

Hemos visto que la evolución de las instituciones monetarias han vuelto obsoletos los viejos métodos constitucionales de control financiero del Ejecutivo. La exigencia de una aprobación legislativa no es solo nugatoria, sino que el propio texto constitucional proclama su inutilidad al sujetar al Legislativo a restricciones especiales, reiteradas y enfáticas, en materia de iniciativa de gastos; de modo que el órgano a quien se concede la potestad de aprobar los gastos es tratado al mismo tiempo como el locus de la prodigalidad, con flagrante contradicción y grave daño para la coherencia interna de la Carta. Y la segunda valla, la necesidad de una mayoría especial para la aprobación de impuestos, no opera en absoluto en el sentido de limitar los gastos, sino solo en el de incrementar el déficit, ahora que la imprenta de billetes ha puesto fin a la época en que los gobiernos, para gastar dinero, tenían, o bien que haberlo recaudado de los contribuyentes, o bien haberlo tomado prestado de agentes exentos de coerción.

En otras palabras, ha habido una transformación del substrato económico, y las instituciones jurídicas que reposaban sobre él han quedado flotando en el aire, sin asiento en la realidad, carentes de todo sentido práctico. El cambio económico ha sido radical en todo lo que concierne a las finanzas públicas. Antes, por ejemplo, el impuesto era una institución destinada a allegar fondos al gobierno, y representaba un límite para sus gastos, vista la necesaria finitud del crédito público. Ahora, el gobierno tiene una fuente inagotable de fondos en la impresión de papel moneda. El sentido fundamental del impuesto no puede ser allegarle al Ejecutivo algo que nunca podría faltarle. El sentido del impuesto se ha desplazado hacia ser un medio para retirar poder de compra de los agentes privados, a fin de compatibilizar las erogaciones públicas con el equilibrio interno y externo de las economías. Es decir que, por una parte, el significado del impuesto se ha utilizado enormemente y, en segundo lugar, ha dejado de

La nueva Constitución (XI)

Moneda y Constitución (II)

operar por completo como factor limitante del gasto, y solo representa un factor limitante de la inflación.

La respuesta jurídica al cambio económico ha sido característicamente lenta. Pese a que las inflaciones galopantes han dejado de ser patrimonio de los países subdesarrollados —varios países del área desarrollada pasaron la marca del 25% en la década de los '70— y a que la pérdida del anclaje de las monedas nacionales en un sistema vinculado al oro, como a su manera era el sistema de Bretton Woods, está en el origen del tremendo brote inflacionario de los últimos años, todavía está lejos de haberse modelado un consenso sobre las instituciones constitucionales que puedan devolver la seguridad perdida.

Hasta el presente se han insinuado dos clases de respuestas. Una, de la que ya nos ocupamos (ejemplificable por la propuesta de enmienda de la Constitución Federal de los EE.UU. formulada por el Comité Nacional de Limitación Impositiva, expuesto en el art. IX de esta serie) consiste en una nueva versión de la restricción presupuestal, vinculándola a factores reales, como el crecimiento económico real, y a factores monetarios, como la inflación, y dotándola de elementos de retroalimentación, a fin de que su operatividad no resulte enervada por los hechos consumados.

La otra, que voy a tratar específicamente en este artículo, consiste en despojar al Ejecutivo del control irrestricto de la impresora de billetes.

La restricción monetaria en la Constitución

De una manera u otra, se trata de eliminar la arbitrariedad del poder a través de su sujeción a normas preestablecidas, o sea simplemente una manifestación del objetivo central del derecho constitucional, y del problema bá-

sico del estado de derecho.

Antes de entrar propiamente en esta cuestión, hagamos una breve revisión de la posición actual en la materia. Esta resulta de la norma monetaria que contiene nuestra Constitución, y de la interpretación que implícitamente ha recibido a través del tiempo.

El artículo 85 de la Constitución dice: "A la Asamblea General compete:

10. Justificar el peso, ley, y valor de las monedas; fijar el tipo y denominación de las mismas, y arreglar el sistema de pesas y medidas".

La disposición proviene de la Constitución de 1830, que a su vez usó como fuente la Constitución Federal de los EE. UU., cuyo Artículo I, Sección 8, otorga al Congreso poder para

"Acuñar moneda, regular su valor, así como el de la moneda extranjera, y fijar el sistema de pesas y medidas".

