Confederación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.*

Artículo 10.- *En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.*

Artículo 11.- *Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.*

Artículo 12.- *Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito.*

Artículo 13.- *Podrán admitirse nuevas provincias en la Confederación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas, y del Congreso.*

Artículo 14.- *Todos los habitantes de la Confederación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.*

Artículo 15.- *En la Confederación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas, es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano p funcionario que lo autorice.*

Artículo 16.- *La Confederación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra consideración que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.*

Artículo 17.- *La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes*

queda borrada para siempre del código penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

Artículo 18.- *Ningún habitante de la Confederación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes y las ejecuciones a lanza o cuchillo. Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.*

Artículo 19.- *Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Confederación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.*

Artículo 20.- *Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Confederación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.*

Artículo 21.- *Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.*

Artículo 22.- *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.*

Artículo 23.- *En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente de la*

República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Confederación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.

Artículo 24.- *El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados.*

Artículo 25.- *El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.*

Artículo 26.- *La navegación de los ríos interiores de la Confederación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.*

Artículo 27.- *El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.*

Artículo 28.- *Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.*

Artículo 29.- *El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.*

Artículo 30.- *La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, pasados diez años desde el día en que la juren los Pueblos. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.*

Artículo 31.- *Esta Constitución, las leyes de la Confederación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales.*

Parte segunda: Autoridades de la Confederación

Capítulo IV

Artículo 64.- *Corresponde al Congreso:*

1. *Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas;*
2. *Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan;*
3. *Contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Confederación;*
4. *Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional;*
5. *Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes;*
6. *Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Confederación;*
7. *Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Confederación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión;*
8. *Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios;*
9. *Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas;*
10. *Hacer sellar monedas, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Confederación;*
11. *Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados;*
12. *Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí;*
13. *Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Confederación;*
14. *Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Confederación; fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización,*

- administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias;*
- 15. Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo;*
 - 16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo;*
 - 17. Establecer tribunales inferiores a la Suprema corte de justicia, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales;*
 - 18. Admitir o desechar los motivos de dimisión del Presidente o Vicepresidente de la República, y declarar el caso de proceder a nueva elección: hacer el escrutinio y rectificación de ella;*
 - 19. Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás Naciones, y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Confederación;*
 - 20. Admitir en el territorio de la Confederación otras órdenes religiosas a más de las existentes;*
 - 21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz;*
 - 22. Conceder patentes de corso y de represalias, y establecer reglamentos para las presas;*
 - 23. Fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos;*
 - 24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias, o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Confederación, y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias, y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la Confederación, dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescripta por el Congreso;*

25. *Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Confederación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él;*
26. *Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Confederación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo;*
27. *Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Confederación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias para establecer fortalezas, arsenales, almacenes, u otros establecimientos de utilidad nacional;*
28. *Examinar las Constituciones provinciales y reprobirlas si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución; y hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Confederación Argentina.*