

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA. CRÍTICA DE JUAN BAUTISTA ALBERDI AL ESTATUTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA Y EL CRÉDITO PÚBLICO DEL MINISTRO MARIANO FRAGUEIRO¹

Matías Edgardo Pascualotto

Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos
matiasepascualotto@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En esta nota se busca analizar dos proyectos diferentes de organización política-económica de la Argentina del siglo XIX: el de Juan Bautista Alberdi incluido en su obra *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, y el de Mariano Fragueiro, plasmado en su *Estatuto para la Organización de la Hacienda y el Crédito Público*. En segundo lugar se explica la crítica que Alberdi hizo al *Estatuto...* de Fragueiro en su libro *Sistema Económico y Rentístico para la Confederación Argentina*.

EL PROGRAMA ECONÓMICO DE ALBERDI EN LA CONSTITUCIÓN DE 1853

En este párrafo, como en el siguiente, analizaremos escuetamente las *Bases...* de Alberdi en la parte relativa a los artículos de política económica-financiera. A tal efecto, seguiremos el orden del articulado del Proyecto de Constitución introduciendo los comentarios de su autor debajo del articulado, y agregando la correspondencia (si la hubiera) con el número de artículo perteneciente a la Ley Fundamental sancionada en 1853 con la reforma de 1860.

En los lineamientos generales de su obra, Alberdi expresa que después del triunfo de Monte Caseros nos hallamos en la necesidad de establecer un gobierno general argentino.

¹ Trabajo premiado con el segundo puesto en el Concurso de monografías, organizado por la Fundación Cooperadora y el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo en el año 2005.

Destaca aquí el espíritu de reserva plasmado en la constitución francesa y norteamericana y su influencia en las constituciones argentinas de 1819 y 1826, con total desconocimiento de las circunstancias propias de nuestro país: la falta de originalidad de tales proyectos².

Previene sobre la peligrosidad de imitar el texto chileno *sensatísimo en cuanto a la conformación del poder ejecutivo, pero incompleto y atrasado en cuanto a medios económicos de progreso*³. Advierte también sobre los vicios de las constituciones de Perú, Colombia, México, Uruguay y Paraguay.

En el capítulo X destaca la necesidad de promover la libertad de comercio, ferrocarril y la industria sin trabas⁴.

Propugna el mejoramiento poblacional a través de la inmigración y consecuente acción civilizadora europea. Señala la inadecuada instrucción dada a nuestro pueblo, atacando los ensayos rivadavianos en materia educativa, por hacer éste asiento en las ciencias morales y filosóficas en detrimento de las prácticas y de aplicación.

*El hombre debe formarse (dice) para vencer el desierto, el atraso material*⁵.

Del papel español en América opina que nos ha traído la última expresión de la edad media, y que tuvo su culminación con la revolución.

Sobre esta base exhorta a *cambiar de maestros* y pasar a la influencia de la Europa anglosajona y francesa.

Así comienza su apologética sobre la *inmigración espontánea* como medio de progreso y cultura, y la necesidad de implementar un plan de tolerancia religiosa promotora de la penetración de la inmigración en el territorio nacional.

Para ello defiende el papel del ferrocarril y la navegación interior que, dice *debe entregarse a la ley de los mares, es decir, a la libertad absoluta*⁶.

Con respecto a la legislación civil y comercial, resalta la necesidad de no afectar los principios de libertad que la Constitución propugna con reglamentos de policía excepcionales y derogatorios.

Explica que en la promulgación de nuestras leyes patrias hemos seguido por modelo favorito la legislación francesa, que al igual que nuestro derecho civil español, tiene base romanística. A este respecto, expresa que:

² Alberdi, 1957: 13.

³ Ibidem: 23.

⁴ Ibidem: 35.

⁵ Ibidem: 43.

⁶ Ibidem: 45 y ss.

[...] *el derecho romano, patricio por inspiración, contrajo sus disposiciones a la propiedad raíz mas que a la mobiliaria, que prevalece en nuestro siglo comercial [...] y las formalidades aplicadas a la circulación de la propiedad mobiliaria lo despojan de las celeridad exigida por las operaciones de comercio [...] la legislación debe retocarse en beneficio de la seguridad, moralidad y brevedad de los negocios mercantiles*⁷.

A partir del capítulo XVII continúa específicamente con las *bases y puntos de partida para la Constitución del gobierno de la República Argentina*, por lo que los comentarios del autor, como ya adelanté, serán intercalados en el articulado de su proyecto de constitución.

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN CONFORME A LAS BASES

Este *proyecto* contiene la siguiente estructura. En primer lugar se enuncia un *Preámbulo*, el cual, respecto del tema que nos ocupa, destaca la necesidad de:

[...] *reglar las garantías públicas de orden interior, de seguridad exterior y de progreso material e inteligente, por el aumento y mejora de su población, por la construcción de grandes vías de transporte, por la navegación libre de los ríos, por las franquicias dadas a la industria y al comercio y por el fomento de la educación popular.*

En la *Primera parte* de su proyecto, titulada *Principios, Derechos y Garantías Fundamentales*, encontramos gran parte de las formulaciones que apoyan la política económica alberdiana, a la cual venimos haciendo referencia.

En el artículo 3 propone que se adopte y sostenga *el culto católico y garantiza la libertad de los demás*.

Dice Alberdi en el capítulo XV de *Bases*, que el dilema (refiriéndose a la República) es fundamental: o católica exclusivamente y despoblada o poblada y próspera y tolerante en materia de religión⁸ [correspondiente al art. 2º de la Constitución Nacional de 1853 – en adelante CN 53-].

⁷ Ibidem: 62.

⁸ Ibidem: 53.

En el artículo 8 del proyecto dice *que los gastos de la Nación serán sostenidos por un Tesoro Nacional, creado con impuestos soportados por todas las Provincias.*

Es interesante el análisis que hace Alberdi en su obra *Sistema Económico y Rentístico para la Confederación Argentina*⁹ en cuanto a los gastos y recursos públicos. En el mismo destaca la función de estos últimos como piedra angular de la independencia política [art. 4º CN 53].

