

## EL SISTEMA ECONÓMICO EN EL “ORDEN SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN” \*

Por el Académico ALMTE. CARLOS A. SÁNCHEZ SAÑUDO

Distinguidos miembros de las Academias que han auspiciado este Seminario se han referido al *Régimen Económico de la Constitución* examinándolo sobre distintos aspectos y desde diferentes enfoques, a partir de la disertación inicial del académico coordinador de este Seminario. En ella recordó el doctor Buscaglia que la Constitución de 1853-1860 es el Pacto fundacional de la República que hizo posible en sólo cincuenta años, la transformación de un país casi desértico en una Nación próspera y pujante, considerada entre las diez más importantes del mundo. Y lo logró —agregamos— a través del orden social de la libertad, de la libertad en todos los campos de la actividad humana, el que hoy precisamente triunfa en el mundo, pues es a él que intentan aproximarse todos los países que huyen del atraso y la arbitrariedad. Lamentablemente, tal ordenamiento social fue progresivamente debilitado en nuestro país en el último medio siglo, muchas veces en nombre de diferentes interpretaciones supuestamente modernas, que culminaron con el reemplazo de los principios imprescriptibles e inalienables de nuestra Constitución por meras opiniones cuando no caprichos de los funcionarios de turno que, de “emergencia” en “emergencia”, conduje-

\* Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 30 de octubre de 1991.

ron a la sociedad argentina a la desintegración y a la casi imposible convivencia pacífica, que en verdad es el objetivo de todas las ciencias sociales, y de las constituciones que merecen el nombre de tales.

Por ello —como lo destaca el académico coordinador doctor Buscaglia—, la conveniencia y oportunidad de un examen de la esencia doctrinaria de la Constitución que nos rige, para interpretarla cabalmente en su necesaria aplicación a las presentes circunstancias y desafíos de nuestra época.

### *El tema elegido*

Por esa razón he considerado oportuno referirme a dicho régimen económico pero dentro del “orden social integral de la Constitución” —jurídico, económico, político y social— por varios motivos.

El primero es que los grandes economistas de este siglo han sentido la necesidad no sólo de agotar las investigaciones en el campo económico, sino también de indagar y relacionarlo con las otras disciplinas sociales, el derecho, la política, la moral, etc.; tal el caso de Mises, que escribió *Liberalismo, El socialismo, Omnipotencia gubernamental, La acción humana, Teoría e Historia*, este último un magnífico estudio comparado de las distintas filosofías.

Por su parte Friedrich von Hayek, luego de su prolongada polémica con Keynes en 1931 —y los acontecimientos posteriores le han dado la razón a Hayek— escribe su *Camino de servidumbre* de permanente actualidad, sobre todo para entender nuestra decadencia precoz; luego *Los fundamentos de la libertad*, más tarde *Derecho, legislación y libertad* y últimamente *La fatal arrogancia*. Jacques Rueff, a su vez, escribe *El orden social* integrando la economía dentro del campo del derecho y la moral. Henry Hazlitt publicó *Los fundamentos de la moral*; Wilhem Röpke escribió *Más allá de la oferta y la demanda* y *La crisis de nuestro tiempo*.

Y entre nosotros Juan Bautista Alberdi es tal vez el primero que, terminada su segunda edición de las *Bases y puntos de partida para la organización política de la*

*República Argentina* a la que agrega su proyecto de Constitución, de inmediato se pone a escribir *El sistema económico y rentístico de la confederación según su Constitución de 1853* que publica en 1854, en el que, con una prosa churchiliana, inteligible para cualquier lego, realiza una magnífica defensa de la libertad económica —hoy llamada economía de mercado— desde el derecho y los derechos, demostrando la función de éstos no tan inocuos derechos en la creación de la riqueza y del progreso económico. Analiza minuciosamente las distintas fases de la producción, de la distribución y del consumo de bienes, siempre a la luz de los principios de igualdad, libertad, propiedad y seguridad, en función de los derechos que asisten a los habitantes. Como en todas sus obras, Alberdi entrelaza el derecho constitucional, comercial, civil, etc. . . . , con la economía y, todo, con la libertad que es un acto de fe en Dios y en su obra, cuya historia —la de la libertad— él desarrolló en un verdadero himno titulado *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual*; lo cual es tan cierto ayer, como hoy, confirmado como nunca con el derrumbe del muro de Berlín y del comunismo después, y sus consecuencias, como hoy lo constatamos, en Europa Oriental.

Y la misma necesidad de enmarcar las soluciones económicas en otras disciplinas correlativas la sintió Adam Smith, profesor de moral en Glasgow, el cual luego de escribir sendos tratados de moral y de derecho natural, probablemente con lo que le sobró, terminó su más conocida obra: *¿Cuál es la causa de la riqueza de las Naciones?* Y antes de él, los post-escolásticos conducidos por sus estudios teológicos y jurídicos fueron los primeros en arribar a la teoría subjetiva del valor, la que demuestra que el valor no está en las cosas como creyó Marx —aunque no Alberdi— sino en la persona humana (Mises). Los más destacados post-escolásticos fueron sin duda San Antonino de Florencia y San Bernardino de Siena, en el siglo xv. Decía Manuel Río: “Dios debe haber iluminado a San Bernardino, para que haya entendido tan bien el funcionamiento del mercado”. Y su pensamiento llegó a Salamanca donde fue desarrollado por Cobarrubias, Suárez. . . Vitoria. . . lo cual explica que nuestro Belgrano, que se

educó allí, volviera con tan claras ideas de la libertad económica, que luego —como dice Alberdi— “permitió al doctor Moreno escribir el célebre Memorial, que presentó al último virrey español a nombre de los hacendados de Buenos Aires, pidiendo la libertad de comercio con Inglaterra, que el desavisado virrey aceptó con un resultado que presto nos dio rentas para despedirle al otro continente”.

