

## Convertibilidad e Instituciones

Adrián C. Guissarri<sup>1</sup>

### Introducción

*Through time, of course, as more and more people go through the learning process and come to predict the monetary issue policy of the government accurately, and as the real revenue gains from inflation approach zero, the incentive for government (as well as for individuals) to seek ways and means of devising some sort of enforceable agreement or contract to avoid the dilemma of the monetary game is increased.*

James M. Buchanan and H. Geoffrey Brennan, 1981.<sup>2</sup>

La cita de Buchanan-Brennan del encabezamiento de esta Introducción resume analítica y ajustadamente la evolución de la historia monetaria de Argentina, de aproximadamente los últimos sesenta años anteriores a abril de 1991, cuando se acordó, por Ley (*enforceable agreement or contract to avoid the dilemma of the monetary game*), el mandato de la Convertibilidad y que luego se perfeccionó otorgando la separación e independencia del Banco Central de los otros poderes políticos del Estado.

La pregunta que nos convoca en esta reunión es evaluar cual ha sido el desempeño de la regla de Convertibilidad y la independencia institucional del Banco Central en los primeros diez años de aplicación. Cualquier indicador monetario general que respete los canones mínimos de racionalidad económica no podría negar que el desempeño ha sido notablemente satisfactorio. Aunque esta evaluación esta exhaustivamente desarrollada en otros trabajos presentados en esta reunión vale la pena tener presente algunas de las ventajas más notorias de la regla de Convertibilidad e independencia del Banco Central. Tomando como referencia los mencionados sesenta años, la Convertibilidad e independencia del Banco Central nos permitió liberarnos del impuesto inflacionario, inconsulto, a los ingresos y activos monetarios; no se repitieron las expropiaciones a los activos financieros y las redistribuciones de ingresos, también inconsultas, que representaron las reformas monetarias de 1982 y la de 1989/90; permitió aumentar los niveles de monetización de la economía y de capitalización del mercado de capitales; introdujo previsibilidad en la formación de los precios relativos; se enfrentaron shocks

---

<sup>1</sup> Este trabajo se realizó bajo el patrocinio del Banco Central de la República Argentina con motivo del Seminario: *The Currency Board's First Decade: Argentina and the Convertibility Law*, Buenos Aires, Abril 5 y 6, 2001. Las opiniones son las del autor y, en ningún modo, representan las de la institución patrocinante. Permiso para publicar en Libertas otorgado por el autor.

<sup>2</sup> Buchanan, James M. y Brennan, H. Geoffrey, "Monopoly in Money and Inflation", en James M. Buchanan, *Constitutional Economics*, página 72, Basil Blackwell, 1991.

externos sin provocar crisis sistémicas como fue el caso del tequila, la crisis asiática y la rusa; se reconvirtió el sistema bancario haciendolo más eficiente y competitivo y se establecieron regulaciones prudenciales mas estrictas que las recomendadas internacionalmente.

Sin embargo, este trabajo debería evaluar el desempeño institucional de la regla de convertibilidad e independencia del Banco Central. En este caso, la primera pregunta que uno debe hacerse es ¿Cuáles son los cánones analíticos para evaluar dicho desempeño institucional? La segunda pregunta es ¿Cuáles son las condiciones de estabilidad institucional? Y la tercera es ¿Qué podemos aprender de la experiencia institucional de Argentina?

Antes de intentar contestar estas preguntas debemos precisar las características institucionales de la convertibilidad e independencia del Banco Central. Es obvio que existen dos componentes. Un componente es la regla de política monetaria elegida. En nuestro caso, la convertibilidad. El segundo componente es el poder político que la estructura del sistema de gobierno otorga, o no, a la autoridad monetaria para administrar la regla de política monetaria. En nuestro caso la independencia del Banco Central implica la separación de los otros poderes del sistema de gobierno, y los límites que esta separación establece para controlar dicho poder. Existen distintos mecanismos para otorgar el poder y fijar sus límites. En Argentina, básicamente, el procedimiento para el nombramiento de la autoridad monetaria es por elección del Poder Ejecutivo y acuerdo del Senado. La elección se intercala con los períodos de elección del Presidente, y su remoción requiere de un "debido proceso" por incumplimiento de las facultades otorgadas. El propósito no es analizar detalladamente las características legales de la independencia del Banco Central, sino separar la analítica para evaluar la regla de política monetaria de la analítica para evaluar el uso del poder político. En consecuencia, el análisis del componente institucional esta asociado a la analítica del poder político y ese es el objetivo de este trabajo. Por ello en el punto II se planteará cual es La Naturaleza del Poder y en el punto III se analizará cual es La Estructura de los Sistemas de Poder.

Volviendo a la primera de nuestras preguntas principales, ¿Cuáles son los cánones analíticos para evaluar el desempeño institucional de la regla de convertibilidad e independencia del Banco Central? En la literatura económica se pueden distinguir dos corrientes diferentes para contestarla. La primera de ellas responde a cánones, que podríamos llamar de optimización local, ya que evalúan la política monetaria y el poder de la institución que la administra suponiendo que el óptimo local es también global. Esta literatura se ocupa de investigar los problemas de inconsistencia temporal, los incentivos de contratos que aseguren el cumplimiento de las metas de la regla de política monetaria elegida, la coordinación de la política fiscal y monetaria, el equilibrio de la áreas monetarias, etc. En un reciente trabajo de C. H. Beddies se hace una reseña de las principales contribuciones a esta corriente de análisis<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Beddies, Christian H., *Selected Issues Concerning Monetary Policy and Institutional Design for Central Banks: A review of Theories*, IMF Working Paper, WP/00/140, August 2000.

La otra corriente en la literatura económica es aquella que analiza las condiciones institucionales y económicas globalmente, donde la regla de política monetaria y el poder de la institución que la administra esta inserta en un dominio económico e institucional más general, donde pueden existir más de un óptimo y donde las condiciones de estabilidad son más difíciles de modelar y, en general, más precarias. En esta línea de pensamiento económico se inscriben las escuelas del *Public Choice*, *Law and Economics*, La Nueva Historia Económica, etc.

Los cánones analíticos de esta segunda corriente nos permitirán examinar las condiciones institucionales de la convertibilidad e independencia del Banco Central con una perspectiva más global ya que la independencia del Banco Central esta en pugna con la falta de independencia en los otros poderes del sistema de gobierno. Este "desequilibrio institucional" no ha sido aparentemente estable en la historia económica e institucional argentina. Al fin y al cabo no debe olvidarse que el poder político (instituciones), cualquiera que sea la separación de poderes, administra recursos públicos (recursos económicos).

El esquema que se intentará bosquejar en este trabajo permite explicar mas consistentemente la azarosa historia institucional de Argentina, las condiciones de la actual coyuntura económica y las perspectivas en las condiciones de estabilidad de la convertibilidad e independencia del Banco Central. Como se indicó anteriormente, luego de analizar en los puntos II y III la naturaleza y estructura del poder, en el punto IV se estima El Costo de la Inseguridad Jurídica en términos del PBI y en el V se examinan las condiciones de competencia en el mercado político argentino. En el punto VI se recogen las reflexiones finales que sugieren las hipótesis desarrolladas en este trabajo.

## **La Naturaleza del Poder**

Vilfredo Pareto, conocido por los economistas por sus contribuciones a la teoría económica, también dedicó pasión y pensamiento a los problemas sociológicos y políticos de su tiempo. Schumpeter cree que su contribución a la sociología "no es, como su economía, una realización técnica de primer orden"<sup>4</sup>, sin embargo comprende que "su condición de pensador nato debió verse impresionada ante la ineficiencia de los argumentos racionales [en los debates relativos a la política económica y a la política en general] y es natural que se preguntara acerca de las motivaciones que realmente determinan la acción política, así como el destino de los estados y civilizaciones"<sup>5</sup>. Hirschleifer<sup>6</sup>, justamente, cita a Vilfredo Pareto describiendo la conducta de los hombres como:

---

<sup>4</sup> Schumpeter, J. A., *10 grandes economistas de Marx a Keynes*, pág. 197, Alianza 1967.

