

**LA MONEDA Y LAS UNIONES MONETARIAS
EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

*Disertación del académico Dr. Adolfo Edgardo Buscaglia al
incorporarse a la Academia Nacional de Ciencias Morales y
Políticas, el 22 de noviembre del 2000*

*Discurso de recepción a cargo del académico de número
doctor Gerardo Ancarola*

Desde hace más de seis décadas, esta Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, viene cumpliendo recatadamente su función específica y siempre ha estado integrada por valores altamente representativos de la sociedad argentina: filósofos y juristas; escritores y científicos; historiadores y políticos -en este caso políticos en la más noble acepción del vocablo-; sacerdotes y también miembros de las fuerzas armadas, unidos todos amistosa y cordialmente, por el común amor al cultivo de las distintas disciplinas, por conductas públicas y privadas transparentes, que constituye la mejor manera de honrar nuestra tradición republicana y sobre todo, unidos para preservar y defender los principios de la democracia como estilo de vida y de sus instituciones libres.

No han abundado, sin embargo, en su seno los economistas puros y eso que, desde hace ya algunos lustros, por la complejidad creciente del manejo de la Economía y de las Finanzas en las sociedades contemporáneas, y por el mismo proceso de globalización de tan vastos alcances, se ha estimulado la formación de especialistas, hoy con enorme influencia en la opinión pública. Quizá la circunstancia de existir, también desde hace décadas, una Academia Nacional compuesta por economistas, tornaba menos necesaria su incorporación a esta Academia. Sin embargo debemos recordarlo, han formado parte y aún integran nuestra Corporación, distinguidísimas personalidades que han pertenecido y algunas que aún pertenecen a la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Pero en realidad, quienes conforman nuestro cenáculo deben caracterizarse por descollar no sólo en la profesión que

han elegido, sino también en poseer una cosmovisión más amplia de los problemas del mundo y de la vida. Además, por importante que sea la Economía y sus disciplinas auxiliares, no debemos olvidarnos que para Aristóteles -el padre de la Ciencia Política- a la economía la intercalaba entre las ciencias prácticas. A la política -que para él estaba a su vez abrazada por la Moral- le daba en cambio un carácter *arquitectónico*, es decir abarcador, por lo que la Economía quedaba con un campo más reducido, como una parte instrumental de la Política. De ahí que hacer de la Economía el eje de la vida social, o de la Historia, equivale a adoptar, conciente o inconscientemente, un enfoque “materialista”, lo cual hoy implica un retroceso doctrinario, es decir un verdadero arcaísmo.

Por todo ello ahora -con satisfacción íntimamente sentida- le damos hoy la bienvenida, por mi intermedio, al doctor Adolfo Edgardo Buscaglia, como nuevo miembro de esta Academia. Se trata de un hombre formado en las más rigurosas disciplinas económicas, pero que por su cultura y sensibilidad, frente a los problemas que atenacean a las sociedades contemporáneas es, por sobre todas las cosas, un economista de formación humanista, y de formación humanista cristiana.

Está también acordado en la tradición de las Academias, que al presentar a los recipiendarios se mencione su curriculum, pero cuando éste es muy denso -como en este caso- y el académico es también, como aquí una personalidad conocida y valorada por sus ricos aportes científicos, me parece menos fatigoso solo espigar -como lo haré- algunos aspectos de su carrera y de su vasta producción.

El doctor Adolfo E. Buscaglia que se graduó en Ciencias Económicas en la Universidad de La Plata en 1956, es designado ese año profesor asistente de Estadística Matemática en la Facultad de Ciencias Económicas de esa Universidad. En 1959 se gradúa en el programa de postgrado en “Estadística Matemática y Económica” del Centro Interamericano de Estadística, como discípulo del eminente estadístico matemático español Enrique Cansado. En 1960 es designado como economista miembro de la Comisión de Análisis Monetario del Banco Central, presidida entonces por el Dr. Julio H.G. Olivera, actual Presidente de la Academia de Ciencias de Buenos Aires.

En 1963 gana por concurso público en la Universidad de Buenos Aires una beca de 2 años para cursar su doctorado en Economía en la Universidad de Stanford, EE.UU., programa que completa en el lapso 1964-1966, auspiciado por el Banco Central. A su regreso al país, en 1967 es designado Director de Investigaciones Económicas del mismo Banco Central, función en la que se ocupa de reorganizar el sistema estadístico de cuentas nacionales e internacionales del país y de hacer publicar veraces informes mensuales y trimestrales sobre la situación económica nacional.

A partir de 1970 pasa a desempeñarse en la actividad privada, y en tal carácter diseñó y supervisó importantes programas de inversiones públicas y privadas y, posteriormente, el saneamiento y consolidación financiera de relevantes bancos y entidades financieras (1977-1982), entre los que se destacó el caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cometido que le exigió asumir su presidencia durante 8 meses.

Su trayectoria académica no es menos destacada. Fue profesor de Análisis Económico en la Universidad Nacional del Sur (1960-1961) y en los cursos de postgrado de Naciones Unidas en la Universidad de Santo Domingo (1963), profesor pro-titular de Economía Monetaria en la Universidad Católica Argentina (1967-1977) y profesor titular de Dinero Crédito y Bancos de la Universidad de Buenos Aires (1977-1983), siendo designado profesor titular regular, a cargo de esa Cátedra en 1984, por Concurso de Antecedentes y Oposición, posición que ocupó hasta 1997. Simultáneamente fue profesor titular honorario de Teoría Monetaria (1990-1996) y de Teoría Económica en los cursos de postgrado (1994-1996) de esa Universidad. En los últimos años, se desempeñó como profesor titular de Teoría Económica Avanzada en el programa del Doctorado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (1997-1999). Desde el año 1993 hasta el presente, es miembro titular del Instituto de Investigaciones Económicas de esa Universidad, donde ha producido muchas de sus contribuciones científicas publicadas en los últimos años. Además dictó cursos en la American University, en Washington D.C. (1987-1989) como profesor visitante, como también en la Universidad de Belgrano y fue Jurado en los concursos para designar profesores

titulares, asociados y adjuntos de Economía en la Universidad de Buenos Aires (1985-1986). En los últimos años, se desempeñó como Asesor General en Economía y Finanzas del Auditor General de la Nación (1996-1999).