Los artículos 9, 10, 11 del proyecto prohíben los cánones para artículos de producción nacional y extranjera, proclaman la igualdad de todos los puertos nacionales en materia de regulación aduanera y la libre entrada y salida de buques de provincia a provincia respecto del tema impositivo por *causas de tránsito.*

Destaca la necesidad de que *todos deben disfrutar constitucionalmente [...] de la franquicia de llegar seguros y libremente con sus buques y cargamentos a los puertos y ríos accesibles por ley a todo extranjero*¹⁰.

Brega por la unidad del sistema de aplicación y percepción de las rentas aduaneras, tema que desarrolla al tratar *la unidad del gobierno general*¹¹.

En otro capítulo expresa que [...] *interesa al progreso de todas ellas [las repúblicas americanas] la remoción de las trabas que hacen difícil su comercio en el interior de sus territorios solitarios y desiertos*¹² [arts. 9º, 10º, 11º y 12º CN 53].

En el título referido al Derecho Público Argentino del proyecto se reúnen los principios axiológicos básicos que lo nutren. Tales son, en el artículo 16, la *Libertad* [correspondiente al art. 14º CN 53]; en el 17, la *igualdad ante la ley*, tanto para extranjeros como nacionales [art. 16 CN 53]; en el 18, la *propiedad*. En este artículo se plasman los derechos de *contenido económico*. Al respecto, afirma Alberdi en las *Bases*, refiriéndose a la Constitución que:

*Su misión es esencialmente económica*¹³ [...] [y que] *el Crédito privado debe ser el niño mimado de la legislación americana*

⁹ Alberdi, 1954: 147 y ss.

¹⁰ Alberdi, 1957: 75.

¹¹ Ibidem: 100.

¹² Ibidem: 149.

¹³ Ibidem: 138.

[...], es la varilla mágica que debe darnos población, caminos, canales, industrias, educación y libertad¹⁴.

En su *Sistema* defendía el artículo 17 de la Constitución de 1853 diciendo:

[...] *comprometed, arrebatad la propiedad [...] y no hacéis más que arrebatar a la producción sus instrumentos, es decir [...] hacéis imposible la riqueza [...]. El socialismo hipócrita y tímido [...] ha atacado el uso y disponibilidad de la propiedad en nombre de la organización del trabajo [...]. La Constitución no se ha contentado con entablar el principio de propiedad, sino que ha dado también los remedios para curar y prevenir los males en que suele parecer la propiedad*¹⁵.

En el artículo 19 del proyecto plasma las garantías a la seguridad individual:

[...] *estas garantías [...] son de inmensa trascendencias en el ejercicio de la producción económica [...] No puede haber tráfico ni comercio donde los caminos abundan de asechanzas [...] Es imposible concebir producción [...] donde los hombres pueden ser sacados de su trabajo para formar las filas del ejército [...]. La inviolabilidad del hogar comprende la del taller y la fábrica [...]...el respeto a la correspondencia [...] importa al buen éxito de los negocios, la industria y el comercio*¹⁶ [arts.18º y 19º CN 53].

En los artículos 21, 22 y 23 de esta primera parte del proyecto, el autor incorpora un capítulo dedicado al *Derecho Público deferido a los extranjeros*, en franca sintonía con la política poblacional que propugna.

Como adelantamos, el programa económico-constitucional alberdiano gira alrededor de dos ejes principales: apertura y población. Así, en sus *Bases...*, expone los motivos de esta política colonizadora y considera la inmigración como medio de progreso y de cultura para la América del Sud¹⁷.

¹⁴ Ibidem: 63.

¹⁵ Alberdi, 1954: 19.

¹⁶ Ibidem: 21 y ss.

¹⁷ Ibidem: 52.

En el Capítulo IV regla las garantías públicas de orden y progreso, que deben *estar al lado de las garantías de libertad igual que las garantías públicas: gran fin de nuestra época, porque si ellas no pueden existir las otras* (las individuales).

El artículo 24 declara a todo argentino soldado de la guardia nacional, pero es de importancia destacar que exceptúa por treinta años a los argentinos por naturalización, conforme el plan de atracción poblacional. Este asunto es desarrollado en el capítulo XVIII de las Bases [art. 21º CN 53].

En la Segunda parte de su proyecto, titulado *Autoridades de la Confederación*, en el artículo 67, establece es atribuciones del Congreso:

Proveer lo conducente a la prosperidad, defensa y seguridad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias estimulando el progreso de la instrucción y de la industria, de la inmigración, de la construcción de ferrocarriles y canales navegables, de la colonización de las tierras desiertas y habitadas por indígenas, de la planificación de nuevas industrias, de la importación de capitales extranjeros, de la exploración de los ríos navegables por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Tal es la llamada *cláusula del progreso*, expresión sucinta de las ideas que venimos exponiendo.

Dedica su capítulo XXXIV de las Bases a la política posterior a la sanción de la Constitución, afirmando que [...] *debe ser comercial, industrial y económica, en lugar de militar y guerrera* [...], y afirma que [...] *la nueva política debe tender a glorificar los triunfos industriales* [...], *a rodear de honor a las empresas de colonización, de navegación y de industria*¹⁸.

Hace hincapié en el estímulo de la instrucción sobre todo la práctica (mecánica, hidráulica, agricultura, minería y fundición), en desmedro de la teórica como medio para hacer de la Nación un gran taller.

En lo que atañe a la formación del abogado con arreglo a las modalidades de la sociedad que propugna, recomienda como ramas accesorias a los estudios generales *el estudio del derecho minero y del derecho rural, utilísimos en Chile y Buenos Aires*.

El Código de Minería se sanciona en 1887 y es agregado al plan de estudios de la Universidad de Buenos Aires, en 1894. En cuanto al derecho

¹⁸ Ibidem:147

rural, en 1900 se le incluye en el esquema de estudios. Las asignaturas económicas se cargaron, hasta 1913, a los programas de estudios de derecho, a falta de una Facultad específica¹⁹.

Dice Alberdi en su *Sistema Económico y Rentístico* que el derecho agrario *está llamado a poblar la desierta República Argentina, por la razón [...] de que la tierra es al presente el único instrumento que el País posee para comenzar la obra múltiple de su riqueza, población, crédito y gobierno*²⁰.