<sup>5</sup> Schumpeter, J. A., op. cit. pág. 189.

<sup>6</sup> Hirschleifer, Jack, "The Dark Side of the Force", *Economic Inquiry*, Vol. XXXII, January 1994.

The efforts of men are utilized in two different ways: they are directed to the production or transformation of economic goods, or else to the appropriation of goods produced by others.

Para Pareto, el poder es tan inherente a la naturaleza humana como lo es el interés propio. A nivel de las conductas individuales necesitamos de criterios éticos o de benevolencia para discernir entre ambas conductas. A nivel de comportamiento de grupos de decisión colectiva la legitimación es más compleja, ya sea que dichos grupos son corporativos con objetivos comunes o, gobiernos con objetivos de "bienestar general". La teoría económica convencional descansa en el principio de interés propio, a nivel individual y, a nivel colectivo, el paradigma de competencia es el preferido porque asegura las condiciones para respetar los derechos o preferencias de los individuos (demanda), para la eficiencia de sus decisiones (oferta) y para la atomización del poder. Sin embargo, esa misma teoría no establece cuales son las condiciones y principios que nos aseguren la custodia del estado de derecho y de la eficiencia en las decisiones e intercambio de los individuos, es decir el orden institucional.

Este es un dilema muy importante y general sobre el que se han dado muchas respuestas desde todas las ciencias sociales y que no es propósito revisar en este trabajo. Sin embargo, la lógica desarrollada por Mancur Olson<sup>7</sup> permite reunir en un mismo esquema analítico las características de regímenes de gobierno, autocrático y democrático, y donde es posible identificar las condiciones generales del estado de derecho y eficiencia que tanto preocupa desentrañar a la literatura sobre economía e instituciones.

Olson apela a lo que él llama la "metáfora del criminal" para mostrar lo esencial de la lógica del poder. Cualquier comunidad que dedica el esfuerzo de sus individuos a actividades motivadas por el interés propio y a crear riqueza también está expuesta a la apropiación coercitiva de los individuos que desarrollan actividades criminales. Mientras la actividad criminal sea ejercitada a nivel individual, y aun competitivamente por varios criminales individuales ( $n$ ), la actividad criminal depredará la riqueza de la comunidad ya que para cada criminal, individualmente, los beneficios serán iguales al botín común de riqueza que crean los otros miembros de la comunidad. Por otra parte, los costos, en términos de la riqueza transferida a los criminales, se dividirán proporcionalmente entre todos los individuos de la comunidad que se dedican a crear riqueza. La depredación de la riqueza de la comunidad afecta desfavorablemente tanto a quienes se ocupan de crearla como también a quienes se ocupan de apropiársela. Esta situación es el caso clásico conocido como "the tragedy of the commons"<sup>8</sup>. En el caso que nos ocupa, la riqueza de la comunidad es el "recurso de propiedad común" que explotan los criminales.

---

<sup>7</sup> Olson, Mancur, *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, New York, 2000. El detalle analítico del modelo se publicó con anterioridad como: McGuire, Martin C. y Olson, Mancur, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, March 1996.

<sup>8</sup> Originalmente planteado por H. Scott Gordon en "The Economy Theory of a Common Property Resource: The Fishery", *Journal of Political Economy*, Vol. 62, 1954.

De ser ésta la situación en la comunidad hipotética que se planteó, existirán incentivos para tomar algunas acciones de decisión colectiva. Mientras la conducta de algunos de sus miembros, los que crean riqueza, esté motivada sólo por el interés propio y la benevolencia, pero que deban convivir con otros miembros cuya conducta esté motivada por el poder, a los primeros les interesará ceder en monopolio el uso del poder, no sólo por razones éticas, sino también para minimizar la depredación. En consecuencia, deberá elegir a uno de los  $n$  criminales para que los proteja de los  $n-1$  otros depredadores (incluso podrían licitar el cargo, elecciones). Igualmente de parte de los criminales, existirá alguno de ellos que sea el más eficiente, en términos de poder, para poder proveer el servicio de protección, es decir, controlar a los otros  $n-1$  criminales. Seguramente los  $n-1$  criminales no quedarán desempleados sino que los empleará el criminal monopolista bajo alguna forma de organización jerárquica. En esta forma de organización se reconocen las características generales bajo las cuales se organizan las mafias<sup>9</sup>. Naturalmente que la solución monopólica elegida es una simplificación de los problemas de inestabilidad en los contratos que se plantean en la literatura sobre los comportamientos de los grupos de acción colectiva o en mercados oligopólicos. Estos son difíciles de generalizar y tampoco son el tema principal de este trabajo.

Olson ilustra esta lógica del poder con el caso histórico de Feng Yu-hsiang, un lord de la guerra, en el período anárquico de la República China a principios de siglo XX. La trayectoria de Feng Yu-hsiang fue exitosa no sólo por sus dotes como guerrero sino también porque asumió el rol de garantizar la seguridad de los habitantes de las áreas que dominaba, repeliendo a sus colegas guerreros que sólo aspiraban a saquear el producto. De este modo Feng Yu-hsiang asumía el rol de protector de la seguridad de las áreas dominadas y les permitía a sus habitantes desplegar todas sus capacidades para generar riqueza.<sup>10</sup>

A esta altura de la discusión podemos jerarquizar institucionalmente al monopolista protector y describirlo como un sistema de gobierno autócrata que cobrará impuestos ( $T$ ) con los que financiará los costos de protección ( $F$ ) con el objetivo de maximizar sus propios ingresos con los beneficios monopólicos ( $T - F$ ).

Nada impide que el autócrata descubra otros incentivos<sup>11</sup> para mejorar las transferencias a sus arcas. Existen otros bienes públicos que el autócrata puede proveer de manera que se mejore la asignación de los recursos entre los miembros de la comunidad adicionalmente a los de apropiación por saqueo:

Still more, broadly, a legal system includes the rule-making process at both the administrative and legislative levels and it defines who is permitted to participate in making the rules.

---

<sup>9</sup> Gambetta, Diego, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Harvard University Press, 1993.

<sup>10</sup> La misma analítica está implícita en la historia de ficción del siglo XVII que muestra cinematográficamente Akira Kurosawa en *Los Siete Samurais*, 1954.

<sup>11</sup> Los incentivos también existen para los miembros creadores de riqueza de manera que pueden negociarlos con el autócrata.

...to asses the proposition that effective judicial systems are a requisite to optimal market functioning, it is useful to consider the role of the judicial process under various economic models.

In the end, the ultimate test of a judicial system is whether the system gives citizens in general the confidence that, if necessary, an institution is available to which they can turn for vindication of their rights, even against the king.<sup>12</sup>

Estos servicios que optimizan las actividades productivas y de intercambio de la comunidad podemos representarlos por el gasto  $G$  que asigna el autócrata para proveer servicios que sirvan para mejorar los rendimientos de ingreso generada por los individuos creadores de riqueza. El incentivo para el autócrata es que puede gravar los aumentos de ingreso que resulten de la mejora en la asignación de recursos como consecuencia de los servicios  $G$  que provee.

En consecuencia, el autócrata ahora optimizará respecto a la tasa de contribución  $R$  y a la de gastos en "servicios de seguridad jurídica"  $G$ , de modo de maximizar la transferencia neta a sus arcas,  $NA$ , dada por

$$NA = T - (F + G) > 0$$

donde  $NA$  son las transferencias netas para el autócrata o monopolista del poder.