Ha publicado varios libros en conjunto con muy prestigiosas personalidades académicas, entre ellos, “Hacia una Argentina Posible” (Fundación B. de Comercio de Bs.As., 1984) con José M. Ruda, Ezequiel Gallo, Mario Justo López y otros: “La Moneda en la Constitución Nacional”, en “El Régimen Económico de la CN” (Academias N. de C. Económicas, de C. Morales y Políticas y de Derecho y C. Sociales de Bs. As., 1994); “Política Monetaria”, Flexibilidad Laboral y Ciclos Reales” (Ed. Instituto de Economía Aplicada, Academia N. de C. Económicas, 1995); “Comercio Internacional, Integración y Estabilidad Monetaria” (Ed. Abeledo Perrot, 1996) junto con Julio H.G. Olivera, Roberto Aleman y Germán Bidart Campos.

Sus muchas contribuciones científicas, en los últimos veinte años, han sido publicadas en los anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y de la Asociación Argentina de Economía Política, así como en revistas especializadas. En los últimos años, sus aportes más conocidos han sido su modelo estructural del análisis monetario, integrándolo con el análisis de actividades y procesos en la esfera real de la economía (Fundamentos de una Política Monetaria Optima, 1992); también su enfoque “cualitativo del crecimiento económico” incorporando una función de utilidad social integradora de las preferencias políticas, sociales y económicas de los individuos (Estrategias de Crecimiento Económico, 1999) y más recientemente su doctrina sobre las “asimetrías en los procesos de integración espacial” en la que se basa su propuesta de un “nuevo orden político multilateral” para prevenir el incumplimiento de las reglas de libre comercio en que se basa el proceso de universalización de los mercados (Congreso Mundial de la ASIP, Panamá, 1999). A ello debe agregarse que en los últimos lustros ha publicado en diarios y revistas del país y del exterior más de 150 artículos y ensayos sobre temas económicos, políticos, institucionales y culturales.

Sus trabajos científicos le han valido que la Universidad de Buenos Aires le otorgara el “Premio a la Producción

Científica” de 1996 (Resolución 244/96 del Rector y Consejo Superior) y ese mismo año la Fundación Cataldi-Amatriaín le confiriera el “Premio a la Vida, Obra y Persona” por sus contribuciones a la ciencia económica. Antes de ello, en 1992, The American Biographical Institute de los EE.UU. le confirió su premio anual por sus “sobresalientes contribuciones a la Teoría Económica y Monetaria”.

Su múltiple y poliédrica producción influyeron para que desde 1979 se lo invitara a pasearse por los jardines de Academus, cuando fue incorporado a la Academia Nacional de Ciencias Económicas donde, desde entonces, ha ocupado importantes cargos en su Junta Directiva.

Doctor Adolfo Buscaglia:

Le ha correspondido a Ud. en suerte ocupar el sitial que tiene como patrono a Dalmacio Vélez Sarsfield, de quien casualmente este año -y confesemos que con mucho menos brillo del que se debía- se celebró el segundo centenario de su nacimiento. Cronológicamente, pertenecía a la generación del '37 pero no integró el selecto grupo cuyo jefe espiritual fue Esteban Echeverría; descolló en cambio junto a los de la generación del '80 y es autor de una de las dos más grandes construcciones jurídicas que en el turbulento y fundacional siglo XIX, contribuyeron a la grandeza argentina: el Código Civil. La otra fue la Constitución de 1853-60, hoy desvirtuada por el confuso, profuso y difuso texto que en 1994 la sustituyó. Confiemos que no acontezca lo mismo con el notable Código del “viejo” Vélez -como cariñosamente lo llamaba el formidable Sarmiento- ahora en que se insiste en reformarlo hasta su raíz.

Cabe recordar, que quién ocupó últimamente ese sitial, el doctor Ambrosio Romero Carranza, fue una personalidad de clara formación jurídica, de densa cultura histórica, de arraigados principios católicos y de una ejemplar conducta cívica -en tiempos muy difíciles para el país- en defensa de las libertades públicas y de las verdades evangélicas. Además, como magistrado judicial de acrisolada honradez y reconocida independencia, virtudes todas estas, hoy no tan frecuentes en los cuadros de la judicatura nacional.

Deseo finalmente formular una última consideración: es también una antigua tradición en este mundo recoleto de las academias, que quienes ingresen elijan al par que los va a presentar. Cuando Ud. me eligió, no dudé que lo hizo -dado mis escasos méritos- sólo por la vieja y noble amistad que nos une, fraguada en comunes inquietudes cívicas, en comunes ideales y en comunes esperanzas.

Por todo ello, en nombre de los miembros de número de esta Academia, lo recibo con afecto y con cordialidad, en la seguridad que el sitio continuará brillando, con la misma intensidad con que lo hicieron brillar, los que hasta ahora con tanta dignidad y talento, lo ocuparon.

Sea pues, muy bienvenido Doctor Buscaglia.

Disertación del académico
Doctor Adolfo Edgardo Buscaglia

Señor Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Doctor Segundo V. Linares Quintana;
Señor Presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Dr. Roberto Martínez Ruiz;
Señor Vicepresidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Dr. Luis García Martínez;
Señor Representante del Presidente de la Academia Nacional de Ciencias, Académico Dr. Alberto Rodríguez Galán;
Señores Académicos
Señoras y señores

Mucho agradezco las cálidas palabras de recepción pronunciadas por el señor Presidente de esta Academia, así como los bondadosos conceptos sobre mi persona vertidos por el señor Académico Dr. Gerardo Ancarola, que atribuyo a los sentimientos de nuestra antigua amistad.

Deseo manifestar asimismo mi sincero y profundo reconocimiento a todos los señores miembros de esta Institución por la confianza y la responsabilidad que en mi han depositado, al conferirme el incomparable honor y distinción de designarme, por unanimidad, como Miembro de Número de esta prestigiosa Academia Nacional, de la que forman parte muchas eminentes personalidades, para ocupar nada menos que el sitial de Don Dalmacio Vélez Sársfield, a quien me permitiré, seguidamente, rendir un respetuoso homenaje a su memoria.