### *Antecedentes de nuestro ordenamiento social*

Para interpretar cabalmente el régimen económico de nuestra Constitución, es indispensable como hemos dicho investigar su inserción en el “orden social” de nuestra Carta Magna, porque el haberlo omitido ha sido el origen de la mayor parte de nuestros descalabros (y lo sigue siendo).

En la primera disertación de este Seminario el doctor Horacio García Belsunce se dedicó a desentrañar de la letra y el espíritu que surge del texto íntegro de la Constitución, el sistema económico por ella elegido y regulado y, consecuentemente, a encuadrarlo dentro de los sistemas y doctrinas que la historia económica y la realidad nos enseñan. Así demuestra que nuestra Constitución adopta como doctrina política al liberalismo, al cual analiza minuciosamente. En una sociedad jurídicamente organizada bajo un régimen constitucional —destaca García Belsunce— “el sistema político y el económico no pueden andar por carriles opuestos o contradictorios”, lo cual ratifica una vez más que la libertad es una e indivisible, que el derecho y la economía son correlativos e interdependientes.

Nuestra Ley Fundamental ha recogido los descubrimientos y enseñanzas de Occidente. Creemos que la visagra de la historia institucional ha sido la gran revolución política en Inglaterra en 1688 cuando John Locke afirmó que “se acabó el derecho divino de los reyes, lo que importan son los derechos individuales”. Porque el problema de los gobernados era entonces —como lo es hoy— ver cómo podían impedir la arbitrariedad gubernamental, las prebendas, privilegios y discriminaciones siempre irritantes. Y para ello no había mejor forma sino que todos

fueran tratados igualmente, para lo cual debían ser iguales ante la ley, es decir, los derechos individuales debían ser también igualmente respetados por el poder. Pues con anterioridad a esta concepción, desde los primeros intentos de organización social, la tribu primitiva, casi sin excepción la sociedad fue manejada desde el poder, a través de emperadores, señores feudales o del absolutismo monárquico; mientras que con posterioridad a esa nueva concepción —con el liberalismo— fue posible la *espontaneidad* en las acciones de los hombres y, con ella, la *creatividad*, cuyo resultado fue la liberación de las energías creadoras de las personas en las artes y las ciencias, reflejadas en el portentoso avance tecnológico a que asistimos.

Y esa revolución política, al pasar a los Estados Unidos, adquiere mayor precisión. Porque la independencia de los Estados Unidos, de Gran Bretaña, tiene su origen en un abuso del parlamento británico, que en 1767 “declaró que la mayoría podría aprobar cualquier ley que estimara conveniente”, es decir, la omnipotencia parlamentaria —comentamos—, al declarar su poder ilimitado e ilimitable. Ante ello los súbditos británicos en los Estados Unidos gritaron “traición”, porque contra ello habían luchado y dado su vida por siglos muchos compatriotas. Como dice Alberdi: “La Constitución inglesa emigrada al nuevo mundo en las costumbres de sus colonos, ha sido escrita por ellos, con motivo de su emancipación. Eso es lo que forma la Constitución de los Estados Unidos, codificación americana del derecho público consuetudinario inglés”. Sin duda —acotamos— fue la primera Constitución escrita y sistemática correspondiente a una democracia con gobiernos de poderes limitados por los derechos de los gobernados, es decir, una democracia liberal. Por esto es que la Constitución de 1787 de los Estados Unidos establece claramente en sus primeras enmiendas que “El Parlamento no podrá dictar ninguna ley que vulnere los derechos de expresión, de reunión, de propiedad, etc.,...” Es decir, esos derechos son los límites al poder, especialmente del Parlamento.

Y lo mismo hizo Alberdi en 1852. Al enviarle a Urquiza el proyecto de Constitución, en sus artículos 20 y 36 establecía lo que en la Constitución de 1853 contiene el actual artículo 28 que dice: “Los derechos previamente

establecidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio". Es decir no hay que reglamentar los derechos, sino el *ejercicio de los derechos*, que es lo que garantiza la seguridad y confianza, hoy indispensables para el funcionamiento eficaz de la sociedad moderna con los requerimientos que ésta tiene.

### *La correlación e interdependencia del derecho y la economía*

Porque si se garantiza realmente la vigencia de tales derechos civiles —que son los que ejercita diariamente la persona— se crea el ámbito de la seguridad jurídica que da origen a la confianza económica, que invita a la gente a ahorrar e invertir, con lo cual se amplían o abren las fuentes de trabajo, que hacen al obrero más solicitado, por lo cual el salario resultará incrementado (el real, no el nominal), no debido a la sensibilidad del empresario ni a la prepotencia sindical, sino a la imparcialidad e impersonalidad del mercado libre, sin *intervenciones* estatales.