A partir de la misma analítica se pueden concebir otros regímenes de gobierno ordenados en función de la cantidad de individuos que maximizan o, que se favorecen de las transferencias que resultan de la diferencia entre recursos tributarios y servicios de seguridad y justicia. De acuerdo al análisis de McGuire-Olson<sup>13</sup>, en un extremo se tiene el régimen autocrático, según se analizó, y en el otro extremo la "democracia consensual", o el "gobierno óptimo", como lo llama Niskanen<sup>14</sup>. El caso del "gobierno óptimo" supone que los individuos de la comunidad están satisfechos con la distribución de sus ingresos y contribuyen a la provisión de los bienes públicos  $G$  con una tasa  $R$  proporcional a los ingresos. En este caso la transferencias netas serían cero y la función objetivo a maximizar se escribe como

$$NO = T - (F + G) = 0$$

donde  $NO$  son las transferencias netas a los representados por el "gobierno óptimo" que, en este caso, son cero. Esta clase de régimen es más una referencia analítica de comparación que una forma de organización posible de gobierno.

---

<sup>12</sup> Sherwood, R.M., Shepherd, G. y de Souza, C.M., "Judicial Systems and Economic Performance", op.cit.

<sup>13</sup> McGuire, Martin C. y Olson, Mancur, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", op.cit.

<sup>14</sup> Niskanen, William A., "Autocratic, Democratic and Optimal Government", *Economic Inquiry*, Vol. XXXV, July 1997. En este trabajo, Niskanen, en base al modelo desarrollado McGuire-Olson, estima, en términos de creación de riqueza (PBI) y parámetros fiscales y electorales de EEUU, las diferencias de cada uno de los regímenes de gobierno.

Entre ambos extremos de este espectro se encuentran regímenes democráticos representativos que Niskanen los modela con el mismo objetivo de maximizar la transferencia, entre recursos tributarios y los costos de seguridad jurídica, a los representados del gobierno que representan, de alguna manera, condiciones electorales más competitivas para quienes aspiran al poder que en el caso del régimen autocrático o monopolístico. Únicamente en el caso del "gobierno óptimo" el *deadweight loss* sería cero, como dijimos, ya que todos están de acuerdo con la distribución de sus ingresos, creadores y apropiadores de riqueza, y la seguridad jurídica se financia en proporción a los ingresos o riqueza. En otras palabras, sería un óptimo paretiano, en el cual los servicios de "seguridad jurídica" se proveerían eficientemente y el sistema electoral sería redundante, ya que el régimen de gobierno no requeriría transferencias entre individuos, pertenezcan a los creadores de riqueza o a los que se la apropian.

En resumen, el "gobierno óptimo" es a los bienes públicos lo que la competencia perfecta es a los bienes privados. Esta conclusión no es especialmente novedosa ya que se ajusta a los cánones generales de la analítica económica, una función a optimizar con alguna clase de restricciones. Lo atrayente de este enfoque no está en la analítica de la optimización sino en la especificación de las restricciones. La diferencia está en la anatomía y no en la fisiología<sup>15</sup>. En primer término identifica al poder como una forma de apropiación y despoja a la política de una hipócrita postura romántica, como le gusta decir a Buchanan, o utópica (sin restricciones) como uno puede observar en Argentina. En segundo lugar permite comparar en una misma dimensión los regímenes de gobierno, o sea, las transferencias a sus representados que otorga el poder político. Finalmente, permite evaluar con los mismos conceptos de eficiencia que utiliza la teoría económica a los regímenes institucionales que pretenden respetar los valores de la libertad y el estado de derecho.

### **La Eficiencia y la Estructura del Poder**

We are not prepared to accept that government can become, on the grounds of "efficiency", or for any other reason, a single undifferentiated monolithic structure, nor can we assume that government can be allowed to become simply an accidental agglomeration of purely pragmatic relationships. Some broad ideas about "structure" must guide us in determining what is a "desirable" organization for government.

M. J. C. Vile, 1998.<sup>16</sup>

Del análisis de la naturaleza del poder desarrollado en el punto anterior la condición para optimizar las transferencias a quienes detentan el poder es que se provean eficientemente los servicios de "seguridad jurídica", (F+G) y que, también eficientemente se recauden los recursos (apropiación, según la metáfora de Olson) que los financian. La Teoría de Finanzas Públicas ha tratado exhaustivamente estos temas. Sin embargo, para prescribir

<sup>15</sup> Estas han sido las bases para aplicar la analítica económica a otras áreas de las ciencias sociales, como es el caso del *Public Choice*.

<sup>16</sup> Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition, pág. 11, Liberty Fund, Indianapolis, 1998.

las políticas que aseguren condiciones de eficiencia apela institucionalmente a las figuras del "déspota benevolente", o de "eunucos económicos", como cruelmente los llaman John Burton<sup>17</sup>, o guardianes del "bienestar general" como se califican a sí mismos los políticos. Por ello en este punto intentaremos establecer cuales son las bases institucionales que aseguren las condiciones de eficiencia en un régimen de gobierno "democrático representativo", en particular en la provisión de servicios de "seguridad jurídica".

El el punto anterior se definió la "seguridad jurídica" (F+G) de una manera general como aquellos servicios que provee un sistema de gobierno para maximizar la creación de riqueza y que es administrado por agentes económicos (apropiadores) organizados políticamente para acceder al poder. Qué mejor que citar a Richard A. Posner para introducirnos en el tema que nos ocupa cuando escribe que: "A second meaning of 'justice,' and the most common I would argue, is simply 'efficiency'."<sup>18</sup> Aunque Posner se refiere a la justicia en particular, no cambia la naturaleza de la proposición si la extendemos a la "seguridad jurídica" que incluye la protección de los derechos individuales y de propiedad de un estado de derecho. La cita de Posner no debería sorprender a nadie, ya que es igualmente injusto como pródigo proveer justicia dilapidando recursos que despilfarrarlos en la producción de pan, o cualquier otro bien económico por intrascendente o importante que pueda parecer. Lo que está en discusión no son los contenidos, justicia o pan, ni siquiera sus rangos, ¿pan o justicia? En realidad, podríamos haber empezado el párrafo, parodiando la cita de Posner: "A second meaning of 'bread,' and the most common I would argue, is simply 'efficiency'." También esta proposición sería verdadera en el sentido de eficiencia mencionado. Pero, naturalmente, que el *pan* no tiene la misma majestuosidad que la *justicia*, por el contrario tiene visos de plebeyez, por importante que sea "no morir de hambre". En consecuencia, suponemos que no es el propósito de Posner ni el nuestro de discutir lo majestuosa que es la justicia, ni lo importante que es la "seguridad jurídica" para el "bienestar general", ni lo vital que es el pan, sino establecer cuales son las condiciones institucionales para proveer eficientemente la "seguridad jurídica".

En general, la teoría de decisiones económicas establece que cada unidad de un bien o servicio producido será eficiente si los costos son los mínimos<sup>19</sup>. Con esta definición, casi trivial, y dos restricciones adicionales al comportamiento nos permiten precisar más operacionalmente los límites de la eficiencia. En primer término las condiciones tecnológicas y de gestión gerencial de una actividad ponen un piso a los costos, un mínimo. Para muchos bienes y servicios, estas condiciones son razonablemente conocidas y practicables. El número de acciones, su secuencia y los recursos necesarios (mínimos) para alcanzar un fallo en algún fuero judicial son razonablemente

---

<sup>17</sup> Burton, John, "Externalidades, Derechos de Propiedad y Política Económica ¿Por qué expoliamos a la naturaleza?, en *El Mito del Coste Social*, Steven N.S. Cheung (editor), pág. 23, Unión Editorial, S.A., Madrid 1980.