Dr. Dalmacio Vélez Sársfield
In Memoriam

Don Dalmacio Vélez Sársfield nació el 18 de febrero del año 1800 en un pequeño poblado del Valle de Calamuchita, en la Provincia de Córdoba, llamado Amboy, hallándose su madre, Doña Rosa Sársfield de Vélez, reciente viuda de su padre, Don Dalmacio Vélez Baigorri, en tránsito desde su heredad solariega hacia la capital de aquella Provincia, para ser asistida en su alumbramiento¹.

Vélez Sársfield cursó sus primeras letras en la escuela del Convento Franciscano, anexa al Colegio de Montserrat, en el que luego continuó sus estudios preparatorios para ingresar en la Universidad de Córdoba. En ésta, se graduó de Bachiller en Leyes en 1820, ingresando de inmediato en la práctica forense exigida por la ley para tomar posesión del estrado de abogado, al que accede en 1822².

En 1823 Vélez se instala en Buenos Aires donde contrae nupcias con Doña Paula Piñero. Continúa cultivando su formación jurídica y se inicia en el estudio de la Economía Política, a través de los escritos del eminente filósofo político James Mill, compendiados en su libro “Elements of Political Economy” (Londres, 1821). James Mill (1773-1836) fue un filósofo político radical de la Escuela Clásica, muy influyente en la Inglaterra del siglo XIX, por sus enfoques humanísticos. Fundador de la escuela Utilitarista, junto con Jeremy Bentham, fue un continuador de las ideas de David Ricardo, en particular de su teoría del “valor trabajo”³.

¹ Cháneton, Abel, “Historia de Vélez Sársfield”, *Biblioteca de la Sociedad de Historia Argentina*, Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1937, tomo I, pp. 9-38.

² Cháneton, Abel, *Op.Cit.*

³ Schumpeter, Joseph A., “History of Economic Analysis”, *Oxford University Press*, New York, 1968, pp. 408-447, 470-78, 519-28, 559-71, 581-95, 621-668. También en: *Enciclopedia Británica, Micropaedia* y en el CD 2000 de esa colección.

Al decir de Martínez Paz⁴, El Presidente Don Bernardino Rivadavia quedó gratamente impresionado por el conocimiento evidenciado por el joven Vélez sobre la obra de James Mill, de quien Rivadavia era devoto lector. Ello ocurrió en 1825, en oportunidad de convocar el Gobierno en consulta al joven Vélez sobre cuestiones tributarias.

Quizás fuera por ello que, en 1826, Rivadavia lo nombró Profesor de Economía de la Universidad de Buenos Aires, posición docente en la que se desempeñó hasta 1829. El joven profesor introdujo tres cambios en el plan de enseñanza de Economía Política: El primero fue suprimir, como único texto obligatorio, el tratado de James Mill, dejando al profesor en la libertad de elegir, para los alumnos, ese u otros textos de estudio. El segundo fue independizar esa asignatura de otros estudios preparatorios. El tercero, tornar obligatorio el estudio de Economía Política para los aspirantes al doctorado en Jurisprudencia⁵.

Durante esos años en la Universidad, Vélez habría completado los requerimientos para acceder al grado académico de Doctor. Un Decreto del Presidente Rivadavia del 21 de junio de 1827, autorizó al Rector a conferir ese y otros grados académicos a quienes “*por sus distinguidos talentos regentean actualmente cátedras en la Universidad, sin estar graduados*”⁶.

A fines del año 1825 Vélez se inicia en la carrera política como Diputado por la Provincia de San Luis, incorporándose al Congreso Nacional que sancionó la Constitución Nacional de 1826, el 24 de diciembre de ese año. Esa Constitución, de innegable tendencia unitaria, no fue refrendada por las provincias, que aspiraban a preservar incólume su autonomía política y económica y que pronto se rebelaron contra el Presidente Rivadavia y el Congreso Nacional. En 1829, ante el

⁴ Martínez Paz, E., “Dalmacio Vélez Sársfield y el Código Civil Argentino”, Córdoba, 1916, página 31 y siguientes.

⁵ García Belsunce, Horacio, “Vélez Sársfield Economista y Ministro de Hacienda”, Conferencia de Incorporación como Académico correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Anales de dicha Academia, Año XLIV, La Ley, Febrero del 2000.

⁶ Cháneton, Abel, Op. Cit., Volumen I, página 125. También García Belsunce, Op. Cit.

inminente advenimiento de Rosas a la Gobernación de Buenos Aires, Vélez abandona su Cátedra en la Universidad de Buenos Aires y regresa a sus estudios de gabinete y a la atención de las heredades de su esposa. Al año siguiente un edicto de Rosas le obligaría a abandonar Buenos Aires y a refugiarse en Córdoba, separado de su esposa e hija hasta 1832, año en que es autorizado por el Gobierno del Restaurador a regresar.

A partir de ese año se consagra a ejercer en esta ciudad su profesión de abogado, en la que logra éxito y fortuna. Sin embargo, en 1838 cae en desgracia con el Gobierno, sospechado de ser un “salvaje unitario”. Sus bienes y los de su esposa son embargados y comienza a sufrir el acoso de la Mazorca. Emigra clandestinamente a Montevideo en 1842, donde reinicia su actividad forense, nuevamente separado de su familia, a la que asiste económicamente desde Montevideo.

A fines de agosto de 1846, las conmociones políticas en esa Ciudad se volvieron contra los emigrados argentinos, lo cual le insta a regresar a la Patria. Gracias a la gestión de sus amigos Senillosa y Anchorena ante Manuelita Rosas y Ezcurra, la hija del Restaurador, el Gobierno se aviene a permitir su retorno, asegurando que no será molestado. En 1848 y gracias a una exitosa gestión de Felipe Senillosa, el Gobierno dispone el desembargo de los bienes de su familia, que le son entregados en un estado deplorable, vaciados de instalaciones, enseres y haciendas⁷. A partir de entonces Vélez trata de preservar su prescindencia política y acepta ser un contertulio ocasional del salón de Manuelita Rosas.

En esa época escribió Vélez dos libros que le fueron de gran utilidad al Canciller Arana: “Derecho Público Eclesiástico” y “Discusión de los Títulos del Gobierno de Chile a las tierras del Estrecho de Magallanes”. El primero, escrito a pedido del Director de La Gaceta, analiza los derechos de nuestro país, heredados de la madre patria, en sus relaciones con la Santa Sede, a raíz del conflicto suscitado entre el Gobierno y el Papa Pío IX, sobre las designaciones de prelados en nuestro país. El segundo, enunció los fundamentos jurídicos que debía invocar

⁷ Cháneton, Abel, *Op. Cit.*, Vol. I, pp. 167-169.

la posición diplomática argentina, en el diferendo con Chile por las tierras australes hasta el Cabo de Hornos.