Asimismo, las inversiones en nuevas máquinas y herramientas (tecnología), al incrementar la productividad, disminuyen costos y, consecuentemente, los precios, debido a la libre competencia; por lo que la gente resulta doblemente beneficiada: un mayor salario, con un mayor poder adquisitivo.

Esta es la única forma de elevar el nivel de vida de todos; en cualquier país, de cualquier latitud, como lo comprueba la realidad de cada día.

Sólo con el sistema de la libertad, incluso económica (economía de mercado), se podrá lograr el máximo empleo, con mayor salario, sin inflación. Es decir el mayor bienestar para el mayor número.

Podemos verificar, asimismo, la correlación e interdependencia entre el derecho y la economía, pues en el razonamiento anterior, partiendo de la seguridad jurídica (derechos individuales) hemos llegado al "mayor bienestar para todos" como decía Erhardt, el realizador del llamado "milagro alemán".

Creemos oportuno señalar que, así como a pesar de que

Occidente ha llegado a descubrir un Estado de Derecho, han sido necesarias las constituciones escritas e instituciones precisas para limitar el poder e impedir los excesos gubernamentales, en el campo de la economía son cada vez más necesarias medidas semejantes. Es lo que acaba de demostrar el reciente premio Nobel Ronald Coase, quien logró tal distinción por su trabajo *La teoría económica del derecho de propiedad* extendiendo la misma metodología de la limitación del poder del campo del derecho al de la economía, demostrando una vez más la correlación entre ambas; señalando, por ejemplo, que las vacas no se extinguen porque tienen dueños que cuidan que ello no ocurra, mientras que con los tigres y elefantes ocurre lo contrario, por no existir el derecho de propiedad en ese caso.

### *Requisito indispensable del mercado: la libertad garantizada*

Consideramos muy importante destacar que el mercado sólo funciona sobre la base de la libertad de intercambios para la formación de los precios libres, de las tasas libres, del tipo de cambio real, que es el libre, de la libre competencia y de la moneda sana, etc., etc., para lo cual es necesario que estén *garantizadas* esas libertades (de intercambios, de precios, etc.), lo cual ocurre mediante la efectiva vigencia del derecho de propiedad y de usar de ella, el de comerciar, de asociarse, de trabajar y ejercer cualquier industria lícita, de contratar, etc., que integran la *libertad civil*. Resulta entonces que el mercado no puede funcionar sin los derechos individuales, por cuanto sólo así los precios y demás variables económicas son el resultado de las valoraciones de las personas, no de los funcionarios de turno y, *lo que es igualmente importante*, que los derechos civiles únicamente pueden tener vigencia con la economía de mercado; ésta constituye así —y es lo que importa resaltar— el único sistema económico que no invalida y que por el contrario refuerza al orden jurídico contrario a la arbitrariedad, basado en la efectiva vigencia de los derechos personales, como insistió Alberdi y hoy lo constata el mundo entero.

Y para que esto ocurra no debe haber intervención

gubernamental ni en los intercambios, ni en los precios y mucho menos en los derechos civiles; por el contrario, el Estado debe precisamente garantizar la vigencia de los mismos y el cumplimiento de los contratos espontáneos y, por lo tanto, pacíficos. Y esto es precisamente lo que transforma en obligatorio nuestra Constitución en su luminoso capítulo I, en donde claramente establece un orden global y coherente, integrado por un orden jurídico contrario a la arbitrariedad que sirve de marco a la economía en libertad —hoy llamada economía de mercado— que da origen a la praxis moral de la responsabilidad personal, que el mundo reconoce hoy como indispensable para lograr el progreso, bienestar y convivencia pacífica que anhelan y merecen los pueblos.

### *La democracia liberal*

Bien decía Hayek que “los demócratas ortodoxos —no liberales, que sólo aceptan la libertad política— y que creen que la democracia puede prescindir de los principios, trabajan activamente en favor del derrumbe democrático” o por lo menos —agregamos— del empobrecimiento generalizado, como lo hemos vivido una y otra vez. Porque esta democracia de gobierno no limitado por los derechos individuales, no define un orden social (al no haber límites) ni un estilo de vida, resultando una cáscara apta para cualquier contenido, incluso para el que destruye la libertad o la propia democracia. Un ejemplo es el de Hitler que llegó al poder con el 92 % de los votos, y otro, en nuestro país, en que esa democracia no ha permitido que se cure, ni que se eduque, ni que se coma, llegando incluso a impedir que “voluntariamente” el gobierno, en medio de la hiperinflación, pueda completar su período constitucional, como le ocurrió al gobierno surgido en 1983.

La solución está en la democracia liberal, donde la democracia garantiza la pacífica transferencia del poder mediante las elecciones, mientras que el liberalismo garantiza la también pacífica convivencia en la sociedad —y el funcionamiento del mercado— al impedir que se invista a los funcionarios del poder de cercenar los derechos de nadie sin excepción. Así, la esencia liberal preserva a la for-

ma democrática; es decir, el “orden social” liberal preserva a la “libertad política”, para lo cual ésta debe tener por objeto elegir un gobierno que garantice la libertad civil, como decía Montes de Oca.

Esto es lo que manda nuestra Constitución, el orden económico, que ella ordena integrado en el orden social de la misma, que constituye el límite a la arbitrariedad gubernamental, incluyendo al Parlamento (art. 28).