<sup>18</sup> Citado en Nicholas Mercuro y Steven G. Medema, *Economics and The Law, from Posner to post-modernism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997, p. 51 y tomado de Richard A. Posner, "The Economic Approach to Law", *Texas Law Review* 53 (May 1975), p.777.

<sup>19</sup> Alternativamente la definición puede formularse como la cantidad máxima de un bien o servicio para cada monto de costo.



identificables del mismo modo que lo son las acciones, secuencia y recursos necesarios (mínimos) para producir un kilo de pan.

Sin embargo, la sola condición de que podamos identificar el mínimo no nos aseguraría que el comportamiento sea tal que la cantidad de bien o servicio no se produzca a costos mayores que el mínimo, o sea, ineficientemente. La segunda restricción que pone un límite superior, un techo, a la eficiencia son las acciones de mis competidores<sup>20</sup>. Estas restricciones se las identifica como restricciones del mercado. Lo que asegura que el límite superior sea efectivo, se aproxime al mínimo costo, o piso, es que las acciones de cada uno de los competidores sean independientes. Si existiera alguna forma de acuerdo entre los competidores, la ventaja del acuerdo es impedir que el techo tienda o colapse con el mínimo. En este caso la restricción del mercado no sería efectiva y requeriría de mecanismos exógenos para controlar la eficiencia. Pero, ¿Quién controla a los controladores? Esta es una pregunta que no tiene límites. La restricción de mercado, en la medida que los competidores sean independientes, es el único mecanismo de autoregulación que pone límites al despilfarro o, asegura la eficiencia.

La analítica de la restricción de mercado es análoga, en el orden institucional, al esquema de separación los poderes de Montesquieu y de los Papeles Federalistas. Vile define como la "doctrina pura" de la separación de poderes de la siguiente forma:

It is essential for the establishment and maintenance of political liberty that the government be divided into three branches or departments, the legislature, the executive and the judiciary. To each of these three branches there is a corresponding identifiable function of government, legislative, executive, or judicial. Each branch of the government must be confined to the exercise of its own function and not allowed to encroach upon the functions of the other branches. Furthermore, the persons who compose these three agencies of government must be kept separate and distinct, no individual being allowed to be at the same time a member of more than one branch. In this way each of the branches will be check to the others and no single group of people will be able to control the machinery of the State.<sup>21</sup>

La separación en tres poderes parecería representar la restricción tecnológica que requiere tres "insumos" para proveer los servicios de gobierno. Del mismo modo, representa el mínimo de poder que el soberano debe ceder para que el gobierno desempeñe sus funciones. Sin embargo, ésta sólo restricción no limitaría el poder. El límite superior lo establece la independencia de los poderes o lo que en la nomenclatura de los Papeles Federalistas se los titula como los frenos y contrapesos (checks and balances) entre los poderes<sup>22</sup>. Los frenos y contrapesos entre poderes independientes juegan el mismo papel que la competencia para autoregular o impedir el despotismo. De otra forma, ¿Qué

---

<sup>20</sup> En el corto y mediano plazo la proposición es válida en el margen. En el largo plazo la proposición es válida para todas las cantidades producidas aún cuando pueda existir una renta.

<sup>21</sup> M. J. C. Vile, op. cit., pág. 14.

<sup>22</sup> Para mayores detalles sobre la evolución histórica y analítica del la Teoría de Separación de Poderes se puede consultar <sup>22</sup> M. J. C. Vile, op. cit.

déspota controlaría a los déspotas? Tampoco tiene límites. Así es que impunidad es tan sinónimo de despilfarro como justicia lo es de eficiencia, según nos advertía Posner.

Claramente la separación e independencia de poderes es un émulo de la competencia cuando se trata de proveer un bien público como es el caso de la seguridad jurídica. Nuestro sistema constitucional reconoce la separación de poderes desde 1853 y en las sucesivas reformas desde entonces. También desde entonces, nuestro sistema constitucional, reconoce el sistema federal de organizarse nacionalmente y que también fue concebido como un mecanismo para atomizar el poder político.

Es conocido las innumerables veces que dicho sistema constitucional se interrumpió desde la revolución de 1930 por golpes militares aunque muchas veces secundados por corporaciones<sup>23</sup> políticas, sindicales, empresariales y aún apoyados por la opinión pública cuando no tenían otro mecanismo para repudiar los abusos económicos y políticos del poder de gobierno. La alternancia entre regímenes "autocráticos" y de "democracia representativa" es obvia. No obstante no es este el argumento principal que se intenta mostrar en este trabajo. Aunque menos evidente, la falta de independencia de los poderes del Estado es también violada durante los períodos donde existió un gobierno constitucional con un régimen de separación de poderes y sistema federal. En el próximo punto se muestran algunos resultados de una evaluación cuantitativa de la falta de eficiencia en la provisión de los servicios de "seguridad jurídica".

### **El Costo de la Inseguridad Jurídica en términos de PBI.**

Naturalmente que sería muy difícil saber cual es la "ingeniería", la función de producción, de la oferta de servicios de "seguridad jurídica". No obstante existen varios trabajos en los cuales de la simple comparación de los gastos presupuestarios o indicadores de eficiencia en el uso de recursos públicos en servicios que están incluidos en nuestra categoría de "seguridad jurídica" (por ejemplo, justicia<sup>24</sup>, poderes de gobierno<sup>25</sup>, salud<sup>26</sup>, seguridad<sup>27</sup>), Argentina se compara muy desfavorablemente respecto a países desarrollados.

---

<sup>23</sup> Debe entenderse corporaciones en el sentido que los define Mancur Olson en su *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965, o sea, grupos de acción colectiva con un objetivo común con las condiciones de estabilidad que el mismo Olson identifica como voluntarias o en otros casos otorgadas por la ley. Para un análisis histórico más detallado de la organización de diversos grupos corporativos y sus consecuencias, se puede consultar: Bustamente, Jorge E., *La República Corporativa*, Emece Editores, 1988 y en *Desregulación. Entre el Derecho y la Economía*, Abeledo-Perrot, 1993; Guissarri, Adrián C., *La Argentina Informal*, Emece Editores, 1989.

<sup>24</sup> Guissarri, Adrián C., "Costos de la Justicia y Eficiencia en la Asignación de Recursos", Consejo Empresario Argentino, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y Fores, Buenos Aires, Junio 1998.

<sup>25</sup> Jackisch, Carlota, "Desafío para la democracia argentina. Cómo bajar el costo del sistema de poder", *Enfoques, La Nación*, 26 de Noviembre de 2000.

<sup>26</sup> Rodríguez Cardozo, Edgardo y Casino, Ramón, "El Hospital Público. Su Refundación", PAO (Programa de Atención Odontológica) y Socialmed, Buenos Aires, Marzo 2001.

<sup>27</sup> Burzaco, Eugenio, *Rehenes de la Violencia*, Editorial Atlantida, Buenos Aires, 2001.

En diciembre de 1999, a partir de una iniciativa de Fores, Fraser Institute y Tinker Foundation, se realizó una encuesta<sup>28</sup> a 200 empresas, nacionales y extranjeras respecto del funcionamiento de la justicia. Las respuestas fueron concluyentes. Solo el 4 por ciento de las empresas encuestadas respondió que era "bueno" y el 96 por ciento restante contestó entre "regular" a "muy malo"<sup>29</sup>. Adicionalmente, se estimó, con cierto grado de razonabilidad, cual es el impacto que la seguridad jurídica, tiene en la formación del PIB de Argentina, como variable que representa el nivel de bienestar del sistema económico<sup>30</sup>. Para ello se utilizaron dos métodos independientes.