Y en cuanto al tema inmigratorio, si bien Alberdi es recurrente sobre el mismo durante todo el desarrollo de sus Bases, es en el capítulo XV donde expone las formas de conseguir la inmigración espontánea²¹.

Observando su preocupación por la construcción de ferrocarriles y canales navegables, y por la colonización de las tierras habitadas por indígenas, cabe destacar un *plan de inmigración*, el cual debe ser *provocado* por el gobierno. Aquí pone el ejemplo californiano y dedica todo un párrafo a la cuestión de la tolerancia religiosa, esgrimiendo en su defensa que *excluir a los cultos disidentes de la América del Sud, es excluir a los ingleses, a los alemanes, a los suizos, a los norteamericanos que no son católicos: es decir, a la población que más necesita este continente*²². En cuanto al estímulo a que hace referencia el proyecto, no quiero dejar de destacar los beneficios que la ley 817 ofrecía a los inmigrantes: pasajes a costa del Estado, alojamiento y alimento gratuito por cinco días o hasta destino si se venía con contrato, ubicación laboral en trabajo de preferencia personal y libre introducción de enseres²³.

En lo que atañe al tipo humano deseado, quedará plasmado en la Ley 817/76 (de Inmigración y Colonización) culminación de una serie de leyes, decretos y resoluciones que venían dictándose anteriormente. El criterio de selección es el esbozado en la generación del 37: debe ser población blanca y preferentemente anglosajona. Al italiano, tanto Alberdi como Sarmiento, no lo veían como posible inmigrante. Si bien la ley citada no lo dice expresamente, tal es su espíritu. También contiene reglas sobre la salud y moralidad exigidas²⁴.

Destaca también Alberdi el papel primordial de los ferrocarriles y de la navegación interior: Estos dos medios son las *venas de América* por donde

¹⁹ Ortiz de Rosas, 1980: 445.

²⁰ Alberdi, 1954: 118.

²¹ Alberdi, 1957: 52.

²² Ibidem: 53.

²³ Ramella de Jefferies, 1982: 201.

²⁴ Ibidem: 171 y ss.

correría el flujo inmigratorio: Lo remarca expresando que *es preciso llevar el litoral al interior del continente [...] El ferrocarril y el telégrafo eléctrico que son la supresión del espacio...obran este portento*²⁵.

Respecto a los grandes ríos, esos caminos que andan en palabras de Alberdi siguiendo a Pascal, son los otros medios de internar la acción civilizadora en América²⁶.

Luego de estas consideraciones, alude a su fin inmediato: que la inmigración penetre en lo más profundo del territorio nacional.

Formula también la planificación de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, la exploración de los ríos navegables por leyes protectoras de estos fines y concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Refiriendo a las dos primeras cuestiones, dice Alberdi: *Esta América necesita tanto de capitales como de población. El inmigrante sin dinero es un soldado sin armas [...] El privilegio a la industria heroica es el aliciente mágico para traer riquezas de fuera*²⁷.

Respecto a reglar la navegación y el comercio interior, hay que destacar que Alberdi reafirma la idea sobre la libre navegación en el comentario hecho al artículo 26 de la Constitución Nacional sancionada en 1853, artículo que habla de la navegación interior sujetándola solamente a los reglamentos municipales. En dicho comentario hace hincapié en el derecho a navegar deferido al extranjero y en los artículos 9, 10, 11, 12 y 28 como defensa de la libertad comercial²⁸ [art. 64 inc. 12 CN 53].

Respecto a la manda constitucional de legislar en materia civil, comercial y penal, hemos de tener en cuenta el capítulo XVI de Bases en el que el autor expresa:

*[...] nuestras leyes civiles deben contraerse especialmente a remover las trabas que hacen imposible [...] los matrimonios mixtos, simplificar las condiciones [...] para obtener el domicilio, a conceder a los extranjeros el goce de los derechos civiles*²⁹.

Y específicamente respecto a la ley comercial, continúa diciendo que *el Código de Comercio es el código de la vida misma de estos países*³⁰.

²⁵ Alberdi, 1957: 55.

²⁶ Ibidem: 56.

²⁷ Ibidem: 57.

²⁸ Alberdi, 1954: 26.

²⁹ Alberdi, 1957: 63.

³⁰ Ibidem: 63.

Ahora bien, es en su obra *Sistema Económico y Rentístico* donde hace un análisis pormenorizado de la legislación civil, destacando que es inadecuado al estado económico de la época tomar como referente legislativo el Código Civil Francés de 1804, ya que Francia en esa época era eminentemente agrícola y la propiedad privada de la tierra ocupa el primer rango; así, expresa: *la industria propiamente dicha era pobre, el comercio marítimo estaba anonadado, el crédito desconocido [...] y ese estado de cosas reaparece en los vacíos del Código Civil*³¹.

Luego analiza los puntos de oposición entre el Estado y sus exigencias económicas actuales, y el derecho civil de Partidas, Fuero Real, Recopilación, etc.

Respecto al *modo de adquisición más originario de la propiedad de las cosas, su producción o creación*, destaca su omisión en nuestro derecho civil español por haber sido olvidado por el derecho romano, derecho eminentemente, dice, anti-económico y patricio. Destaca que la invención, la caza y la ocupación son los tres únicos modos de adquisición originaria que la legislación española admite.

En cuanto a las sociedades anónimas, [...] *la que hace los ferrocarriles, la que establece las líneas de vapores y que funda bancos de descuentos [...] ni siquiera es mencionada por nuestras leyes civiles y de comercio*, dice Alberdi³².

Es este el panorama jurídico-institucional en el cual se basará fundamentalmente el texto constitucional Argentino, y sobre el cual Mariano Fragueiro desarrollará su propuesta organizativa hacendística.

MARIANO FRAGUEIRO Y SU OBRA CUESTIONES ARGENTINAS

En esta obra, escrita en Copiapó (Chile) en 1852, Fragueiro se hace eco de las necesidades institucionales del país. Haremos un breve recorrido por la misma.

En su *Preliminar*, el autor destaca que *la victoria de Caseros restituye la patria a la emigración argentina [...] es solamente un gran paso dado hacia la organización*³³. Seguidamente, reivindica la voluntad de los pueblos para la tarea, destacando que faltan medios para la misma y que los gobernadores fueron vencidos donde lo fue Rosas.