Dice Cháneton que “Rosas no se hizo jamás ilusiones sobre la adhesión de nuestro héroe...ya en el destierro (Rosas) escribía a una amiga: *“Sabido es que el señor doctor Vélez ha sido siempre mi enemigo, tanto más injusto cuanto más alta ha sido su posición...”*⁸.

Vélez Sársfield se consagra verdaderamente a una actividad política intensa después de la batalla de Caseros, a partir de 1852. Funda ese año un periódico, el “Nacional” y desde sus columnas ilustra a la opinión pública sobre los debates que se suscitan, después de la caída de Rosas, para la reorganización de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires. En 1854 propicia, como legislador de Buenos Aires, la ley del 19 de octubre de ese año que transformó la Casa de Moneda, de la época de Rosas, en el Banco y Casa de Moneda, entidad que posteriormente fue conocida como el Banco de la Provincia de Buenos Aires, denominación ésta que se oficializó a partir de 1863. Desde 1854 Vélez preside la reorganización de esa entidad bancaria, estableciendo las condiciones para su creciente prosperidad, a pesar de la crisis económica de 1854-1861, que fue sorteada bajo la férrea conducción de Vélez como Director de esa Institución. La ilusión de Vélez era, una vez lograda la unidad nacional, convertir al Banco de la Provincia de Buenos Aires en un banco nacional y, sobre esas bases, establecer un sistema monetario moderno, que dejó delineado en 1863.

A un tiempo, participaba Vélez intensamente en los turbulentos debates y negociaciones que precedieron y sucedieron al Pacto de San Nicolás y a las batallas de Cepeda y Pavón que, como es sabido, decidieron el destino de la Provincia de Buenos Aires y de la Confederación Argentina. Participó asimismo en la reforma de la Constitución Nacional de 1860, que selló la unidad nacional, con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación.

Restablecida la unidad de la Patria, en 1862 el General Mitre es elegido Presidente de la Nación y Vélez es designado Ministro de Hacienda de su Gobierno. Encontró las arcas del

⁸ Cháneton, Abel, *Op. Cit.*, Vol. I, página 181

Tesoro vacías y debió realizar una gran tarea para restablecer el orden en las finanzas nacionales. Se encontró con un desajuste financiero de \$ 24 millones en un presupuesto total de \$ 35 millones. Cuando renuncia como Ministro de Mitre en septiembre de 1863, deja en orden las finanzas nacionales y entrega en manos del Ministro de Relaciones Exteriores el bosquejo de un moderno sistema monetario para esa época. A partir de entonces se dedica de lleno a la conducción del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Desde 1863 hasta 1868 se dedica también a la redacción del Código Civil, que virtualmente concluye al iniciarse la presidencia de Sarmiento.

Al decir de García Belsunce⁹, la tarea de codificador que realiza Vélez refleja, en todas las instituciones que crea, el funcionalismo de sus conocimientos de Economía, que se traducen en normas sobre todos los aspectos de la vida económica y social de la Nación.

Ante una audiencia tan calificada, en la que se hallan presentes eminentes juristas, no sería del caso que me detuviera a comentar esas magistrales contribuciones al derecho positivo argentino. En cambio, merece ser dicho cuánto ellas han significado para el crecimiento económico y el progreso social de nuestra Patria.

La moderna y progresista legislación civil y comercial concebida por Vélez Sársfield, se integró con la Constitución Nacional de 1853-1860, inspirada en las “Bases” de Juan Bautista Alberdi y redactada por la pluma del Dr. Juan Benjamín Gorostiaga que, conjugadas entre sí, constituyeron la infraestructura del moderno sistema jurídico, político-institucional y civil, de la Nación Argentina.

Ese andamiaje jurídico institucional tuvo una influencia decisiva en el crecimiento económico y en el progreso social de la Argentina, puesto que estableció las condiciones de convivencia, en libertad y justicia, que fueron la atracción de los grandes contingentes inmigratorios de personas y de capitales que arribaron al país en las tres últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

⁹ *García Belsunce, Horacio, Op.Cit.*

Ese enorme caudal de capital humano y financiero acudió a nuestra Patria atraído por el sistema de derechos civiles y políticos consagrados por la Constitución, tanto como por la seguridad jurídica y la protección que la ley brindaba al derecho de propiedad y a todas las actividades económicas y financieras lícitas que se organizaran en cualquier parte del territorio nacional.

Proveniente principalmente de la vieja Europa, ese torrente inmigratorio no sólo contribuyó a poblar un país virtualmente desierto, sino que produjo el fenómeno bien descrito por la Ley de Say¹⁰, en el sentido que: su oferta de servicios productivos, potenciada por su tecnología artesanal e industrial propia de países más adelantados, fue generando su propia demanda, a través del aumento de la producción de toda clase de bienes que impulsaron para satisfacer sus propias necesidades de bienes de consumo y de inversión. Esos bienes fueron prestamente provistos por el vertiginoso desplazamiento de la frontera productiva del país, a medida que se iban creando multitud de nuevos centros de actividad económica en las áreas rurales y urbanas.

En este sentido, la inspiración de Alberdi combinada con la sapiencia y visión política de Vélez Sársfield, la diplomacia política de Mitre y la ejecutividad enérgica de Sarmiento, fueron las bases de un desarrollo económico y de un progreso social espectaculares, que pronto ubicó a la Argentina entre las diez principales naciones del universo, en las primeras décadas del siglo XX.

Los estímulos que impulsan el crecimiento y el progreso, no sólo se basan en la expansión “cuantitativa” de los factores productivos, que de ordinario considera la doctrina económica, sino también y fundamentalmente en la mayor o menor preeminencia de factores “cualitativos” que determinan las expectativas de bienestar de los seres humanos, en función de las condiciones de contorno sociales y políticas, tal como lo son la vigencia de plena seguridad jurídica, en un sistema

¹⁰Say, J. B., “*Traité d’économie politique*”, Paris, 1803. Consultar Schumpeter, Joseph A., “*History of Economic Analysis*”, Oxford University Press, New York, 1968, pp.615-625.

democrático transparente, donde impere la libertad en armonía con la justicia y de ambas conjugadas con la solidaridad social, con plena asunción por parte de los ciudadanos de las responsabilidades individuales y colectivas consiguientes, entre sí y frente al Estado¹¹.