El primero de los métodos se basa en la lógica del modelo que desarrolló Olson-McGuire<sup>31</sup>. Niskanen<sup>32</sup> estima este modelo para parámetros de los EEUU a los efectos de comparar el impacto sobre el PIB para diversos regímenes de gobierno: autocracia, democracia representativa y gobierno óptimo. Para ello utiliza tres conjuntos de información. El primer grupo son los parámetros que podemos llamarlos de eficiencia. El parámetro  $c$  que representa la eficiencia con que se recaudan los recursos tributarios y el  $b$  que representa la eficiencia con que se asigna el gasto público en lo que nosotros llamamos "seguridad jurídica". El segundo grupo de información son las variables propiamente fiscales  $(1 + G)/Y$  y  $R$ . Donde  $Y$  es el PBI per capita y  $G$  gasto público por habitante de los gobiernos central, estadual y municipal, excluyendo defensa exterior, pagos de transferencias y subsidios, y pago neto de intereses. Es decir, los gastos asignados a servicios que en nuestra jerga adjudicamos a la "seguridad jurídica".  $R$  es la tasa tributaria por habitante. Finalmente, el tercer grupo de información son los parámetros que permiten discriminar el régimen político, esto es,  $d$ ,  $e$  y  $f$ . Los parámetros  $d$  y  $e$  tienen que ver con las distribuciones de los ingresos e impuestos pagados para EEUU y  $f$ , que se supone que vale 2, implica un sistema electoral de simple mayoría. El modelo que plantea Niskanen para EEUU le permite determinar cual sería el  $Y$ , PBI per capita, para cada régimen de gobierno (de acuerdo a los parámetros  $d$ ,  $e$  y  $f$ ) y de las variables fiscales ( $G$  y  $R$ ), según los parámetros de eficiencia ( $b$  y  $c$ ) con que cada régimen de gobierno administra los recursos públicos.

Independientemente de la evaluación de los resultados que Niskanen obtiene para los EEUU lo que importa para nuestro propósito es que el "caso EEUU" nos sirve como *benchmark* para evaluar la eficiencia con que se proveen los servicios de "seguridad jurídica" en Argentina respecto a los EEUU. En nuestro país no se cuenta con estimaciones de los parámetros como para poder estimar independientemente el modelo. Lo que si se puede intentar es estimar uno de ellos,  $b$ , el que más interesa a los propósitos de este trabajo, y suponer el resto de ellos iguales a los de los EEUU. Este sería un experimento

<sup>28</sup> La encuesta forma parte del Proyecto sobre El Impacto del Desempeño de la Justicia en la Economía Argentina

<sup>29</sup> El 56 por ciento respondió que era "regular", 32 por ciento "malo" y 8 "muy malo". Para mayores detalles sobre los resultados de la encuesta se puede consultar "Análisis del Impacto de la Performance de la Justicia en la Actividad Económica. Informe Final", Fores-Fraser-Tinker Foundation Project, Buenos Aires, Mayo 30, 2000.

<sup>30</sup> Guissarri, Adrián C., "Seguridad Jurídica y Crecimiento con Restricciones Institucionales", Fores-Fraser Institute-Tinker Foundation, Buenos Aires, Junio 2000.

<sup>31</sup> McGuire, Martin C. y Olson, Mancur, op. cit.

<sup>32</sup> Niskanen, William A., op. cit.

"aritmético" similar a algunos que se utilizan en biología. En esta clase de experimentos se eligen dos o más grupos similares ("idénticos en todo, menos en la variabilidad inherente a todo material biológico"<sup>33</sup>) y uno de ellos se utiliza como grupo de control o standard de referencia. En este caso EEUU sería el caso relativamente menos "contaminado" de inseguridad jurídica con el cual se compara Argentina, el grupo de prueba.

Las variables presupuestarias de la Argentina fueron las disponibles para el período 1993-99 de modo que recojan las transformaciones realizadas a partir del Plan de Convertibilidad. El gasto público consolidado, Nación, provincias y municipios, por funciones se reclasificó de acuerdo con las categorías propuestas por Niskanen como restricción necesaria para que la comparación con los resultados para EEUU sea significativa. Con la desagregación disponible y las diferencias de metodologías que pueda haber entre ambos países no se puede suponer que las categorías coincidan exactamente con los contenidos y objetivos propuestos por Niskanen. No obstante, siendo las categorías muy agregadas es probable que las diferencias no afecten significativamente las estimaciones de este ejercicio.

En resumen, si nuestro régimen de gobierno, que es igualmente representativo, pero en términos nominales, con una separación similiar de poderes, y la eficiencia en la recaudación de recursos tributarios fuera semejante a la de EEUU, ajustada por escala, nuestro PBI per capita debería ser un 35 por ciento mayor al observado. Alternativamente, si los gastos públicos asignados a "seguridad jurídica" los aplicáramos con la misma eficiencia que en los EEUU el PBI sería 52 por ciento mayor. Es decir, que el costo de la "inseguridad jurídica" representa entre un 35 y 52 por ciento del PBI.

El segundo método para medir el impacto de la seguridad jurídica utiliza la metodología convencional sobre las fuentes del crecimiento realizadas para Argentina<sup>34</sup> y se la adapta para incorporar los resultados respecto a la inversión y al empleo de la encuesta sobre el Impacto del Desempeño de la Justicia en la Economía Argentina llevada a cabo por Fores-Fraser Institute-Tinker Foundation. El tenor de las preguntas en la encuesta son del tipo ¿cuánto mayor sería la inversión y el empleo si el Sistema de Justicia fuese equivalente al de países desarrollados? El promedio de la distribución de las respuestas aplicadas a los parámetros de las fuentes de crecimiento arrojan que el PBI debería ser del orden de 35 por ciento mayor al observado.

Las estimaciones realizadas representan el producto formal que se pierde como consecuencia de dicha ineficiencia. Sin embargo, se conoce que parte de la actividad "perdida" para la economía formal se lleva a cabo en un ámbito informal de actividad. Al respecto se han realizado diversas mediciones sobre el tamaño de la economía informal en Argentina<sup>35</sup>. En dicho estudio se identificaba, también, como causas principales a la

<sup>33</sup> Beveridge, W.I.B., *El Arte de la Investigación Científica*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

<sup>34</sup> Elías, Victor J., *Sources of Growth. A Study of Seven Latin American Economies*, ICS Press, 1992, San Francisco, California.

<sup>35</sup> Guissarri, Adrián C., *La Argentina Informal. Realidad de la vida económica*, op.cit.

ineficiencia del gasto público total, y a las distorsivas políticas económicas inspiradas por diversos grupos corporativos, incluyendo la corporación política. En cierto modo las categorías analíticas del modelo Olson-McGuire-Niskanen (OMN) se asemejan a las utilizadas en el estudio de la economía informal. En el modelo OMN el gasto público total se separa en gastos que aseguran el estado de derecho y seguridad jurídica ( $G$ ), el gasto en seguridad ( $F$ ) y las transferencias a los titulares del poder autocrático o mayoritario. El trabajo sobre economía informal el gasto total incluye los tres conceptos mencionados y, adicionalmente, las transferencias a los mismos poderes corporativos que implican las políticas económicas distorsivas. Lo curioso es que, por imperfectos o rudimentarios que sean los métodos para aproximarnos a conceptos tan generales como son la seguridad jurídica y la actividad económica informal, las magnitudes son importantes y se mantienen después de una década de reforma económica.