### *La moneda de la Constitución*

Así como la sangre irriga y mantiene en funcionamiento a los órganos del cuerpo humano; si aquélla padece de leucemia, provoca la muerte del paciente; análogamente, la moneda vincula a todos los componentes del sistema económico, y si ella no es sana, transmite la infección a todo el conjunto. De ahí la importancia vital de la moneda, verdadera savia del sistema económico. La inflación es la leucemia, y la hiperinflación el infarto.

El ordenamiento monetario fundamental de la Constitución se halla en las “atribuciones del Congreso” establecidas en el art. 67, inc. 5º y 10º y en el art. 108 en lo referente a las provincias.

Artículo 67: corresponde al Congreso: . . .

inciso 10º: “Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación”.

Las normas complementarias del artículo 67, inciso 5º y del artículo 108 establecen, a su vez:

Artículo 67: corresponde al Congreso: . . .

inciso 5º: “Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con la facultad de emitir billetes”.

“Artículo 108: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden, . . . ni acuñar moneda, ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal”.

Lo importante es interpretar debidamente tales normas a la luz de los antecedentes que tuvieron a su alcance los redactores de nuestra Ley Fundamental, antecedentes

correspondientes a proyectos y Constituciones anteriores como el de 1813, de 1819, de 1826, y el proyecto de Constitución de Alberdi de 1852, como también los antecedentes relacionados con la Constitución de los Estados Unidos.

Por razones de cronología y brevedad considero conveniente referirme primero a los antecedentes que tuvieron de la Constitución de Estados Unidos de 1787 los miembros de la Comisión redactora de nuestra Carta Magna.

Cuando se termina el primer proyecto de Constitución en los Estados Unidos, se faculta al Congreso americano a “Acuñar moneda, regular su valor y el de las monedas extranjeras” y también se dispone “la facultad de emitir billetes de crédito”, pero luego esto último se suprime del borrador, porque aquellos constituyentes llegaron a la convicción de que era un poder que no debía dársele al gobierno federal. Pero cuando regularon las facultades de los Estados, para hacerlas concordantes con la anterior, establecieron en la sección 10ª, art. 1º, que: “ningún Estado podría acuñar moneda, o emitir billetes de crédito, ni hacer que cosa ninguna que no fuese de oro y plata, fuera una moneda apta para recibir en pago de deuda”. Esto es muy claro pues adopta como moneda constitucional una moneda metálica, una moneda mercancía, una moneda independiente del poder político, que no puede ser utilizada para afectar los derechos y la libertad de los habitantes; y a fines del siglo XVIII se establece el contenido oro del dólar. Pero la legislación ulterior —no los constituyentes ni las enmiendas— se fue apartando de esos claros enunciados. En 1862, durante la guerra de Secesión, se emite papel moneda inconvertible que tuvo catastróficas consecuencias. En 1913 se crea el Sistema de Reserva Federal. En 1933 el Congreso declaró que los billetes de la Reserva Federal serían monedas de curso legal para todos los intercambios; y permitió que el Presidente Franklin D. Roosevelt requiriera toda moneda de oro que estuviera en poder de los ciudadanos americanos y que anulara cualquier provisión en los contratos privados que tuvieran cláusula oro.

En 1971, durante el Gobierno de Nixon, el dólar billete se desliga de la moneda metálica, y entramos en la era del patrón-dólar. Por ello Rueff llamó a aquel período “La era de la inflación” y escribió *El pecado monetario de Occidente*. Sólo la situación particular de los Estados Unidos en

la comunidad internacional, su relevante papel desempeñado en las dos últimas guerras mundiales, y el formidable potencial que tiene dicha nación —sobre todo institucional— ha permitido que no se haya derrumbado el sistema monetario, incluso internacional, que está constituido sobre la base de la emisión decidida por el gobierno de los Estados Unidos, pero que ha provocado serias perturbaciones mundiales.

### *El proyecto de Constitución de Alberdi*

Veamos ahora los antecedentes nacionales comenzando por el proyecto de Constitución de Alberdi de 1852, que sin duda tuvieron en cuenta los constituyentes y que, como bien se ha dicho que las anotaciones de Vélez Sarsfield en el margen del Código Civil han servido para una “interpretación auténtica” del mismo, también corresponde aplicar el mismo criterio a los escritos de Alberdi sobre el tema que nos ocupa. En el artículo 69, inc. 6º, de este proyecto de 1852, Alberdi propone como atribución del Congreso: “Hacer sellar moneda, fijar su peso, ley, valor y tipo”. El autor no incluye lo que luego se establece como inc. 5º del art. 67 de la Constitución hoy vigente, acerca de “establecer y reglamentar un Banco Nacional con la facultad de emitir billetes”.