El mérito de Vélez Sársfield fue haber comprendido intuitivamente esta cuestión cuando concebía y participaba en la construcción de las modernas instituciones jurídico-institucionales en las que iba a cimentarse el vertiginoso progreso del país de las décadas siguientes. Coincidió así con García Belsunce, cuando dice que, todas las obras de Vélez, no sólo como codificador sino también como Ministro de Hacienda de Mitre y más tarde como Ministro del Interior de Sarmiento, revelan la sapiencia de un estudioso de la Economía y de la Filosofía Política y no sólo la de un jurisconsulto.

En 1868 Sarmiento es elegido Presidente de la Nación y designa a Vélez Sársfield Ministro del Interior de su Gobierno. En este cometido nuestro prócer realizó un trabajo gigantesco, para dotar al país de la infraestructura productiva necesaria que se necesitaba para contener y potenciar el propio capital humano y financiero de los argentinos, como también el que aportaban los grandes contingentes inmigratorios de personas y de capitales que se iban incorporando al país, impulsando un vertiginoso crecimiento de nuestra Patria.

En aquel entonces, cientos de poblaciones del territorio argentino se hallaban virtualmente aisladas, por carencia de medios de transporte y de comunicaciones, dependiendo de diligencias o galeras para el desplazamiento de pasajeros a larga distancia y de ocasionales “chasquis” que actuaban de correo. Vélez organiza los correos y telégrafos de la Nación y dirige ejecutivamente el trazado y la instalación de postes y líneas telegráficas en todo el territorio nacional, estableciendo una de las redes de comunicación más avanzadas del mundo para aquella época.

¹¹ Buscaglia, Adolfo E., “Estrategias de Crecimiento Económico”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de la R. Argentina*, Año 1997, Buenos Aires, Argentina.

Esas instalaciones telegráficas, que vincularon casi todas las ciudades y pueblos de la República, tenían ya una extensión de 7.500 kilómetros al término de su mandato. Fue verdaderamente una proeza, que tuvo como objetivo integrar geográfica, política y económicamente un país desierto, con escasas ciudades importantes y cientos de pueblos aislados, incomunicados entre sí, que de esa manera fueron conectados no sólo por el telégrafo sino también, simultánea y sucesivamente, por una extensa red ferroviaria que comenzó a construirse a impulsos de la enérgica política ejecutiva de Vélez y de Sarmiento. No descuidó tampoco Vélez la ampliación y modernización del puerto de Buenos Aires y de su Aduana, que pronto fueron conectados a la red ferroviaria y telegráfica.

La navegación de los ríos, desde el Bermejo hasta el Salado, la construcción de puentes, una vasta red caminera desde la Quebrada del Toro hasta los límites de la Patagonia y desde las faldas del Famatina hasta las costas del Río Uruguay, líneas férreas a Rosario, a Río IV, a Tucumán, a los Andes, a Concordia, a Totoralejos y Chumbicha, una exposición industrial, el primer censo, todo es estudiado, es proyectado y en buena parte es realizado¹²

Al inaugurar las sesiones del Congreso en el año 1872, Sarmiento anuncia la renuncia de Vélez como Ministro del Interior, por razones de salud. Sarmiento despide a su amigo y colaborador más pujante, haciendo memoria de su vasta obra, con sentidas palabras de reconocimiento¹³. En sus años de apacible retiro de la actividad política, Vélez aún continúa atendiendo frecuentes consultas del Gobierno sobre la Reforma del Código de Comercio.

Accede a la inmortalidad el 30 de marzo de 1875. “*Al fin descansa!*”, exclamó el Presidente Avellaneda en la admirable oración fúnebre que pronunció durante su sepelio.

¹² Chaneton, Abel, *Op.Cit.*, Capítulo XVII, pp. 432-33.

¹³ Martínez Paz, E., *Op.Cit.* También en: Chaneton, Abel, *Op. Cit.*, pp. 433-37.

*Dr. Ambrosio Romero Carranza
In Memoriam*

El Dr. Ambrosio Romero Carranza, nació en San Fernando, Provincia de Buenos Aires, el 29 de febrero de 1904 y accedió a la eternidad el 15 de enero de 1999. Se graduó de abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en agosto de 1930. Fue un muy distinguido abogado del foro, Juez de la Cámara Federal (Sala Penal) y Profesor Ordinario de Derecho Político de la citada Universidad, cargo que logró por Concurso.

Me siento honrado en suceder en este sitio a tan distinguido miembro de esta Academia, que conjugaba su sapiencia jurídica con su formación humanística teocéntrica y su fervor democrático, inspirado por los principios de una ética política, que fluía del Cristianismo, como bien lo destacó el Dr. Alberto Rodríguez Varela en la magnífica presentación que hace de él como nuevo miembro de esta Academia¹⁴

Ambrosio Romero Carranza fue Cofundador y Presidente de la Corporación de Abogados Católicos, fue miembro conspicuo de la Acción Católica y uno de los fundadores del Partido Demócrata Cristiano, formando parte de su primera Junta Directiva de la Capital. Era entonces motivo de nuestro respeto y admiración, como juveniles estudiantes que aprendíamos las ideas filosóficas de Jacques Maritain, de inspiración política humanista y democrática¹⁵.

Romero Carranza fue coautor de la “Historia Política de la Argentina”, en tres tomos, escrito con los doctores Alberto Rodríguez Varela y Eduardo Ventura, una obra que no puede dejar de ser consultada por los historiadores profesionales y por todos aquellos que tengan interés en estudiar la historia política

¹⁴ Rodríguez Varela, Alberto, “Discurso de Recepción ...”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XVI, Año 1987, Parte I, pp. 335-339.