Ahora bien, después de exponer esas sucintas ideas del marco socio-político imperante, pasa a analizar las cinco *principales cuestiones* que deberían solucionarse en un Congreso Constituyente conforme la atribución

³¹ Alberdi, 1954: 64.

³² Ibidem: 81.

³³ Fragueiro. s/f: 1.

quinta del tratado de 1831. La primera cuestión hace referencia al *arreglo de la Administración General del País bajo el sistema federal*. Lo que nos interesa de su contenido es la promoción que hace de la imprenta y el crédito público como instituciones políticas. Dice que *el espíritu de la prensa periódica y todos sus servicios, lo mismo que los servicios del crédito público, deben ser nacionales y por lo tanto deben ser considerados al tratar el arreglo de la Administración General del País*³⁴.

En la segunda cuestión, describe cómo debe ser el *Arreglo del comercio exterior e interior*. Respecto de los puertos, auspicia la apertura de todos aquellos que por naturaleza son para la concurrencia del comercio marítimo y terrestre, y con relación a las aduanas, dice que *si los puertos han de ser nacionales, las aduanas lo serán también*³⁵.

En aras de asegurar los derechos fiscales, evitar el contrabando y los reclamos consecuentes, propone que se haga aduana en determinados puertos.

Respecto al Reglamento de Tarifas Aduaneras apunta que *no pueden dejar de ser uniformes en todos los puertos...las prohibiciones son perniciosas si pasan de los límites que la decencia y la moral prescriben*³⁶.

Otro punto importante es el relativo a la moneda nacional, la reinstauración del Banco Nacional y el establecimiento de sucursales en las ciudades capitales. Veremos más sobre el tema en su *Estatuto para la Organización de la Hacienda y el Crédito Público*.

Respecto del comercio interior, sostenía que había que habilitarlo y *al mismo tiempo queremos que de este modo se promueva una relación industrial entre la provincia y la capital*³⁷.

El gobierno, además de la obligación de reglar el comercio, *le incumbe también el arreglo de las postas y vías públicas [...] deben estar dentro de la jurisdicción nacional, y que no puedan los respectivos Jefes de Provincias ni impedir el paso, ni gravarlos con peajes*³⁸.

En la tercera cuestión trata el *arreglo de la navegación*, y es interesante el planteo que hace respecto de la exclusividad y la reciprocidad (alternativas en materia de navegación) cuando dice que *la exclusividad tiene su oportunidad lo mismo que la reciprocidad tiene la suya, y que*

³⁴ Ibidem: 21.

³⁵ Ibidem: 40.

³⁶ Ibidem: 50.

³⁷ Ibidem: 61.

³⁸ Ibidem: 62 y ss.

*tenemos que examinar bien lo que haya que resolverse respecto al arreglo de la navegación de los ríos*³⁹.

Luego, ya en el capítulo referido a la libre navegación de los ríos, expresa que:

*[...] no vemos inconveniente en que toda bandera navegue hacia los puertos de destinos, pero de esta concesión a la libertad absoluta [...] hay una inmensa distancia y grandes intereses que tomar en consideración [...] El establecimiento de vapores remolcadores convendría dejarlo exclusivamente a la marina nacional*⁴⁰.

La cuarta cuestión aborda el tema del *cobro y distribución de las rentas generales*. Divide el tratamiento de este tema en cuatro puntos. Primero, da por sentado que lejos de contar con existencias

*[...] comenzará con una deuda pública cuyos intereses habrá que pagar [...] situación que será perpetua como la deuda pública, eso [la cancelación de deudas] supondría ineptitud [...] la manía del avaro que en vez de hacer fructificar su fortuna por el trabajo, la inutiliza atesorando*⁴¹.

Defiende la continua actividad del capital nacional en manos de la industria, y respecto a su distribución entre las provincias, propugna su inversión a favor de los intereses generales del país.

Los puntos que trata específicamente son, primero, el tesoro nacional donde vuelve sobre lo dicho respecto a la deuda pública, que como dijimos, ve como productora, preocupándose solamente por el equilibrio a corto plazo. En segundo lugar, el crédito público en el que ve *la verdadera riqueza del Estado*. Confía en el poder productor de la sociedad, apoyado en el *cumplimiento de la ley de mejoramiento y perfección de la especie humana*⁴². Luego, respecto de la administración del crédito público, afirma que *el gobierno debe ejercer su parte en la industria, dando una dirección activa a los capitales sociales y aplicándolos a los objetos públicos que más demande la industria general de la Nación*⁴³.

³⁹ Ibidem: 66.

⁴⁰ Ibidem: 67 y ss.

⁴¹ Ibidem: 70 y ss.

⁴² Ibidem: 73 y ss.

⁴³ Ibidem: 75.

Ve en el crédito público el medio industrial más poderoso del gobierno. Propugna la *centralización de estas parciales administraciones* [las existentes] *en una sola Administración Principal de Crédito Público*⁴⁴.

Sobre este tópico tendremos oportunidad de ampliarlo en la tercera parte de este trabajo.

Respecto a las atribuciones que debería tener esta administración, son las mismas que veremos al recorrer su *Estatuto*.

En cuanto a las *tierras de propiedad pública*, sostiene que deben formar parte de las obligaciones del Crédito Público y su enajenación debe hacerse por la administración del mismo.

La quinta cuestión trata el tema de *el pago de la deuda de la República*, aclarando que parte del supuesto de que Buenos Aires es la capital de misma y

[...] *que el Gobierno Nacional se ha encargado de sus haberes y acciones, como también de sus deudas y responsabilidades* [y que] *esto no es más que hacer nacional lo que ya era; porque no puede negarse que Buenos Aires se ha endeudado en objetos nacionales*⁴⁵.

Luego analiza las fuentes de la deuda. En cuanto al modo de pago vuelve aquí al abordaje del tema de la creación de la Administración General del Crédito Público, como medio de confianza para los acreedores.

A continuación estudia las ramas de contribución directa (papel sellado, etc.) y propone su fundición en una sola y módica contribución territorial en toda la República sobre el valor declarado por el poseedor de las propiedades.