En su posterior *Sistema Económico y Rentístico* aparecido como hemos dicho en 1854, en la página 299 de la edición de la Escuela de Educación Económica, con respecto a dicho inc. 5º del art. 67, destaca: “La atribución de establecer y reglamentar un Banco Nacional, con *facultad* de emitir billetes, lejos de hacer del giro comercial de bancos un *monopolio Constitucional de Estado*, no lo impone siquiera como uno de los medios en que la Confederación deba ejercer su crédito público, dejándolo cuanto más como un arbitrio admisible para el caso en que las circunstancias lo hicieran practicable y necesario”. Efectivamente, el inc. 5º no dice que *debe* haber un banco que emita moneda, sino con la *facultad* de emitir billete, aunque sin precisar de qué tipo: convertible o inconvertible de curso forzoso. Y continúa Alberdi: “En otra parte hemos hecho ver que emitir moneda papel que no se pague al portador y a la vista en plata u oro, es organizar la ban-

carrota y crear la omnipotencia política, bajo la capa de una simple institución de finanzas”. Está claro que él solo admite el billete convertible. Más adelante veremos su tajante interpretación del papel moneda inconvertible o de curso forzoso, como tenía la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, en la página 135 del mismo *Sistema Económico y Rentístico*, rechaza enfáticamente “el sacar de manos de los particulares el ejercicio de alguna de esas operaciones del derecho privado (la de los arts. 14 y 20)”, agregando que “El gobierno que se hace banquero, asegurador, etc., sale de su rol constitucional; y si los excluye de esos ramos a los particulares se alza contra el derecho privado y con la Constitución, echando a la vez al país en la pobreza y en la arbitrariedad”, como —agregamos— ha ocurrido evidentemente una y otra vez hasta hoy.

### *Congreso Constituyente de 1853*

En las actas del Congreso General reunido entre 1852 y 1854, las referencias a la cuestión monetaria son muy pocas, pero la cláusula 5ª del art. 67 requirió una importante aclaración por parte del constituyente Zenteno, quien preguntó al “Miembro Informante” sobre “si el Banco emitiría papel moneda” a lo que contestó Gorostiaga (miembro informante), “que el Banco emitiría billetes pero no de circulación forzosa” dándose el señor Zenteno por satisfecho y con lo que quedó claro que no habría tal compulsión.

Al respecto, el conocido constitucionalista González Calderón, en su obra *Curso de Derecho Constitucional*, señala:

“Estaban muy lejos del espíritu del miembro informante, como se ve, las crisis políticas y financieras del país que poco después impondría el ‘curso forzoso’ no previsto en tan lacónica respuesta transcripta”. “Tal vez —continúa González Calderón— se ha querido pretender que para usar de la *facultad* Constitucional del Congreso, se ha debido fundar un Banco rigurosamente de Estado dirigido por los poderes públicos de la Nación. Pero esto sería un grave error. El texto no lo dice y no hay motivo alguno

que induzca a creerlo. Confiriendo la autorización sin determinar forma ni sistema, la Constitución ha dejado la elección al prudente criterio". Concuerda con la expresión de Alberdi: "cuando las circunstancias lo hicieran practicable y necesario". Y razón tenían ambos, si observamos, además, que Carlos Marx en las 10 recomendaciones que él hace en el Manifiesto Comunista de 1848, no para mejorar la situación de los trabajadores —advertía— sino para destruir el régimen imperante (de la burguesía), en el punto 5º establece: "Centralización del crédito en manos del Estado, mediante un Banco con capital del Estado y monopolio exclusivo". El brutal fracaso del comunismo, y también del keynesianismo, demuestra palmaria-mente que tal arbitrio no es "ni practicable ni necesario" como señalaba Alberdi y hoy confirma la Ciencia Económica.

#### *Comisión reformadora de 1860*

La comisión examinadora de la Constitución de 1853, para considerar las reformas de la Provincia de Buenos Aires, el 25 de abril de 1860, presenta su informe y en términos generales se acepta que "la Constitución de 1853, es copia de la de los Estados Unidos" y en materia económica afirma que "los legisladores de 1853... optaron por el sistema económico de los Estados Unidos... y la comisión nada tendrá que observar si... no se hubiese separado del modelo...". Por eso, creo útil habernos referido antes a lo aprobado por los Constituyentes de los Estados Unidos de América.

Es muy importante la autorizada explicación del ya citado doctor Juan González Calderón en la mencionada obra *Curso de Derecho Constitucional* en la que señala que "El inciso décimo del artículo 67 no puede interpretarse como que el valor asignado a la moneda sea arbitrariamente fijado por el Congreso. La moneda, se ha dicho acertadamente, es una mercancía; su valoración no depende del mero capricho del legislador al poner sobre ella el sello de la soberanía, sino del poder adquisitivo y cancelatorio que tenga por su propia virtud. Su valor es propiamente fijado por el mismo fenómeno económico que

regulariza todos los demás valores y el precio de las mercaderías”. Es decir, el hoy más que nunca aceptado mercado.

Lógico es suponer que cuando se sancionó la Constitución no se pensara en que el Congreso iba a estar discutiendo cuál era el tipo de cambio en el cual debería expresarse nuestra moneda corriente en relación con la corriente en algún otro país (como el dólar).

### *Delegación inconstitucional de funciones*

El doctor D. Segundo V. Linares Quintana en su enjundioso *Tratado del Derecho Constitucional* destaca:

“En la República Argentina se ha dado un caso extraordinario de delegación y absorción de facultades legislativas y ejecutivas en el Banco Central, organismo autárquico nacional que no solamente ejerce la función de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras —que la Constitución le otorga con exclusividad al Congreso, en su artículo 67, inciso 10— sino que, a través de sus famosas y temidas circulares y comunicaciones, no pocas veces por la mera vía telefónica, regla la economía y las finanzas del país, al margen de las competencias que la Ley Suprema de la Nación delimita con claridad y precisión, con la posibilidad de afectar los derechos individuales de los habitantes’ ” (ver tomo IX, pp. 127/177).