¹⁵ Maritain, Jacques (1882-1973), influyente filósofo católico, respetado por su interpretación del pensamiento escolástico de Santo Tomás de Aquino y por su propia filosofía humanista inspirada en las enseñanzas de Aristóteles y de Henri Bergson. Consúltese la *Enciclopedia Británica, Micropaedia*, pp.630 o, alternativamente, su CD 2000.

de nuestra Patria. Otros libros suyos que han tenido amplia difusión han sido: “El Triunfo del Cristianismo” (traducido a varios idiomas), “El Derecho de Resistencia a la Opresión”, “Historia del Derecho Político”, “Que es la Democracia Cristiana”, “La Juventud de Félix Frias”, “Ozanam y sus Contemporáneos”. Fue colaborador con notas firmadas de los diarios “La Nación”, “La Prensa”, la revista “Criterio”, así como de “La Ley” y “Jurisprudencia Argentina”.

Con sentido respeto, rindo un sentido homenaje a la memoria de este gran argentino.

LA MONEDA Y LAS UNIONES MONETARIAS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL*

Prefacio

En los últimos años han tomado estado público algunas iniciativas oficiales encaminadas a reemplazar la moneda nacional, en su presente dominio circulatorio, por una moneda extranjera, el dólar de los EE.UU., mediante un acuerdo monetario con el Gobierno de ese país

A modo de hipótesis alternativa, también se pensó y oficialmente se iniciaron algunas tratativas internacionales exploratorias, para que esa caducidad de nuestra moneda pudiera fundarse en la instauración, en su reemplazo, de una moneda supranacional acuñada por una autoridad monetaria “supraestatal” que se crearía en el seno del Mercado Común del Sur (Mercosur). Se habló también en la posibilidad, algo más remota, de un acuerdo monetario con ese mismo propósito en el ámbito de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el caso en que este Continente accediera eventualmente a una plena integración económica, conformando un bloque regional de singular importancia.

En estos casos hipotéticos, esos acuerdos monetarios culminarían, como antes hemos dicho, en la acuñación de una moneda comunitaria, que reemplazaría a las monedas nacionales de los países miembros de la zona integrada. Sería una moneda

* Este estudio resulta de diversas investigaciones realizados por el autor en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires, del cual es Miembro Titular. En él confluyen convergentemente ideas y conclusiones de esos trabajos de su autoría, publicados con anterioridad, sobre tópicos relacionados con la presente investigación. Tales estudios serán citados con notas al pie de cada página, cuando sea menester referirse a ellos.

supranacional, como lo es el “Euro” para las naciones que forman parte de la Unión Monetaria Europea.

En estos casos, se supone que debiera existir una autoridad monetaria supranacional, en la cual los Estados miembros delegarían sus propias jurisdicciones y competencias en materia monetaria, habilitándola para ejecutar una política monetaria común, como ocurre al presente con el Banco Central Europeo.

Esta delicada cuestión, que sigue siendo discretamente estudiada en algunos círculos políticos de nuestro país, plantea situaciones dialécticas en dos ámbitos científicos distintos, íntimamente conectados entre sí. En la esfera de la Economía, la coherencia de estas propuestas merece ser analizada, quizás con mayor ahínco, para apreciar mejor los efectos positivos y negativos, es decir los beneficios y costos sociales que puedan tener esos arreglos, tanto en la estabilidad macroeconómica como en el crecimiento y el progreso social de los países emergentes, en particular de la Argentina.

También se plantea en nuestro país un dilema en la dimensión Política, puesto que esta cuestión convoca a un análisis de la viabilidad constitucional de una eventual delegación de la soberanía nacional en cuestiones monetarias, soberanía que al presente es custodiada por Congreso Nacional, en virtud del mandato irrenunciable, imprescriptible e indelegable que, como veremos más adelante, la Constitución vigente le confiere en esa materia.

Ambas dimensiones del problema están estrechamente relacionadas entre sí. Parece oportuno entonces que, en el debate que esta cuestión ha de suscitar entre juristas expertos en instituciones constitucionales, se alleguen las consideraciones y puntos de vista de un economista conocedor de las instituciones monetarias.

Un Dilema Económico, Social y Político

La autonomía de una nación para darse su propia moneda y ejecutar su propia política monetaria, adecuada a las necesidades de su sistema económico y en función de su propio impulso de crecimiento y de las transformaciones estructurales

que éste conlleva, es un bien político de extraordinaria importancia, que no merece ser enajenado para resolver situaciones transitorias, que pueden ser bien atendidas por otros medios, propios de la política económica y monetaria.

Esta cuestión se torna aún más delicada cuando consideramos la posibilidad de una eventual delegación o cesión, por parte del Congreso Nacional, de su “jurisdicción y competencia” monetaria a otra nación o a un organismo supranacional, en aras de la adopción de una moneda extranjera o supranacional (comunitaria) en reemplazo de la moneda nacional circulante.

Ello podría significar una declinación en las facultades del Congreso Federal para ordenar medidas de política monetaria en salvaguarda de la economía nacional, cuando se presentan situaciones críticas ocasionadas por turbulencias endógenas o exógenas, que pudieran implicar contingencias depresivas de la economía real y del empleo, ocasionando eventualmente, un desequilibrio en sus pagos internacionales y/o una severa alteración de los mercados monetarios y financieros debido a una brusca reversión del movimiento internacional de capitales. Esta es un dilema económico que tiene proyecciones políticas y sociales de la mayor importancia, que no pueden ser soslayadas por los representantes de los ciudadanos que integran el Congreso de la Nación, en quienes las provincias han delegado sus facultades monetarias, renunciando a su propia soberanía en esa materia.

Recordemos que, el “efecto de contagio” de la crisis económica y financiera de México, ocurrida en la década pasada, fue amortiguado justamente por oportunas leyes del Congreso Nacional, incluyendo la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central, para dotar a la política monetaria de una mayor flexibilidad operativa para afrontar esa contingencia. En ese caso y en las turbulencias que después ocasionaron las crisis de los países del Sudeste Asiático, la de Rusia y últimamente la del Brasil, las medidas preventivas adoptadas por la autoridad monetaria, en virtud de las condiciones estipuladas por el Congreso Nacional, fueron oportunas y eficaces para fortalecer al sistema bancario, con más severas exigencias de solvencia y liquidez y una mejor

supervisión prudencial. Esta experiencia histórica reciente es paradigmática y merece ser tenida muy en cuenta.