En cuanto a los fondos públicos, propone un resarcimiento a los tenedores de emisiones del mismo. Hay que tener en cuenta que el privilegio alcanzaría solamente a los tenedores de emisiones públicas convertibles en oro y plata anteriores al curso forzoso de la moneda de Banco, que sean tenedores originarios. Estos recibirían una renta en metálico a cambio del capital equivalente, no así los compradores en *moneda corriente*, que especulaban en el resultado. A continuación aborda la amortización como instrumento de agio.

Respecto a la deuda externa, opina Fragueiro que:

⁴⁴ Ibidem: 76.

⁴⁵ Ibidem: 83 y ss.

*Todas las ventajas que la deuda pública puede procurar al gobierno que la contrae, les aparece si las rentas se pagan en el exterior*⁴⁶. [...] *La Confederación Argentina debe procurar por todos los medios imaginables traer al interior la deuda exterior que tiene en Inglaterra...recurriendo, a falta de otros arbitrios, al reembolso aunque esto costara muchos esfuerzos.*

Luego del análisis de la deuda, propone la negociación.

Hasta aquí la breve exposición sobre esta obra. Estas ideas fueron la base de su *Estatuto para la Organización de la Hacienda y el Crédito Público*, que a continuación veremos.

EL ESTATUTO PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA Y EL CRÉDITO PÚBLICO

Esta obra trata la organización de una Administración General de Hacienda y Crédito, formada por el ministro de Hacienda como presidente de la misma y por todos los jefes de las oficinas fiscales de Hacienda y Crédito existentes en la capital y los de las que se establecieran luego; y por aquellas personas que el poder ejecutivo nombrara como miembros de ella. El número de integrantes no podría exceder de treinta ni ser menor de quince.

Organiza la formación de administraciones subalternas de Hacienda y Crédito, en las ciudades, pueblos o territorios de la Confederación donde exista aduana, casa de moneda, imprenta, correo u otra oficina para el servicio de la hacienda nacional. En cuanto a la composición de esta administración, el estatuto establece que lo sería por los jefes de dichas oficinas y por las personas que nombre el presidente de la Confederación conforme los requisitos de idoneidad reglados.

Estas administraciones subalternas serían como sucursales de la Administración Central; esta última ejercería la superintendencia directiva y económica sobre las primeras. A su vez, la Administración General estaría bajo la inspección del gobierno.

El título II enumera las atribuciones de la Administración General: Inspección y administración directa de todas las oficinas fiscales subalternas, la recepción de todas las rentas, el pago de las mismas, el registro y clasificación de la deuda nacional interna y externa, toda operación de crédito público y de banco, la realización de empréstitos o trabajos públicos nacionales, el registro de la propiedad territorial pública

⁴⁶ Ibidem: 98.

nacional, su colocación y enajenación, y la publicación por la prensa de avisos industriales y documentos oficiales dirigidos al público.

En los títulos subsiguientes se otorgan distintos instrumentos para el ejercicio de las mismas. El primero es la creación de un banco con el nombre de Banco Nacional de la Confederación (oficina jefe y control de todas las operaciones, con sede en la Capital). A los efectos operativos de la Administración General de Hacienda, afecta los bienes presentes y futuros de la Confederación.

El título IV establece un libro de Crédito Público de la Confederación Argentina, y afecta al pago de la deuda que se inscribe, los bienes de la Confederación. El Estatuto asienta 6.000.000 de pesos como deuda de la Nación y dispone que el poder ejecutivo acuñe moneda por ese valor. Previendo los déficits presupuestarios, dispone que se cubran con la creación de nuevos impuestos y contribuciones directas conforme prevé el artículo 64 inc. 2º de la Constitución Nacional, repartida en proporción entre todos los habitantes de la Confederación o con los arbitrios que más convinieren a juicio del mismo Congreso.

El siguiente título trata de la operatoria bancaria de la Administración General y divide la emisión monetaria antes citada del siguiente modo: 2.000.000 para el giro del Banco en la Capital y las provincias, 2.000.000 para las obras públicas, y 2.000.000 para anticipos de gastos ordinarios del gobierno.

Entre las operaciones de banco propiamente dichas, permite las de cambios de monedas, préstamos a interés y descuento de documentos.

Cabe destacar que prevé que los préstamos se dividan en el mayor número posible y clase de personas y en pequeñas cantidades, tratando que sus servicios alcancen a todas las industrias.

Dispone también sobre los depósitos judiciales, los cuales deben hacerse en el banco, como así también de todo dinero procedente de rentas nacionales y documentos a favor del tesoro nacional. Estipula la creación de una cuenta corriente con el fisco para llevar las sumas entrantes por depósitos fiscales.

También establece las características de la moneda a crearse, reputándola moneda corriente en toda la Confederación. Establece la circulación de la moneda metálica existente al momento, por su valor relativo de cambio, previo resellado por el Banco; y estipula la aceptación de todas estas en pago de impuestos y obligaciones fiscales.

Determina el destino de las ganancias por un período de cinco años a contar desde la sanción de la ley que diere lugar a las operaciones de banco: tales son, el establecimiento de nuevas sucursales del mismo e infraestructura necesaria para su giro.

Otras cuestiones tratadas son los privilegios del Banco (dispensa del uso de papel sellado) y de los acreedores del mismo (depósitos de personas colectivas o físicas librados de embargo, confiscación salvo sentencia firme, liberación de gravámenes, fuerza ejecutiva y privilegio sobre todo documento de igual naturaleza que los documentos a favor del Banco).

Prevé la cárcel para los fraudes bancarios.

Propone establecer un Registro de la Propiedad Territorial, exigiendo la toma de razón de los títulos en las respectivas administraciones del banco, previa interpelación al dueño a que exprese el valor en que estima la propiedad manifestada. Así también, exige el registro de los títulos de compraventa inmobiliaria para la *traslatividad* del dominio. Fija la contribución a que quedan sujetas estas propiedades, tomando como base imponible, el valor manifestado por su dueño. El gravamen aumenta conforme el tiempo de mora. Luego, la falta de pago por veinte años autoriza la ejecución del inmueble.

También crea un Registro de hipotecas, capellanías y censos en la administración del Banco en forma gratuita en el que se especificarían las características del bien grabado, el capital impuesto, el interés, censo o gravamen, y la persona o establecimiento acreedor.