Y recordando al doctor Bielsa señala el doctor Linares Quintana:

“Bien escribió Bielsa palabras que mantienen plena actualidad: ‘No corresponde al derecho constitucional lo relativo a la organización administrativa de esta institución (el Banco Central) y similares. Pero le interesa todo aquello que en ese régimen puede afectar la libertad de comercio e industria, regular el valor de la moneda, destruir o aminorar su valor adquisitivo —porque es una lesión al derecho de propiedad— y llega a ser, si el deudor es el Estado, como en el caso de los empréstitos públicos, una expropiación irregular, ya que estaría en manos de aquél el recurso de extinguir obligaciones con moneda de valor efectivo muy inferior al real’ ” (pp. 167/168), cosa que lamentablemente ha ocurrido.

Luego de las dos últimas hiperinflaciones y el recuerdo de las últimas décadas, bueno es tener en cuenta a estos destacados juristas.

### *Alberdi en los estudios económicos*

Pero en el tema que nos ocupa, es muy importante la opinión y las razones de Alberdi acerca del papel moneda y la banca privada y estatal, que desarrolla en sus *Estudios Económicos* de 1878, que están incuidos en su estudio sobre "Las crisis en Sud América" —que hoy se conoce como teoría de los ciclos económicos— adelantándose 60 años a similares conclusiones a que llegaron Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises en 1934; incorporando este último dicha nueva concepción a su reescritura de toda la Ciencia Económica, partiendo del hombre, de sus apreciaciones, valoraciones y consecuencias de sus acciones.

Esta teoría de los ciclos de la Escuela Austríaca analiza los fenómenos monetarios y los reales y cómo se interrelacionan entre sí. Su conclusión —y esto es lo sustancial para interpretar la real importancia del aporte de Alberdi— es que en un momento determinado, al existir una banca estatal u oficial que emite gran cantidad de billetes circulantes, obligando a disminuir las tasas bancarias de interés, los empresarios son mal guiados por esta tasa artificialmente baja y se deciden a aumentar fuertemente la producción y el ingreso. Asimismo, el dinero emitido va llegando a manos de los consumidores y es ahorrado y consumido de acuerdo con las valoraciones temporales de los participantes en el mercado, con lo cual se tiende a restituir la tasa de interés natural (aumenta). Cuando esto se produce comienza la recesión, pues se está demostrando que no existía ahorro suficiente para generar esa porción nueva de producción; situación generada sólo por la presencia de bancos estatales que no están limitados por las fuerzas del mercado para expandir el crédito, sino que responden a las "decisiones políticas" de los funcionarios.

Fue largo el camino recorrido para llegar a esta teoría, que constituye la síntesis de tres desarrollos fundamentales: la teoría del interés formulada por el economista

sueco Knut Wicksell, la teoría del capital estructurada por el austríaco Eugen von Bawerk y la teoría del dinero y el crédito del también austríaco Ludwig von Mises. Esta última teoría monetaria fue en su momento totalmente nueva para la economía tradicional, pero Alberdi ya la había descubierto al considerar el dinero como una mercancía con utilidad marginal, es decir, cuanto más hay de esa mercadería vale menos, y cuanto menos hay, mayor es su valor.

### *Las crisis en Sudamérica*

En apretada síntesis, en sus *Estudios Económicos*, Alberdi sostiene que las crisis profundas de 1870 y 1875 fueron productos de la existencia de Bancos Oficiales que emiten moneda inconvertible. Es decir, billetes de papel no susceptibles de ser convertidos en oro, emitidos en cantidades sin límites. Esto lleva a los empresarios a expandir sus negocios en actividades que no tienen rentabilidad, pero que *parecen atractivas* porque el dinero necesario para invertir en ellas se obtiene muy barato (a baja tasa de interés).

Finalmente, esto empieza a producir elevación de los precios (debido a que el dinero emitido llega a manos del público), se fuga el oro del país, los bancos contraen rápidamente la cantidad de billetes y se produce la recesión, lo cual está demostrando que no había ahorro suficiente para generar esa cantidad adicional de producción, que ahora no puede ser vendida.

Alberdi veía claramente la diferencia entre un Banco comercial privado y un Banco de Estado u oficial. Los primeros emitían “billetes de Banco” con los cuales se podía reclamar “al portador y a la vista” el oro oportunamente depositado. Insistía en que un sistema de Bancos comerciales privados operando en competencia, no podían generar una crisis económica; por el contrario, el Banco de Estado sí puede generarla debido a su facultad de emitir billetes inconvertibles que no tienen límite para inyectar crédito barato en el sistema (inflación). El genial tucumano nos señala que una expansión de billetes inconvertibles no es más que *deuda encubierta*.

“Porque lo que el gobierno emite —decía— es su *deuda*, no su *crédito*, como lo declara el papel de su *deuda-moneda*, llamada impropriamente papel-moneda”.

Es decir, el déficit fiscal que tenía la Provincia de Buenos Aires, que no convenía fuera solventado por nuevos impuestos (era poco político) y que tampoco podía ser saldado por deudas (que hubieran originado los festivos de “bonos” a que estamos acostumbrados) fue financiado con billetes inconvertibles; para lo cual el gobierno prefería colocarse detrás de un Banco que parece emitir deuda privada en los billetes que pone en circulación, pero que en realidad emite deuda pública, porque el Banco es del Gobierno del Estado.