En la actualidad la Argentina se halla comprometida, por distintos convenios y tratados internacionales, a preservar un sistema de economía abierta a las transacciones comerciales y financieras internacionales. Justamente, es en este momento cuando se intensifica, cada vez más, el proceso de “universalización” de los mercados de bienes reales y financieros, globalización en la que impera una más exigente competencia, robustecida aún más por una revolución tecnológica en las comunicaciones, en las aplicaciones cibernéticas, por el advenimiento de novísimas reingenierías de proceso y por los avances de la biotecnología.

Ello se está reflejando en una creciente oferta universal de bienes, de cada vez mejor calidad a menores precios, que repercute en frecuentes cambios en la rentabilidad de las inversiones productivas. Estas alteraciones se proyectan, a su vez, en una creciente volatilidad de los movimientos de capitales que, con impulsos que tienen efectos instantáneos, en tiempos reales, se desplazan de un mercado y de un país a otro, ocasionando turbulencias en sus economías.

Como resultado de ello, la probabilidad de que se produzca un contingente impacto en las economías de los países emergentes, es mucho más alta en el presente que en el pasado. Ello es inevitable. Todo lo que puede y debe hacerse es adoptar políticas monetarias y financieras disciplinadas y flexibles capaces de reaccionar con rapidez para contrarrestar los eventuales efectos perniciosos de esas turbulencias exógenas, en las economías nacionales.

Ello supone recaudos cada vez más estrictos, en los mercados monetarios y financieros domésticos, severas disposiciones para asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y financiero y, a un tiempo, exigentes criterios de supervisión prudencial de las entidades de ese sistema. En suma, una política monetaria en la que la “intervención” sea reemplazada por una eficaz y eficiente “regulación” preventiva, conforme a la letra y espíritu de las Normas de Basilea.

Pero ello no basta. Será necesario prever políticas monetarias “contingentes” para moderar los desestabilizadores

efectos que ocasionaría en la economía cualquier sorpresiva reversión en el movimiento de capitales, situación en la cual la banca central tenga que asumir su rol de “prestamista de última instancia”, como ocurrió durante la crisis de México.

En la Argentina, una declinación eventual de su presente soberanía monetaria, custodiada por el Congreso Federal, dejaría a la Nación inerme frente a esas contingencias.

En el caso particular de la denominada “dolarización”, la tendencia a reemplazar la moneda nacional por una moneda extranjera, renunciando a una política monetaria propia, suele darse en el caso de economías de reducida dimensión relativa, generalmente muy integradas con la economía de la potencia hegemónica que les confiere el uso de su propia moneda. Este es el caso de Panamá, Timor Oriental, Palau, las Islas Marshal y de la Micronesia, grupo al que más recientemente se ha incorporado el Ecuador. En estos casos, la “dolarización” de sus economías fue asumida con la esperanza de percibir alguna compensación, por la renuncia que hacen esas naciones a su propio “señoreaje” monetario, y también con la expectativa de merecer cierta cobertura crediticia de “última instancia”, por parte de la nación que les provee de moneda, en el caso en que una “contingencia exógena” amenazara la estabilidad de sus economías¹⁶.

En 1999 la Argentina presentó, ante las autoridades de los EE.UU., un anteproyecto de convenio monetario para dolarizar por completo la economía nacional. En él se aducía

¹⁶ Al respecto, un proyecto de ley presentado ante el Senado de los EE.UU., en noviembre de 1999, por el Senador Connie Mack, para el tratamiento de los países que adhieran voluntariamente a la dolarización de sus economías, establece que el Sistema de la Reserva Federal NO tendrá la obligación de concurrir al “salvataje” de estos países como “prestamista de última instancia”, en el caso en que una contingencia desestabilizadora de sus economías se produzca, como TAMPOCO tendrá la obligación de considerar la situación económica particular de ellos cuando formule su propia política monetaria, que tendrá que ser estrictamente adecuada a los objetivos estratégicos de los EE.UU. Se confía en que la “Ley Mack” será sancionada antes de finalizar el año 2000. Ver: US Senate, The Joint Economic Committee, “Promoviendo la Dolarización en los Mercados Emergentes”, Washington, DC, abril 1999; y “Fundamentos de la Dolarización”, Washington DC, julio de 1999.

que esa solución implicaría una coraza protectora disuasiva de cualquier intento de ataque especulativo a la moneda nacional, del tipo experimentado por México y el Brasil en los últimos años, al tiempo que posibilitaría disminuir el riesgo país y las tasas de interés domésticas. Este argumento no resultó demasiado convincente en los círculos monetarios y financieros internacionales. Se adujo que, en el caso de una contingencia endógena o exógena que motivara expectativas de inestabilidad macroeconómica y/o de insolvencia para afrontar el pago de la deuda externa, una emigración abrupta de capitales igualmente podría ocurrir, dejando al país virtualmente sin moneda, situación en la que el Gobierno se vería obligado a denunciar el convenio de dolarización y retomar sus facultades monetarias para poder acuñar nuevamente su propia moneda, en la cuantía necesaria como para atender la demanda real de dinero.

En el hipotético caso de una unión monetaria, en un espacio económico integrado con otras naciones, el problema es aún más complejo, puesto que para que esa unión sea económica y socialmente conveniente se requiere que las naciones que acceden a ese acuerdo conformen lo que el Profesor Robert Mundell, ha caracterizado como un “área monetaria óptima”¹⁷.

Ello implica que las estructuras económicas de las naciones participantes y sus ciclos económicos deben estar sincronizados y que debe existir un sistema de coordinación y convergencia de sus políticas nacionales, que posibilite sustentar una política monetaria común, compartida por todas ellas. Esos recaudos son indispensables para que esa política monetaria tenga implicancias “simétricas” en la diversidad de naciones participantes.

¹⁷ Mundel, Robert A., “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review*, vol. 51, September 1961, pp. 657-664; Mundell, R.A. y Kenen, P.B., “The Theory of Optimal Currency Areas: An Eclectic View”, en Mundell, R.A. y otros, “Monetary Problems in the International Economy”, Chicago, 1969. También en McKinnon, R.L., “Optimal Currency Areas”, *American Economic Review*, vol. 53, September 1963, pp. 717-24. Consúltese también: Buscaglia, A.E., “Integración Espacial y Uniones Monetarias”, *Revista ENOIKOS, Facultad de C. Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Año VII, N° 15, agosto 1999, pp.12 y 56-63.*

A este respecto, merece citarse el caso paradigmático de la Unión Monetaria Europea. La comunidad de naciones que conforma el espacio integrado de la Unión Europea, está compuesta por los 15 países más avanzados de Europa Occidental. A ese estadio de avanzada integración económica espacial han llegado después de casi medio siglo de prolijas y trabajosas negociaciones para la creación de un verdadero mercado común para toda clase de mercancías y servicios, sobre cuyos fundamentos han convenido, en la década pasada, una “unión monetaria”, para que esa comunidad, o al menos una parte de ella, pueda darse una moneda y una política monetaria comunes.