El banco organizaría un Registro de Minas y estas deberían hacer una contribución anual fija. La falta de pago al vencimiento del término que la ley fijara haría presumir el abandono de la propiedad.

El gobierno debía designar la Administración General de Correos y sus atribuciones serían confiadas a las administraciones subalternas de Hacienda y Crédito. Prevé también la fijación de aranceles y percepciones por conducción de encomiendas y especies metálicas.

Determina que la Administración de Hacienda y Crédito establezca imprentas por cuenta del Crédito Público, para la publicación de un Avisador Nacional.

Aborda el tema de la deuda interior desde el primero de mayo de 1851 y manda a que el gobierno central informe su situación. Propone se llame a los acreedores del estado a presentar las constancias, a valuar luego por las respectivas administraciones de crédito.

En la parte de las aduanas, enumera las nacionales, fluviales y terrestres, y habilita todos los puertos para el comercio exterior, pero a condición de que estuviera instalada la Administración de Hacienda y Crédito. Establece el pago de contado de los derechos de importación y exportación (sujetando a esta disposición a las mercaderías procedentes del puerto de Buenos Aires mientras dure su separación). Asimismo, declara

libre la circulación interior de efectos, géneros y mercaderías conforme el artículo 10º de la Constitución Nacional.

A continuación determina los derechos de depósito y tránsito, y conforme el valor total o clase de artículos, los exceptúa o grava con los mismos; los de *eslingaje* y almacenaje incorporando las condiciones para el uso de almacenes particulares; los de internación (hay productos exentos, algunos con gravámenes a porcentaje, y otros con gravámenes específicos); los de exportación, con iguales parámetros de exención (o gravamen, en su caso) que los ya establecidos.

Finalmente, enumera disposiciones respecto de delitos por ocultación o fraude fiscal, y una serie de recursos administrativos ante las reparticiones de Hacienda y Crédito respectivas.

CRÍTICA DE ALBERDI AL *ESTATUTO* DEL MINISTRO MARIANO FRAGUEIRO

La suerte del *Estatuto* distó de ser buena. Fragueiro es nombrado Ministro del Departamento de Hacienda para poner el proyecto en funcionamiento a inicios de 1854. El fracaso fue rotundo y el flamante ministro debe renunciar en setiembre del mismo año. Urquiza procede a disolver la Administración de Hacienda, dispone el pago de los impuestos en moneda metálica y la autorización para negociar capitales nacionales o extranjeros a fin de establecer un Banco de descuentos con privilegio de emitir billetes al portador. En noviembre de 1855 se deja sin efecto la Administración de Correos y se desmonetizan los billetes del Crédito Público. Posteriormente se procede a la inutilización de los mismos y a la disolución del resto de la Administración.

El mismo año, Alberdi publica su *Sistema Económico y Rentístico según la Constitución de 1853*, y es en la tercera parte de esa obra, dedicada a los Consumos Públicos donde manifiesta la crítica que veremos a continuación.

Primeramente, destaca que la administración de la hacienda nacional forma parte de la *administración general del país, que conforme al artículo 83 de la Constitución Nacional pertenece al presidente de la República*. Dice Alberdi al respecto que:

Es tan esencial del Poder Ejecutivo la administración del Tesoro Público, que todo estatuto que lo despoje de ella en todo o en parte del poder que le da la Constitución, desnaturaliza esa rama importante del gobierno del País y ataca la Constitución en su base mas fuerte...bastaría que la administración del crédito [...] fuese colocada en manos de una

autoridad un poco independiente del Poder Ejecutivo para producir la división o disminución de este y preparar su ruina por medio de su debilidad [...] NO, las leyes orgánicas en materia de administración del Poder Constitucional en materia de Hacienda deben ser simples medios de poner en ejercicio y acción lo que está en la Constitución [el] Poder Ejecutivo no es más que el poder administrador llamado con otro nombre⁴⁷.

Luego previene sobre el peligro de copiar reglas administrativas de Constituciones distintas a la nuestra porque son inseparables del ser peculiar del gobierno puesto en ejercicio por su intermedio, lo que es conforme con la originalidad constitucional de que habla en sus Bases.

Ataca directamente el Estatuto de Fragueiro, expresando que:

Ya hemos tenido un ejemplo de este extravío en el Estatuto de Hacienda, que entregó la administración en este ramo de gobierno a corporaciones en cierto modo independientes de él, y revestidas de poder deliberante, cuando la Constitución [artículo 84] atribuye el despacho de la Administración General de Hacienda al ministro secretario del ramo, omitiendo el Consejo de Estado para toda la administración del País [artículo 83] y poniéndola en las manos del Presidente exclusivamente, y quitando a toda la administración argentina el carácter de consultiva⁴⁸.

Enfatiza la posibilidad de incurrir nuevamente en el mismo error si no se evita el ejemplo de doctrinas administrativas de países regidos por regímenes de gobierno unitarios, como Francia y Chile

Nuestros publicistas [dice] ven esas doctrinas, no se dan cuenta de su origen y motivos peculiares [...] Dar esa organización (centralizada) a países que no tienen enemigos, [...] y que son llamados a defender el progreso mas bien por su abstención que por su acción [...] es copiar sin tino⁴⁹.

Veamos ahora conforme al Estatuto del Ministro Fragueiro, cómo queda esbozada la Administración de Hacienda y Crédito:

⁴⁷ Alberdi, 1954: 252.

⁴⁸ Ibidem: 253.

⁴⁹ Ibidem: 253-254.



Vista esta forma de organización, Alberdi continúa su crítica diciendo que:

La Constitución federal [del año 1853] ha resucitado el antiguo error argentino, pero no ya en el grado de su centralización primitiva, sino teniendo que respetar el poder de provincia. Este límite [el poder provincial] respetado por la centralización política en la Constitución federal también tendrá que respetarse por la centralización administrativa en materia de Hacienda⁵⁰.

Defiende el poder conservado por las provincias conforme al artículo 101 de la Constitución Nacional, y dice que en ese poder entra también su dosis de poder económico y rentístico, el cual, a su vez, tiene por límites las restricciones rentísticas que traza el artículo 105 de la misma constitución.