Naturalmente que estos resultados no nos aseguran precisión aunque, sin duda, nos muestran las raíces de los problemas institucionales que se manifiestan espasmódicamente como crisis económicas. De acuerdo a los cánones analíticos de la naturaleza del poder y su estructura que desarrollamos, los resultados hallados son una señal concluyente de falta de eficiencia en la provisión de los servicios de "seguridad jurídica" por parte de la estructura de poder. La ineficiencia es a su vez una falta de independencia en la separación de los poderes del Estado que, a pesar de fachadas nominales de separación e independencia, se encuentra concentrado. Por tanto, se puede inferir que nuestro sistema de gobierno está más cerca de la autarquía que de la democracia representativa. Los límites al poder político, en la jerga constitucional, son análogos a los límites al poder económico que la teoría económica establece como condición para la competencia. La falta de competencia o de límites al poder se manifiestan de alguna manera en el abuso a los derechos individuales, ya sean estos precios, propiedad, libertad o justicia.

Las preguntas que sigue son ¿Por qué el poder político puede estar concentrado si, de derecho, existe la separación de poderes? ¿Cuáles son las evidencias institucionales de falta de independencia que se corresponden con las evidencias cuantitativas que observamos? Algunas claves para responder estas preguntas se presentan en el próximo punto.

### **Las condiciones de competencia en el mercado político argentino.**

The doctrine of the separation of powers was for centuries the main constitutional theory which claimed to be able to distinguish the institutional structures of free societies from those of non-free societies. It was by no means a value-free or neutral theory of politics, but it did claim to be based upon a demonstrable empirical proof.

M. J. C. Vile<sup>36</sup>

La doctrina de separación de poderes que nace como una respuesta a las disputas entre clases o estamentos por el poder, tales como el Rey, la aristocracia y la comunidad, se

---

<sup>36</sup> Vile, M. J. C., op. cit. pág. 9.

van transformando en funciones del poder a medida que movilizaciones, revoluciones y doctrinas democráticas van transfiriendo la base del poder político a los individuos. Si finalmente es el ciudadano el depositario del poder, el sistema electoral adquiere un rol importante en la estructura institucional de límites al poder. La ampliación de la base electoral del sistema de gobierno no invalida en nada las condiciones de eficiencia que deben asegurarse en la provisión de la "seguridad jurídica". Los mecanismos de autoregulación o competencia (*checks and balances*) entre clases o corporaciones se transforman en autoregulación entre funciones del sistema de gobierno. Por el contrario, el sistema electoral puede agregar condiciones de mayor atomización del poder y competencia al sistema de separación de poderes<sup>37</sup>. La representatividad en el sistema electoral, es entonces, la condición necesaria para preservar los mecanismos competitivos que implican la separación de poderes en el sistema de gobierno.

En consecuencia la pregunta que se intenta responder en este punto es: ¿Cuáles son las evidencias de competitividad o no en el sistema político en Argentina? La analogía entre la analítica del poder con la analítica económica nuevamente nos permitirá evaluar la evidencia respecto a las condiciones de competencia del mercado político.

También en este caso el análisis de la eficiencia de la oferta en el mercado político es la nos proveerá de los criterios de evaluación. Entendemos por oferta del mercado político la forma en que los agentes políticos, o políticos a secas, se organizan para ofrecer sus servicios que, en caso de acceder al poder, serán los de administrar la "seguridad jurídica". Como en cualquier actividad en la que se administran recursos, en este caso para acceder al poder, los agentes se organizan en empresas, o como se las llama en su versión más romántica, partidos políticos.

Muchas veces se invoca la Ley 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos como causa de la concentración del poder político de los partidos. La Ley establece en su artículo 2 que: "Los partidos políticos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas". La exclusividad en la nominación de candidatos que otorga la ley debe interpretarse como cualquier regulación que promueve la formación de estructuras oligopólicas de mercado. Alguien podría argumentar que la exclusividad no es efectiva

---

<sup>37</sup> A los efectos de ilustrar esta transformación vale la pena citar nuevamente a M. J. C. Vile cuando señala: "...the separation of powers was eminently suited to the needs of the rising middle class, which was attacking monarchic and aristocratic power, but wished to maintain limits to the exercise of government power even when the government was dominated by an elected legislature. Thus movements towards a greater degree of democracy had the effect of stripping away the monarchical and aristocratic elements of the theory of the balanced constitution, leaving the separation of powers as the only basis of a theory of constitutional government. At each outbreak of democratic fervour the proponents of the balanced constitution were faced with the need to resist the onslaught of a theory they could not wholly reject, and to argue the merits of their complex theory of the constitution against the relatively simple and clear-cut theory of the separation of powers. Only when the evolution of new forms of republican and parliamentary government enable the checks and balances of the balanced constitution to be applied to governmental systems largely divested of class characteristics (except in their franchise qualifications) was this fierce antagonism brought to an end". Op cit. pág. 108.

ya que cualquiera puede constituir un partido político con sólo cumplir con un mínimo de requisitos que exige la ley. Sin embargo, la exclusividad refuerza las restricciones propias que tiene el mercado político. Es reconocido en la teoría y experiencia económica que aquellas actividades que tienen altos costos fijos tienden a organizarse como estructura oligopólica ya que los mismos imponen altas cargas a la entrada de nuevos competidores. Estas condiciones se las conoce como condiciones *naturales* ya que obstaculizan que se desarrollen condiciones que de otro modo serían competitivas.

En el caso del mercado político es bien conocido que, especialmente, los costos de información y reputación son parte de costos fijos relativamente muy altos. No es casual que los partidos promuevan candidatos extrapartidarios que provienen de otras profesiones en las que se han destacado (bajos costos de reputación), como es el caso de candidatos o funcionarios cuya extracción es la farándula, automovilismo, medicina, etc. Parece bastante obvio que los costos de promover y crear una reputación de este tipo de candidatos es mucho menor que el de promover a muchos ciudadanos que, seguramente, siendo tan o más probos y capaces, son muy caros.

También es conocido que en mercados de estructura oligopólica puede observarse que las firmas acuerdan una política de precios o que, alternativamente, compiten agresivamente desatando feroces guerras de precios. En nuestra historia política durante períodos de gobiernos constitucionales abundan ejemplos<sup>38</sup> de Pactos o Acuerdos, históricos y patrióticos, entre partidos políticos u otros grupos corporativos, que se celebran fuera del marco institucional y que luego el parlamento legitima formalmente. Cuando el sistema electoral cumple con las condiciones de representatividad el parlamento debería ser la institución donde se negocia políticamente, igual que en cualquier otro mercado, donde se le exigen condiciones de transparencia como podría ser el caso de un mercado de valores<sup>39</sup>.

Esta característica de los mercados oligopólicos nos permite despojar, nuevamente, a los Pactos entre partidos u otras corporaciones, de la visión romántica con que algunos políticos intentan disfrazar acuerdos oligopólicos y que tanto confunde a algunos ciudadanos. A partir de este enfoque podemos explicar más consistentemente que las traiciones y lealtades que observamos entre los políticos dentro de un mismo partido y entre los partidos, dependen de los costos y beneficios de asociarse, o no, a los que detentan el poder oligopólico (hegemónico) del mercado. También podemos estar seguros que el que pierde en los acuerdos de los mercados oligopólicos es el ciudadano (consumidor) que tendrá que pagar algún precio (¿derechos?) más caro que si el mercado político fuera más competitivo.

---

<sup>38</sup> Algunos de los ejemplo del último período institucional que se inició en 1983, son el Pacto Menen-Alfonsín para acordar la reforma constitucional de 1994, el Pacto Federal Fiscal, diversos acuerdos de coparticipación tributaria, el Pacto Federal Educativo, el acuerdo con sindicatos y representates empresariales para acordar las reformas de las leyes de trabajo, la creación del Consejo de la Magistratura que sustituyo en la reforma constitucional de 1994, la tradicional elección de jueces por propuesta del Proder Ejecutivo y acuerdo del Senado ya que el parlamento no garantizaba la idoneidad y probidad de los jueces.