“El papel —decía Alberdi— sólo es moneda cuando es convertible al portador y a la vista, es decir, cuando no es emitido por el gobierno, deudor supremo y soberano, a quien nadie puede obligarle a pagar, cuando no quiere”. (Plan Bonex y actuales bonos de consolidación de deuda a pagar en 16 años con 7 de gracia).

“La moneda riqueza —decía— esto es la moneda de plata y oro, sirve para formar la riqueza, la moneda pobreza, es decir el papel moneda, sirve para fabricar las crisis, las quiebras, el empobrecimiento y ruina de las sociedades”. Y lo que tiene más actualidad aún: “El gobierno que puede forzar al país a su mando a que le preste todo el valor de su sueldo o su trabajo, por la emisión de un empréstito forzoso que se llama papel moneda inconvertible, es un país perdido para la riqueza y la libertad. Como legislador de sí mismo, el gobierno es un banquero que está fuera de la ley, que gobierna a los demás”. Nunca en este país se ha advertido con tanta claridad y anticipación, a lo que inevitablemente conducirían los quince años de altas inflaciones (de 3 dígitos) que nos han precedido y a las hiperinflaciones que hemos padecido en los dos años últimos.

### *¿Moneda estable?*

El Banco Central, creado en 1935 para mantener la moneda sana, en los últimos 21 años ha ido agregando 9 ceros y el próximo 1 de enero otros 4, en total trece

ceros, incrementados al honesto peso moneda nacional. Parecería que hay un pañol o depósito de ceros, del que se ha retirado un cero cada año y medio, con el consiguiente descalabro de toda la economía y la desintegración social. No ha tenido mucho éxito el Banco Central en su tarea fundamental, por lo que bien decía Alberdi: “La reforma de un banco de Estado de ese tipo es imposible. No hay más que un medio para reformarlo: es suprimirlo”, como hoy vemos ocurre con el Banco de La Rioja, de Río Negro, de Corrientes y tantos otros; pues —agregamos— la Banca Oficial o de Estado, hoy compuesta por todos ellos (y el Central), originan una deuda de 3 millones de dólares, *por día*. Razón tenía Alberdi, al decir: “¿Y quién hará esta supresión?” “Exigirle su abandono es pedirle que convierta su papel-moneda en moneda-papel, es decir, pagable en metálico al portador y a la vista; es un cambio que sólo es practicable por la conversión de un Banco de Estado en Banco comercial, o más bien dicho, por el cambio del banquero”, esto es, privatizándolo. Alberdi, primer privatizador; la triste realidad le da la razón. Porque, agregamos, si el gobierno no puede (porque ha probado no saber, o no poder) intervenir en la producción exitosa de una mercadería, tampoco puede hacerlo con la moneda, *que también lo es*, como enseñaba Alberdi. Aflora nuevamente la imposibilidad de dirigir la economía, por ignorar las valoraciones de los pobladores, sin precios realmente libres; y con la moneda ocurre lo mismo.

Porque la economía de mercado no es un mosaico de temas puntuales que puedan resolverse aisladamente, sino un sistema integral de vasos comunicantes, en el cual, al inyectar exógenamente papel moneda afecta a todos los componentes del sistema. La moneda genuina es una consecuencia de la libertad y de la propiedad, en la medida en que éstas se respeten. La moneda no es una institución de orden público, sino un descubrimiento del mercado, es un bien económico, voluntariamente —subrayo— voluntariamente aceptado por todos. Por ello, un mercado genuino, sin moneda de mercado, es una ficción de corto plazo, es como inyectar virus en el torrente sanguíneo.

## *La situación fue complicándose*

La situación fue complicándose en este medio siglo por dos equivocaciones : el abandono del respaldo metálico del papel (el oro) y la licuación de los derechos individuales (libertad civil), que eran los dos frenos a los gobiernos. En cuanto al primero, al terminar la segunda guerra mundial en 1944, en Bretton Woods, sólo queda el dólar ligado al oro hasta 1971; las demás monedas —la nuestra entre ellas— quedaron ligadas al dólar por un “tipo de cambio” mediante el cual se fijó el “valor” de nuestro “billete”, no ya por el Congreso sino por “comunicaciones”, incluso telefónicas, del Banco Central, es decir, del Ejecutivo. De allí las devaluaciones, que disminuían el poder adquisitivo y fueron agregando trece ceros en las dos últimas décadas; la gran estafa, legal pero ilegítima e inconstitucional, muy ligada al artículo 29 de nuestra Carta Magna. En cuanto al segundo, la efectiva vigencia de los derechos individuales se fue debilitando con los avances del redistribucionismo y otras utopías como los “derechos sociales” que son antagónicos, pues los primeros —los individuales— son los genuinos límites al poder, como enseñó Alberdi, mientras los “sociales” incrementaron la dimensión y el poder del Estado, hasta que éste nos aplastó, por lo que urge su reducción con privatizaciones y desregulaciones, a marcha forzada si queremos abandonar las “emergencias”.