El resultado obtenido es el de dos administraciones distintas, dos sistemas de autoridades de Hacienda, en lugar de uno solo unitario y central, el de la Confederación y el de cada provincia.

⁵⁰ Ibidem: 254.

El autor se pregunta sobre los caracteres que hacen alabar el régimen feudal europeo anterior a la edad media, respondiéndose a sí mismo que es por la excentralización administrativa de dicho régimen. Al respecto, explica que:

Cada ciudad tenía su fuero particular y constituía un pequeño Estado [...] cada uno sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinación a un poder común, situación que han presentado los pueblos argentinos por treinta años [...] verdadero feudalismo de treinta años [...] La Administración de Hacienda de la Confederación Argentina tendrá que darse cuenta de ese hecho, y contar con la resistencia y limitaciones que opondrá él a su centralización relativa en todo el territorio por algunos años⁵¹.

Desarrolla la forma organizativa que considera más oportuna para el Ministerio de Hacienda, dividiendo al mismo en varias *direcciones* o *servicios* (agentes encargados de dirigir por separado los distintos departamentos en que se subdivide el ramo de los negocios pertenecientes al Ministerio, conforme expresa el mismo Alberdi) que, a su vez, puede subdividirse en subdirecciones. Aclara que

Para que la subdivisión del despacho no perjudique la energía y prontitud de la acción administrativa, es necesario que sus normas sean generales, es decir, extensivas a toda la Confederación en el ramo respectivo, bajo la dirección común e inmediata del ministro que tiene a cargo el mismo (en el caso, el de Hacienda), su cabeza y jefe después del presidente.

Requiere, además, que se formen en vez de *cuerpos colectivos*, de manera *unipersonal*, siguiendo el sistema de la Constitución, que ha puesto toda la administración de la Confederación bajo la alta dirección unipersonal del presidente⁵².

Para fundamentar la idea precedentemente expuesta acude a los artículos 71 y 83 de la Constitución.

Posteriormente, divide el despacho del Ministerio de Hacienda conforme a los recursos asignados por el artículo 4 de la Carta Magna Nacional para formar el Tesoro del país, agregando la Dirección de la

⁵¹ Ibidem: 256.

⁵² Ibidem: 261.

Contabilidad General (contaduría) y la Dirección General de la Caja (tesoro nacional) y un Promotor Fiscal de las contiendas entre la estado y terceros por cobranzas y deudas, atribuyéndole a estos tres organismos el carácter de unificadores, con punto de unión final en la Caja y Contaduría, adquiriendo la Hacienda unidad y conjunto.

Amén de estas divisiones (por recursos), organiza también a la Hacienda en Servicios o Administraciones locales o provinciales del ramo, conforme la división del Estado federativo (forman estas, otras tantas secciones subalternas dependientes de la administración central o nacional). Dice Alberdi a este respecto:

*Notamos que en la Confederación Argentina, como en la República de los Estados Unidos de Norteamérica, hay dos Administraciones en cada Provincia; una propia y local, que es aplicación del poder no delegado a la Confederación, y otra de carácter nacional, ejercida bajo la dirección e impulso del presidente, encargado de la administración general que le han delegado las Provincias por su Constitución*⁵³.

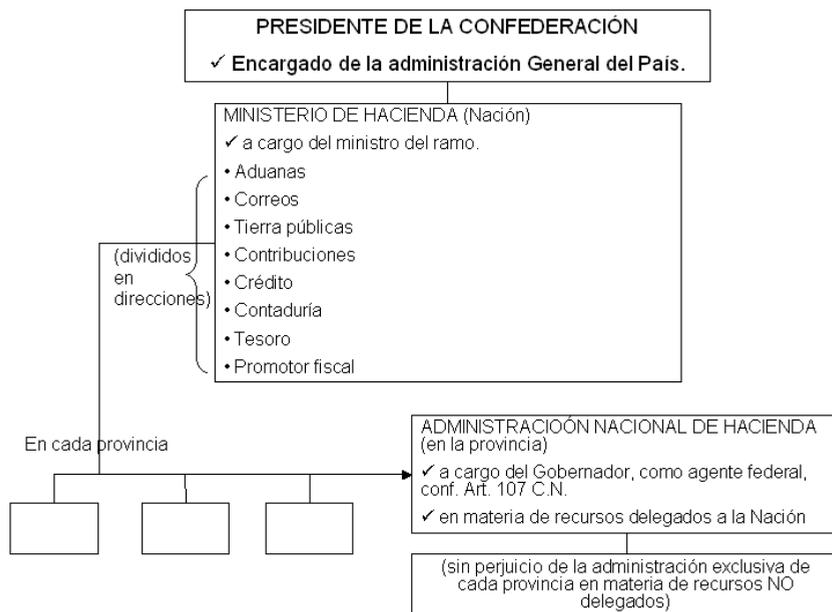
Consecuentemente, afirma que han de haber dos órdenes de funcionarios para su desempeño, pero, ante la falta de recursos, encuentra la solución en la misma Constitución, que ha hecho a *los Gobernadores de Provincia agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la Confederación*.

Así, en lugar de dos órdenes de directores, tenemos uno solo con doble carácter nacional y provincial. Esta posibilidad la funda en el artículo 107 de la Carta Magna. Esto, dice Alberdi, sin perjuicio de que el presidente pueda reglamentar dicha actuación conforme la atribución que le da la Constitución en su artículo 83 inciso 2, y remover a los agentes, conforme le permite el artículo 83 inciso 10 del mismo texto, para hacer efectivo su poder. O sea que por más que la ley hace agente natural al gobernador de provincia, no se lo impone ni se lo hace indispensable, ya que el Congreso puede crear, suprimir empleos y fijar sus atribuciones, conforme el artículo 64 inciso 17 de la Constitución, para el servicio de funciones de carácter nacional.

Concluye diciendo que tal es la tradición Argentina del antiguo régimen español en que los agentes nombrados por el soberano gobernaban bajo la inmediata dirección del virrey.

⁵³ Ibidem: 263.

El diagrama de la administración hacendística del país según la idea alberdiana quedaría del siguiente modo.