No todo es claro en estos textos, pero sí lo es que estas dos proposiciones se derivan de ellas:

1) La facultad que se acuerda al Poder Legislativo se refiere a fijar el contenido metálico de la moneda nacional, o el tipo de cambio con monedas extranjeras.

2) Todo régimen monetario que no represente un sistema de tipo de cambio fijo (con el oro, u otra mercancía, o con una moneda extranjera) es ajeno a la Constitución, y por lo tanto lo son el régimen de tipo fluctuante, el de minidevaluaciones, el sistema tabular, y todos los que suponen, tanto una moneda que flota según los dictados del mercado, tanto la fijación del tipo de cambio por el Ejecutivo o por un banco oficial.

La disposición constitucional uruguayo nunca operó como restricción eficaz frente a las posibilidades excluidas, ni en el Uruguay ni en los

EE. UU. En forma sinóptica, la evolución en nuestro país es la siguiente.

1) 1830-1861. El Poder Legislativo no hizo uso de su potestad monetaria. Circulaban monedas extranjeras. En la década de los 1850 empezaron a emitirse billetes convertibles en metálico.

2) 1862-1895. El Poder Legislativo usó su facultad en 1862, definiendo la unidad monetaria por un cierto contenido metálico. No hubo acuñación ni emisión de billetes oficiales. Los bancos privados con facultades para emitir comenzaron a hacerlo en la nueva unidad, llamada peso.

3) 1896-1913. Se crea un banco oficial y se le otorga el monopolio de la emisión, que se pone en práctica gradualmente. Los billetes siguen siendo convertibles en metálico.

4) 1914-1931. En 1914 se dispone la inconvertibilidad del peso, y éste flota, mientras el banco emisor interviene en el mercado de cambios.

5) 1932-34. En el contexto de un régimen de control de cambios, instituido en 1931, el banco emisor fija tipos de cambio.

6) 1935-1966. En 1935 y en 1938 el Poder Legislativo vuelve a usar su potestad monetaria, por primera vez desde 1862, devaluando el peso (revaluando el oro, que es lo mismo). Recurrentemente sigue haciéndolo después, cada vez con mayor frecuencia.

Pero el único alcance práctico de tales leyes consiste en regular la facultad de emisión del banco oficial contra su stock metálico. Los tipos de cambio (el aspecto crucial) seguía de facto en manos del Ejecutivo o del banco emisor, según el momento.

7) 1967 en adelante. En 1967 se dicta una ley (llamada "de Emergencia") que autoriza al banco emisor a regular su emisión contra reservas según el valor "de mercado" (por oposición a "según ley") de éstas. Ya no se hace necesario que el Poder Legislativo vuelva a usar su potestad monetaria, que yace inactiva y olvidada desde entonces. La última devaluación legal data de 1964 y fija para el peso un valor que implicaría una paridad de unos veinte dólares actuales por peso viejo (un NS = 20 mil US\$). La ley sigue vigente, pero las posibilidades de conversión no son muy buenas.

En resumen, discernimos siete etapas. Las tres primeras encuadran perfectamente bien con la Constitución. Las (4) y (5) podrían representar un apartamiento excepcional, "de emergencia", de la normalidad constitucional. Todo lo que acontece desde 1935 está abiertamente en contra de la Constitución.

Podríamos tratar de infundir nueva vida al texto, lo que nos llevaría a una u otra de dos soluciones aceptables, según veremos, pero revivir la momia de Tut-an-jamen parece en comparación una tarea sencilla. En los EE. UU. el sistema de flotación actual tampoco tiene sustento constitucional, y sin embargo esa circunstancia ni siquiera ha sido tenida en cuenta por los opositores a ese régimen.

Las soluciones posibles

De modo que habrá que

buscar una respuesta específica de nuestro tiempo al desafío planteado por el cambio económico. Según Brennan y Buchanan (ya reiteradamente citados) las posibilidades son cuatro.