<sup>39</sup> Buchanan, James M. y Tullock, Gordon, *El Cálculo del Consenso*, Planeta-Agostini, 1993.

Es curioso que aún cuando las características oligopólicas del mercado político explican la concentración del poder, en el discursar de los políticos se insista, casi con devoción, en que la culminación de nuestra madurez política consiste en un sistema bipartidario. Se argumenta que una organización institucional de partidos muy dispersa atenta contra la estabilidad o gobernabilidad del sistema. Para confundir más el tema, se toma como modelo de madurez política el sistema bipartidario de los Estados Unidos. Se interpreta, de una manera superficial, que el hecho de que existan básicamente dos partidos es una condición suficiente para que el sistema sea bipartidario. En realidad, para continuar con nuestras analogías de mercado, el sistema partidario de Estados Unidos se parece más a un sistema de *franchising* donde dos *cadena*s de partidos, como las de hamburguesas, compiten localmente por el favor de los electores. En cierto modo, y para enfatizar el argumento, podría afirmarse que en los Estados Unidos existen tantos partidos políticos como circunscripciones electorales. Necesita poca demostración afirmar que un republicano o un demócrata de Chicago, Illinois, es una especie de político bastante distinta a la de un republicano o demócrata de Montgomery, Alabama. Un mercado político competitivo como el de Estados Unidos no impide, sin embargo, que se negocie o acuerde, pero dentro del marco institucional que establece su constitución. El mejor y más reciente ejemplo fue el caso del acuerdo del NAFTA donde el voto republicano fue proporcionalmente mayor que el voto demócrata para un proyecto promovido por un presidente demócrata. Las lealtades (¿representatividad?) locales fueron más fuertes que las partidarias y no fue necesario ningún acuerdo de las mayorías partidarias porque simplemente no existen. El cargo de presidente del partido no tiene, si es que existe, ningún rol institucional porque la competitividad del sistema político lo impide.

En nuestro país el sistema electoral tiende a acentuar la naturaleza oligopólica del mercado político. Nuestro sistema reconoce que el voto, que por razones que luego serán obvias llamaremos electoral, es secreto, universal y obligatorio. El secreto del voto protege las condiciones de libertad. La universalidad establece las condiciones de igualdad del voto. La obligatoriedad establece las condiciones de reserva de mercado para los que trabajan de políticos. Otra forma más corriente de ponerlo es que "protege las fuentes de trabajo" de los políticos. Otra característica del sistema es que el voto es discontinuo en función de los cargos por los que se vota, o sea que el elector compra a crédito y debe confiar en la solvencia y reputación de que el vendedor (político) entregará lo prometido. Sin embargo, el incumplimiento del contrato electoral no está protegido por ninguna legislación ni corte. Ello es razonable que así sea puesto que los costos de codificar y de pleitear los incumplimientos de los contratos electorales superarían ampliamente sus beneficios y ninguna sociedad estaría dispuesta a pagarlos. No obstante, las sociedades generan mecanismos menos costosos para protegerse contra de las restricciones y las imperfecciones naturales del mercado político. Básicamente existen dos mecanismos de protección. Uno de ellos es el de no volver a comprarle a quien no cumplió con el contrato, o lo que en la jerga corriente se lo conoce como el "voto castigo" y del cual tuvimos varias experiencias elocuentes.

El segundo mecanismo se ejercita a través de otra clase de voto que llamaremos, por no contar con un nombre mejor, el voto económico. Este es el voto mediante el cual los agentes apoyan o no las políticas dictadas por el gobierno. Este voto puede crear



profundos desequilibrios en los mercados y también actúa como un voto castigo a la gestión del gobierno que no satisface las preferencias electorales de los que pueden ejercitar el voto económico. Por ejemplo, en épocas de control de cambios, la compra de dólares en los mercados paralelos era un voto a favor del Presidente de la Reserva Federal y un voto castigo para el Presidente del Banco Central. A diferencia del voto electoral, el voto económico es en algunos casos secreto, más precisamente informal. Otras veces no lo es, especialmente cuando se manifiesta a través de las presiones de los grupos corporativos de interés. Definitivamente no es universal, es calificado ya que únicamente los agentes económicos de mayores recursos o grupos corporativos pueden ejercerlo. Definitivamente tampoco es obligatorio. Pero la diferencia más importante con el voto electoral, es que es un voto casi continuo, que puede observarse a través del comportamiento cotidiano de los mercados. También en este caso hemos tenido varias experiencias históricas en las que este voto se ha ejercitado provocando profundas y devastadoras consecuencias políticas.

Esta Teoría de los Dos Votos permite explicar consistentemente la "traición" de los políticos empresarialmente más hábiles. Por ejemplo, cuanto mayores son los desequilibrios económicos más rentable es la traición electoral, puesto que se maximiza el voto electoral y, posteriormente, se maximiza el voto económico. La elección de 1989 es, quizás, el ejemplo más ilustrativo de este tipo de comportamiento. Por el contrario, cuanto menores sean los desequilibrios económicos más rentable es atributo de "lealtad" o la demagogia política, o sea cumplir con los compromisos electorales, cualquiera que sea su costo. El justicialismo de los cuarenta es, quizás también, el ejemplo más ilustrativo de este tipo de estrategia.

El sistema plural de circunscripciones electorales constituye una de las más importantes restricciones a un mercado político competitivo. Es otro ardid más para concentrar el poder burocrático y político en el patrón del partido y no en manos de la "voluntad popular" como les complace a los políticos referirse a la preferencias de los electores. Aún el sistema de tachaduras en las listas sábanas y el sistema proporcional son sustitutos imperfectos que reconocen el problema pero sin ceder el poder oligopólico de los partidos. Un verdadero mercado político, en el cual los políticos trabajen competitivamente para acceder al poder, exige que el sistema electoral se base en el criterio de que exista una sólo circunscripción por candidato.

En resumen, desregular el mercado político eliminando los privilegios de la ley de partidos políticos, suprimiendo la obligatoriedad del voto y estableciendo una sólo circunscripción por candidato aseguraría: 1) aumentar la atomización del poder político; 2) reducir, una parte importante de los costos fijos que naturalmente exige la organización política; 3) aumentar el control republicano, haciéndolo más efectivo y más barato; 4) una negociación política efectivamente representativa y transparente, dentro del marco del sistema institucional que ejercite efectivamente, y no nominalmente, las independencia del sistema de poderes del Estado o, como insistimos a lo largo de este trabajo, equivaldría a proveer eficientemente los servicios de "seguridad jurídica" que, a la larga, son las únicas que aseguran condiciones de libertad y prosperidad.