Finalmente, señala Alberdi las jerarquías de los funcionarios: primero el Presidente, en virtud del artículo 83 inciso 10 de la Constitución; luego el ministro secretario del ramo, conforme el artículo 84 de la misma. Este es el encargado de despachar los negocios que el presidente tiene a su cargo como Jefe Supremo. A su vez, el ministro tiene a cargo los agentes interiores de su propia secretaría, amén de su jerarquía sobre los gobernadores de provincia, que son agentes nacionales en orden local, mientras que el ministro lo es en el orden general; en todo el país. Termina con la aclaración de que la colaboración prestada por los gobernadores a la administración general del presidente, es un simple préstamo que las provincias hacen a la Confederación, y que el día en que haya recursos para un relevamiento, no menoscabará el gobierno local de las provincias, sino que, contrariamente, dejará por entero a sus funcionarios a la sola orden de sus intereses y servicios.

No quiero dejar de destacar lo sostenido por Juan Pablo Oliver en lo referente a los hechos que este atribuye como causa de la caída de Fraguero: su política estatista respecto a los ferrocarriles, chocante con los intereses de los concesionarios foráneos y con especial referencia a William

Weelwright, inglés patrocinado por Alberdi como posible favorecido para una de esas concesiones durante la estadía del tucumano en Europa como ministro de Urquiza (tesis expuesta con dureza por Díaz Araujo, en la que descalifica a Alberdi como *mentor intelectual de la liquidación de la idea fragueiriana* y en la que se acusa al mismo de *haber escrito su Sistema Económico y Rentístico con el mero fin de descalificar al cordobés*)⁵⁴.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Precedentemente, he intentado exponer el programa económico propuesto por Alberdi para nuestra Constitución y la crítica suscitada en torno al *Estatuto para la Administración de la Hacienda y Crédito Público* del ministro Fragueiro. A través de ello, pudimos observar que el diseño constitucional ensayado en épocas de la organización política argentina no obedece a un *modelo standard*, ni a una copia foránea, sino que es el resultado de las particularidades de nuestra incipiente república, lo cual brillantemente fue tenido en cuenta por Alberdi en su proyecto de Constitución.

Como la práctica constitucional debía llevar a los hechos este diseño, surgieron diversas propuestas, dentro de las cuales hemos considerado el *Estatuto* fragueiriano, cuyas ideas en torno a la administración hacendística ya se vislumbraban en su obra *Cuestiones Argentinas*. Esta propuesta encenderá la crítica de Alberdi que la plasmará en su *Sistema Económico y Rentístico*.

Del análisis de dicha crítica, podemos sacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, observamos la pugna entre dos tendencias en materia económico-financiera: la de Fragueiro, más descentralizadora operativamente pero de mayor presencia estatal en economías locales, y la de Alberdi, mas acorde con su idea de un ejecutivo fuerte y de corte más pasiva en la intervención económica estatal.

De esto se puede sacar un interesante precedente en la historia política argentina en torno a las ideas de librecambio e intervencionismo, las que a la época en que estos autores desarrollan su obra, estaban en proceso de germinación a nivel mundial.

Estas ideas de librecambio e intervencionismo llevaran a otra etapa en el desarrollo de las ideas económicas en el siglo XX.

También podemos observar aquí las discusiones genéticas sobre la percepción impositiva, que a lo largo del siglo XX dará lugar al

⁵⁴ Díaz Araujo, 1994: 174.

inconveniente de la coparticipación federal de impuestos entre la Nación y las Provincias en la República Argentina.

FUENTES

Alberdi, Juan Bautista (1957). *Bases y puntos de partida para la Organización Política de la República Argentina*. Buenos Aires: Ed. Tor.

Alberdi, Juan Bautista (1954). *Sistema Económico y Rentístico para la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Buenos Aires: Ed. Raigal.

Fragueiro, Mariano (s/f). *Cuestiones argentinas*. Buenos Aires: W. H. Jackson editores.

BIBLIOGRAFÍA

Abad de Santillán, Diego (1957). *Gran Enciclopedia Argentina*. Buenos Aires: Ed. Ediar Argentina.

Castiglione, Julio César (2002) "La filosofía y el derecho en el Fragmento Preliminar de Alberdi". En *Homenaje a Juan Bautista Alberdi de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*; Córdoba: Ed. Advocatus.

Chiaramonte, Juan Carlos (1971). *Nacionalismo y Liberalismo Económico en Argentina, 1860-1880*. Buenos Aires: Ed. Solar S.A.

Cútodo, Vicente Osvaldo (1971). *Nuevo Diccionario Biográfico Argentino*. Buenos Aires: Ed. Elche.

Díaz Araujo, Enrique (1994). *Hombres Olvidados de la Organización Nacional II: Mariano Fragueiro*. Mendoza: Ed. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Galletti, Alfredo. (1987). *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Ed. Platense S.R.L.

Ghirardi, Olsen A. (1993). *La Filosofía en Alberdi*. Córdoba: Ed. El Copista.

Ghirardi, Olsen A. (1989). *El Primer Alberdi. La Filosofía de su tiempo*. Buenos Aires: Ed. Astrea.

López, Mario Justo (1987). *Introducción a los Estudios Políticos*. Buenos Aires: Ed. Depalma.

- Leiva, Alberto David (1982). *Fuentes para el estudio de la Historia Institucional Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Luna, Félix (1999). *Juan Bautista Alberdi*. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Ortiz de Rosas, Eduardo (1980). "Un precursor de la Cátedra de Derecho Rural: Juan Bautista Alberdi". En: *Revista de Historia Del Derecho*, nº 8, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Pérez Guilhou, Dardo (2003). *El Pensamiento Conservador de Alberdi y la Constitución de 1853. Tradición y modernidad*. 2º ed., Mendoza: Ed. de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Pérez Guilhou, Dardo (1997). *Ensayos sobre la Historia Política Institucional de Mendoza*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Pérez Hualde, Alejandro (2000). *Constitución y Economía*. Buenos Aires: Ed. Depalma.
- Ramella de Jefferies, Susana (1982). "Las ideas sobre la inmigración en la ley 817 y los proyectos de reforma de 1915 a 1923". En: *Revista de Historia del Derecho*, nº 10, Buenos Aires. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Seghesso de López Aragón, María Cristina (1993). "Responsabilidad política y Juicio de Residencia". En: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, *Derecho Público Provincial*. Mendoza: Ed. Depalma.