1) Libre mercado para el dinero, sin intervención gubernamental. Nada más sencillo para explicar el alcance de esta posibilidad que señalar que él reproduce el caso uruguayo durante las dos primeras etapas (1830-1895) de su evolución monetaria. El parlamento tenía la potestad de definir el valor de la moneda. Durante más de treinta años no la ejerció. Luego se limitó a definir la unidad en función de un contenido metálico. Durante todo este tiempo los agentes privados se procuraron medios monetarios por su cuenta. Importaban dinero cuando les hacía falta. Eduardo Acevedo escribía: "La circulación del país está admirablemente servida por las mejores monedas extranjeras". El país prosperó notablemente bajo este régimen. También se ajusta a este sistema el régimen panameño.

Una advertencia. Durante el lapso 1830-1895 el Parlamento dictó leyes que regulaban la emisión de billetes por los bancos privados. No se trataba, sin embargo, de intervención del estado específicamente en la moneda, sino regulación del negocio bancario. Los billetes emitidos por bancos privados carecían (en principio) de curso forzoso. Aceptarlos como medio de pago era optativo, como lo es hoy respecto del cheque. El dinero propiamente dicho era la moneda metálica, y los billetes eran más bien títulos contradictorios, que dinero mismo.

Si fuera posible restaurar el sentido y la fuerza al art. 85, N° 10, de la Constitución, éste es uno de los dos sistemas a que podría conducirnos, lo que parece superfluo porque ya tuvo vigencia, y nadie, que sepamos, aduce que con ello la Constitución resultó violentada.

(II) Emisión gubernamental, con entrada libre para otras monedas. También es fácil describir este sistema, porque es, ni más ni menos, el que tenemos en el Uruguay en la actualidad, a partir de la ley 14.500. Esta ley es sumamente liberal, y permite celebrar contratos en cualquier moneda, lo que implica que el peso uruguayo carece de curso forzoso. Teóricamente otra moneda, digamos el dólar de los EE. UU., podría desplazar al peso de manera total. Podría haber, por así decirlo, una dolarización espontánea. Hayek ha escrito como si un marco legal equivalente al nuestro de hoy en día bastara para que la moneda oficial pudiera ser desplazada, en caso de no resultar confiable al público. La experiencia de nuestro país parece indicar que ese resultado solo se lograría, si pudiese lograrse, de manera muy gradual. Quizá la dificultad reside en la exigencia del estado del pago de los impuestos en moneda nacional, pero yo temo que las dificultades excedan de esa limitada zona. Pienso que el punto de vista de Hayek deja de lado los poderosos intereses en la existencia de una moneda débil, y manejable por los grupos de presión, que existen en todo momento.

En suma, en mi opinión este segundo régimen que enumeran Brennan y Buchanan no debe integrar el cuadro de las soluciones genuinas.

(III) Moneda-mercancía, con definición oficial de su valor. Nuevamente tenemos un término de referencia conveniente: es el sistema uruguayo de 1896 a 1914, y el de todos los países afiliados al patrón oro en la época. Es totalmente eficaz, mientras dure, para evitar la arbitrariedad gubernamental en materia monetaria. Pero en el entorno actual de baja disciplina —hay una sociedad permisiva tanto en materia monetaria como de sexo y drogas— el sistema sería probablemente inestable. Hay que tener presente que desde 1821 (cuando Inglaterra retornó a la convertibilidad, después de las guerras napoleónicas) hasta 1914 ningún país devaluó ni una vez su moneda, y solo Rusia y Austria-Hungría flotaron transitoriamente las suyas. Era otra clase de mundo. En el actual, la aplicación del sistema estaría probablemente puntuado de devaluaciones, y el sistema con devaluaciones (no fijar el valor de la moneda "de una vez por todas" sino "de vez en cuando") representa una garantía muy débil contra la arbitrariedad estatal.

Si el sistema fuera confiable, sería preferible al I, tanto por razones económicas como extraeconómicas, de que me he ocupado en otra parte (ver Busqueda N° 153 Reforma monetaria: costo y beneficios) pero, no es el caso: las circunstancias actuales son como las que enfrentó Hernán Cortés. Y hay que hacer con él: quemar las naves.

IV. Dinero fiduciario constreñido por reglas constitucionales. Representa la propuesta de Milton Friedman, para los EE. UU. La iniciativa, divulgada en Libre para elegir (Free to Choose) dice así:

"El Congreso tendrá la potestad de autorizar (la emisión de) obligaciones del gobierno que no redituen intereses en la forma de billetes o de asientos contables, a condición de que el total de los saldos aumente no más de cinco por ciento y no menos de tres por ciento".