## *El seguro contra la inflación*

Para hacer más creíble la promesa gubernamental de no emitir para financiar el gasto público, por ley del 1º de abril de 1991 se estableció la convertibilidad del austral, pero para que ésta sea sostenible, en serio, debe haber *equilibrio* fiscal, es decir, reducción del gasto público. Porque si bien en una política cambiaria de tipo flotante, *si hay equilibrio fiscal*, el tipo de cambio termina siendo fijo (estable), la existencia de la convertibilidad obliga al ajuste fiscal o estalla con una devaluación. En nuestro caso, con el dólar a 10.000, se requiere —además— una recuperación del tipo de cambio real, lo que exige una deflación

importante o no emisión e inversión que provoque una mayor productividad, lo que permitirá aumento de recaudación sin incrementar la presión tributaria; aparte del achicamiento del gasto, debe producirse una profunda reforma estructural en el sistema financiero y una amplia desregulación de la economía, en particular del sistema laboral, del previsional, del impositivo, de seguro (Inder), y de las obras sociales. En otras palabras, reformas estructurales. El “boom” de la Bolsa no se debe tanto a lo que se ha hecho, sino a lo que se supone que se va a hacer, es decir, suprimir las falsas estructuras que han socavado no sólo la economía sino todas nuestras instituciones.

### *Peligroso resquicio*

Pero *peligrosamente* aún queda el Banco Central con distintos mecanismos que le permiten emitir para financiar el Tesoro —dentro de la ley de convertibilidad—, como emitir sobre Bonex y otras alternativas similares.

El peligro reside en que la autolimitación del Estado, a menos que seamos muy ingenuos, es ilimitación, como la realidad lo ha demostrado una y otra vez. En consecuencia, para evitar que se pueda volver a la gran estafa del “impuesto inflacionario” y a las hiperinflaciones, aparece como indispensable la abolición del “curso forzoso de papel moneda inconvertible” para “que dejemos de ser un país perdido para la riqueza y la libertad”, como recordamos decía Alberdi. Ello coincide con la propuesta del Premio Nobel von Hayek y de Senholz, y en nuestro país, de Alberto Benegas Lynch(h), el diputado Jose María Ibarbia, Roberto y Juan Carlos Cachanosky, Gustavo Matta y Trejo, entre otros. La solución está en la moneda de mercado, en la libertad de elegir, en la competencia de monedas, ya que así se termina definitivamente con la amenaza latente de inflación, que no ha cesado. Al legalizarse la cotización, transacción y liquidación de monedas extranjeras en todas las obligaciones contractuales, si el gobierno trata de financiar su gasto con emisión espuria, la moneda estatal puede ser repudiada por el público sin que —como ocurre cuando el Estado tiene el monopolio —ello arrastre al país a la hiperinflación, como nuestra experiencia lo con-

firma. La libertad de elección impide esas hecatombes, es el más eficaz seguro contra la inflación; la soberanía se pierde cuando la moneda es prostituida y, en tal caso, no es el gobierno sino el público el que fija el valor remanente del billete depreciado. Se confirma la necesidad de la libertad de elegir, para lo cual hay que legalizar la circulación de otras monedas extranjeras.

Podemos sintetizar lo hasta aquí expuesto en la frase de Alberdi hace 113 años: "La piedra de toque de un gobierno honesto consiste en no emitir papel moneda de estado de curso forzoso, y si existe por obra de calamidades pasadas, su honradez consiste en suprimirlo". En verdad, imponer el curso forzoso es admitir que la gente haría otra cosa, es no creer en el mercado.

### *Alberdi el precursor*

Sin duda, Alberdi fue un gran precursor cuando escribió: "Ese Banco (refiriéndose al de la Provincia de Buenos Aires) es un barreno perpetuo a las libertades públicas; mientras el gobierno tenga el poder de fabricar moneda con simples tiras de papel que nada prometen ni obligan a reembolso alguno, el poder omnímodo vivirá inalterable como un gusano roedor en el corazón de la Constitución misma. Mientras ese Banco exista como está, él dará sucesores a Rosas, con otros nombres, otras formas, pero del mismo fondo". Este vaticinio se cumplió en 1946. Y en otra parte completa su pensamiento: "Mientras la arbitrariedad y el autoritarismo en el *sistema* existan sin un déspota, los efectos no se harán sentir en los gobernados como en la época de Rosas; pero su resultado infalible será la *pobreza* y la *crisis* del empobrecimiento", como nos ocurrió a partir de 1983, lo cual debería hacernos recapacitar.

### *Conclusión*

En estos días, con el reconocimiento a escala mundial del fracaso del comunismo en particular y del socialismo en general —incluyendo al Estado benefactor— y en que los pueblos tanto de Europa como de América tratan de

reducir al máximo la intromisión del Estado y limitar su acción; cuando por todos lados se trata de tapar los intersticios por los cuales pueda filtrarse el intervencionismo y estatismo económico, parece llegado el momento de obturar no sólo los intersticios sino los boquetes que facilitan al gobierno la emisión monopólica de billetes inconvertibles de curso forzoso que muchos utilizan para apoderarse arbitraria y compulsivamente de la riqueza de la población, como lo sabemos por amarga experiencia. Además, por los efectos nocivos irreparables que ocasiona, comenzando por la economía toda, pero propagándose luego por las instituciones de la República en el campo del Derecho, de la moral, de la convivencia, etc. Por eso, en nuestra Constitución, el régimen económico que ella establece está dentro del orden social integral, jurídico, económico, moral y político, en el cual cada uno de éstos debe defender "a" y defenderse "de" los demás. En ello consiste el delicado equilibrio institucional, que la política debe respetar. En eso consiste la democracia liberal, que "Alberdi nos legó", en nuestra lozana Constitución fundadora.