Creo que es muy interesante concluir este punto con algunas citas de un brillante político y constitucionalista argentino de fines del siglo XIX y principios del XX, Joaquín V. Gonzalez. El valor de las citas no es solo como evidencia histórica de nuestros problemas institucionales, sino mas bien por su valor casi premonitorio. Decía Joaquín V. Gonzalez:

He dicho ya que desde 1857, en que se establece la primera ley electoral sobre la base del escrutinio de lista, se ha mantenido inmóvil, como petrificada en presencia de ese desfile luminoso de reformas liberales, de reformas políticas que han hecho la dicha de otras naciones mas venturosas que la nuestra, cuyo espíritu ha sido menos sordo a las innovaciones de la experiencia y de la ciencia, y que no han puesto diques a las transformaciones sociales, que son la única manera de evitar estas soluciones siempre violentas, que caracterizan pasos adelante...<sup>40</sup>

Bajo el imperio de la ley actual se han producido tres grandes revoluciones. Ellas han precedido de un doble origen. En 1860 la organización nacional sufrió, como todos saben, una general transformación ¿Cuál fué la causa que se invocaba para aquella revolución? La injusticia política. En el año 74, otra revolución general se levantó con esta misma bandera de la protesta contra la injusticia política, y con la de la libertad del sufragio; y la violenta crisis de 1890 se fundaba también sobre el abuso del poder político...La segunda causa de estas revoluciones es la escasa proporción que existe entre los que eligen y los llamados a elegir...Porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, estrecha, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen...<sup>41</sup>

La injusticia política, inherente al sistema de lista, ha hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas políticas argentinas. Obligadas, por la organización de los partidos, por la naturaleza misma de las elecciones colectivas y múltiples...<sup>42</sup>

Posteriormente refiriéndose a la reforma electoral de 1912, llamada de lista incompleta, e igualmente irrepresentativa, Gonzalez escribe:

Cuando se trató de la reforma en 1912, el ministro que sostenía que el nuevo sistema importaba estimular la formación de grandes partidos orgánicos, se le contestó que solo produciría el efecto de disolver los viejos partidos históricos, sin estimular la creación de ninguno nuevo más racional y orgánico.

Los resultados, tal como se han presentado en las tres experiencias realizadas desde su adopción, pueden sintetizarse, reduciéndolos a este dualismo global: 1o., afirmación del partido revolucionario y conspirador, el cual, adueñado del gobierno en 1916, sólo ha manifestado tendencias regresivas, ha renovado los peores vicios de los tiempos anteriores, y amenaza destruir todo el legado de civilización y cultura que la actual generación ha recibido; 2o., incapacidad de construir partidos orgánicos, constitucionales, exigidos por el progreso social y universal del día, y susceptibles de conducir a la Nación hacia un estado superior de cultura y eficiencia política y administrativas, siendo lo más

<sup>40</sup> Gonzalez, Joaquín V., *La Reforma Electoral Argentina*, pag. 38, Buenos Aires, Imprenta Didot, 1902.

<sup>41</sup> Gonzalez, Joaquín V., op. cit, págs. 40 y 41.

<sup>42</sup> Gonzalez, Joaquín V., op. cit, pág. 64.

que hasta ahora se ha obtenido, la formación de agrupaciones accidentales, por leyes de afinidades diversas, pero no arraigados en el espíritu de la Constitución, ni dirigidos a la solución de problemas fundamentales reclamados por el estado del mundo y por la conciencia nacional.<sup>43</sup>

## Reflexiones Finales

Hemos preferido llamar a éste último punto del trabajo reflexiones más que conclusiones ya que algunas de las proposiciones o hipótesis presentadas son más sugerentes que concluyentes y requerirían una mayor investigación. No obstante, existen algunas reflexiones que nos permitirán responder a la pregunta original y objetivo de este trabajo, ¿Cuál es la evaluación de la regla de convertibilidad y de la independencia del Banco Central?

Nuestro sistema de poder político parecería estar significativamente oligopolizado. Presentamos algunas evidencias en este sentido respecto al mercado político que son válidas para el último período constitucional, desde 1983 hasta el presente. No obstante, creemos que dichas hipótesis pueden investigarse y extenderse, según sugirió Joaquín V. Gonzalez, para otros períodos constitucionales. Si esto es verdad, nuestro régimen de gobierno se aproxima más a una estructura de poder autocrático que a una democracia "representativa republicana federal", como prescribe el artículo 1ero. de nuestra Constitución. Si existen dudas que nuestro sistema de gobierno "representativo republicano federal" estuvo alguna vez vigente, en el sentido pleno de separación e independencia de poderes, durante los períodos constitucionales, pocas dudas deberían existir cuando los regímenes fueron de facto.

En consecuencia, parecería ser que el elemento común de nuestra historia institucional ha sido un sistema de poder autárquico y/u oligopólico. La teoría de la naturaleza del poder de Pareto-Olson nos explica que las disputas por el poder están claramente asociadas a la apropiación de los recursos de los que crean riqueza. La teoría económica también nos explica que el cumplimiento de los contratos en los mercados oligopólicos o de grupos de acción colectiva son inestables y que su incumplimiento se resuelve expropiatoriamente, y aún por la violencia. Por tanto, no debería llamar la atención que los contratos del sistema de poder argentino, ya sean los constitucionales o corporativos, que se han violado reiteradamente, hayan estado asociados a crisis económicas, como se observó en el punto V.

La doctrina de la organización constitucional que atomiza el poder mediante la separación funcional de los poderes, que asegura su independencia a través de normas de autoregulación y un sistema electoral que desconcentra el poder del mercado político son tan importantes a la eficiencia y justicia en la provisión del bien público "seguridad jurídica", como lo son los mismos principios de atomización y eficiencia en el mercado

---

<sup>43</sup> Gonzalez, Joaquín V., "La Prueba del Sistema Electoral en Vigor", Mayo 18 de 1920, en *Estudios Constitucionales*, Tomo II, págs. 122/3, Librería y Editorial "La Facultad" Juan Roldán y Cia, Buenos Aires, 1930.

que provee los bienes privados de los que crean riqueza. La comparación con EEUU cuya estructura de poder se aproxima a dichos principios nos ha permitido estimar que el costo de la inseguridad jurídica en la Argentina esta en el orden de 35 al 52 por ciento del PBI anual.

Estas reflexiones y evidencias del dominio institucional global de Argentina creemos que son más pertinentes para evaluar las condiciones locales de optimización de la regla de convertibilidad e independencia del Banco Central que apenas cumplió 10 años. En las dos crisis económicas más recientes y más profundas, la del año 82 y la del 89-90, el poder dilapidador de recursos públicos de las políticas propiamente fiscales no se diferenciaba significativamente del de las políticas monetarias inflacionarias. Hoy Argentina se enfrenta nuevamente con las consecuencias devastadoras de una política fiscal dilapidadora. Sin embargo, el sistema financiero, por el momento, ha podido administrar sus recursos sin ser afectado por la crisis fiscal. Claramente, que los factores discriminantes son, por una parte, la regla monetaria de la convertibilidad que se ha gestionado exitosamente, y por otra la independencia institucional del Banco Central.

Podríamos discutir si la convertibilidad no ha sido una regla muy exigente y poco flexible para la reconversión a condiciones más competitivas en el mercado de los bienes privados, o sea, lo que hemos llamado las condiciones locales de optimización. Sin embargo, la discusión sería irrelevante si las condiciones globales no se cumplen. Justamente lo que se ha tratado de mostrar en este trabajo es que las condiciones institucionales globales de Argentina no han respondido siquiera a la figura del déspota benevolente/eficiente tan cara a la teoría económica.

Lo que no podríamos discutir es que la independencia del Banco Central dentro de la estructura del poder político es una perla en la historia institucional de Argentina. Otra perla que se me ocurre es, quizás, la independencia del Poder Judicial hasta la revolución del año 30, y la resolución de aquel desequilibrio institucional no fue el más favorable para la posterior evolución de Argentina.

El presente desequilibrio institucional en la estructura de poder del Estado Argentino que plantea la independencia del Banco Central, respecto del resto de los poderes, es el dilema sobre el que queremos llamar la atención en esta reflexión sobre la Convertibilidad y las Instituciones. Poner en vigencia la separación e independencia de los poderes funcionales del Estado mediante la desregulación y reconversión a condiciones competitivas del mercado político sería un justo homenaje a la advertencia que nos hiciera Joaquín V. Gonzalez hace más de ochenta años.