Es una forma un tanto alambicada (Friedman solo la propone como una alternativa entre otras de la misma idea) de decir que podrá autorizarse la emisión de billetes a condición de que el incremento de la emisión se ajuste a los preceptos de la famosa "regla monetaria" de Friedman, que éste propone como medio para evitar, tanto la inflación o deflación importantes como las fluctuaciones cíclicas importantes.

No es éste el lugar para discutir la regla monetaria (que es una especie de tablita sobre la emisión). Aquí me limitaré a señalar que existen elementos en la teoría del dinero y de las finanzas internacionales, para sostener que esta cuarta propuesta no es aconsejable para un país del tamaño, y del grado de desarrollo financiero, del Uruguay. El propio Friedman así lo entiende, y estima que las soluciones I o III son preferibles para un país de sus características.

Conclusión

Brennan y Buchanan se limitan a exponer lo que estiman constituye el conjunto de soluciones posibles al problema, sin tomar por su parte

(Pasa a pág. 14)

Asiste director de Búsqueda

Reunión general de la Sociedad Mont Pelerin

Del 5 al 10 de setiembre próximo se llevará a cabo en Berlín Occidental la reunión general de 1982 de la Sociedad Mont Pelerin, institución cuyos miembros proceden de muy diversos países del mundo, que está abocada al tratamiento y difusión de temas económicos, en especial de aquellos que guardan relación con la conquista, preservación y acrecentamiento de la libertad.

"Vamos a discutir más profundamente que nunca los temas fundamentales vinculados a la creación de una sociedad libre, susceptible de ser aplicada incluso en ámbitos donde la opresión haya primado por mucho tiempo", aseguró Chiaki Nishiyama, Presidente de la Sociedad Mont Pelerin.

A través de su Director, Dr. Ramón Díaz, Bús-

queda estará presente como en años anteriores en esta nueva reunión de la institución.



Ramón Díaz —que es uno de los Directores de la Sociedad Mont Pelerin— en esta oportunidad además integrará un panel junto con Friedrich A. von Hayek (Premio Nobel de Economía) y

Noel Reynolds en la discusión del tema "El socialismo visto como una amenaza a las sociedades occidentales".

Entre otros, puntos tales como "La ruptura de los sistemas", "La defensa como problema central de las sociedades libres", "¿Es suficiente una economía ofertista?", "¿Puede una sociedad democrática reformarse a sí misma en un camino no revolucionario?", serán asimismo tratados en la reunión de Alemania.

"Los berlineses, que hemos experimentado la vulnerabilidad pero también la fortaleza de la causa de la libertad, sentimos un gran placer en acoger una conferencia cuyo objeto es precisamente el fortalecimiento de esa causa", comentó al respecto Richard von Weizsäcker, Gobernador Mayor de Berlín.

(Viene de pág. 3)

## La nueva Constitución

partido por una de ellas. Estiman que lo importante es formar conciencia de que el problema existe, y que hallarle solución es urgente.

Estimo que se trata de una actitud razonable. No puede obtenerse la atención necesaria para analizar a fondo las alternativas hasta que la opinión pública llegue a la conclusión de que una de ellas debe adoptarse.

Es preciso que se comprenda, pues, que una innovación constitucional es imperiosa

como consecuencia del apesentamiento del papel moneda inconvertible entre nuestras instituciones normales. También es preciso que se entienda que la solución puede venir por una limitación del gasto en función de criterios objetivos (v. gr. crecimiento económico real, tasa de inflación) y no solamente de la aprobación parlamentaria.

Recién luego que se llegue a ese punto se volverá oportuno atacar el análisis en profundidad de las solu-

ciones alternativas. Sin embargo, enfrentados como nos hallamos los uruguayos a la inminencia de una reforma constitucional, se vuelve necesario quemar etapas. Por eso me aventuro a adelantar la fórmula que yo propondría estampar en la nueva Constitución:

"Ninguna ley concederá a un banco público ni privado el monopolio de la emisión de billetes de banco".

Es una forma que consagra la solución I de Brennan y Buchanan, por razones que los economistas comprenderán, y que desarrollaré para los demás en otra ocasión.

R. D.