El Tratado de Maastricht (1992) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Ámsterdam (1997) establecieron las bases de la Unión Monetaria Europea. Aún así, a esta integración monetaria no han adherido todas las naciones miembros de la Unión Europea, celosas algunas de ellas, entre las que se cuenta el Reino Unido de Gran Bretaña, en preservar su soberanía monetaria.

Para dar sustento a su integración espacial, la Unión Europea ha establecido un nuevo ordenamiento político, basado no sólo en los tratados y convenios existentes, sino también y fundamentalmente en la constitución de una completa estructura institucional supranacional, que está fundada sobre sólidas organizaciones comunitarias¹⁸.

A pesar de ello, la Unión Monetaria Europea no se halla exenta de problemas. La integración de sus distintos mercados

¹⁸ *El Parlamento y el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión del Mercado Común, la Corte de Justicia, la Corte de Auditores y el Banco Central Europea, constituyen el conjunto de organizaciones supranacionales que conducen y supervisan el proceso de integración económica.*

*Se ha comenzado a debatir la necesidad de sancionar una Constitución escrita que contenga los principios fundadores de la UE, así como las facultades y cometidos de las antedichas instituciones. Esta Constitución tendría que ser aprobada por los ciudadanos de cada nación, para que exista una verdadera transparencia democrática en un proceso que irá ampliándose, desde una inicial integración económica hasta una progresiva integración política. Consultar: *The Economist*, “A Constitution for the European Union”, Vol. 357, N° 8194, , London, October 28th 2000, pp. 17-22.*

financieros se ha tornado problemática y la adecuación de sus economías a las reglas pautadas, en una compleja aunque estricta coordinación y convergencia de las políticas nacionales de sus miembros, aún no ha sido del todo completada. Las desarmonías estructurales entre las naciones europeas aún persisten, sus ciclos económicos aún no han sido del todo sincronizados y ello se traduce en distintas intensidades de crecimiento y disímiles magnitudes de paro forzoso. Estas asimetrías sistémicas se han proyectado en su sistema monetario, motivando cierta emigración de capitales, lo que ha enervado la estabilidad de su moneda comunitaria, el Euro, frente a la fortaleza de la moneda hegemónica de los EE.UU.

Como puede verse, constituir una verdadera integración económica espacial, que comprenda también una “unión monetaria”, no es una cuestión de factura tan sencilla, a la que pueda apelarse para resolver una situación de crisis monetaria circunstancial.

Entre los países emergentes, puede mencionarse el caso paradigmático de Australia y Nueva Zelanda, que en estos días que corren están negociando una “unión monetaria” para fortalecer su posición conjunta de pagos internacionales, que se ha tornado últimamente delicada. El dólar australiano y el neocelandés han declinado, en libre flotación, con respecto al dólar estadounidense, en un 35% y un 44% respectivamente, desde principios de 1997. A un tiempo, ambos países denotan, en ese orden, defectos en su balance de pagos en cuenta corriente que representan el 5% y el 8% de su producto interno.

La idea que inspira su deseada unión monetaria es mejorar la productividad conjunta de ambas economías, que en cierta forma son complementarias, minorando los costos de transacción que gravitan en su activo intercambio bilateral, tratando de compensar la menor autonomía de sus respectivas políticas monetarias, frente a “impactos exógenos”, mediante un sistema de estricta coordinación y convergencias de políticas y una organización supranacional que, de común acuerdo entre ambos países, actuaría como autoridad monetaria binacional. Al decir del Gobernador del Banco de la Reserva de Nueva Zelanda, Don Brash: *“La unión monetaria no es un recurso mágico para aumentar substancialmente el crecimiento.*

Tampoco es un sustituto de la política económica para promover un aumento más vigoroso de la productividad”¹⁹.

La Argentina, entre los países emergentes, ha iniciado gestiones informales de consulta acerca de una posible “unión monetaria” en el Mercosur. Las dificultades que al presente existen para que ese acuerdo sea inminente, son casi insalvables.

El Mercosur se halla todavía en la etapa incipiente de una verdadera integración económica espacial. Está transitando del estadio de una “unión aduanera”, todavía imperfecta²⁰, hacia la constitución de un verdadero “mercado común” con sólidas instituciones que supervisen equitativas reglas competitivas. Las negociaciones para lograr esa meta avanzan lentamente, con las dificultades propias de las presiones proteccionistas que ejercen las industrias domésticas de cada nación. Las estructuras económicas de las naciones participantes aún no han sido, por esa misma razón, debidamente sincronizadas, como tampoco sus ciclos económicos; se carece de un orden político supranacional basado en sólidas organizaciones supraestatales encargadas de administrar las reglas de juego de la integración y existe todavía un largo camino por recorrer para que se concierte una verdadera coordinación y convergencia de las políticas nacionales, que al presente son bastante disímiles.

El Régimen Constitucional de la Moneda

El ordenamiento monetario fundamental de la Nación se halla escuetamente establecido en el Artículo 75, incisos 6°, 11° y 19°, así como en el Artículo 126 de la Constitución Nacional, vigente. Estas normas le encomiendan al Congreso Nacional, como Poder Legislativo Federal de la República, entender y decidir en todo lo concerniente a la emisión de moneda nacional, la existencia de una banca de emisión y la preservación del valor de la moneda, que implica entender y decidir en materia de

¹⁹ *The Economist*, Vol. 357, N° 8192, London, October 14, 2000, pp.93.

²⁰ *La imperfección de la presente “unión aduanera” reside en la disimilitud de los aranceles externos de los distintos países miembros, en el comercio extrazonal, dadas las múltiples excepciones que aún subsisten.*

política monetaria. Por otro lado le niega competencia a las provincias en esas cuestiones en virtud de las facultades delegadas por ellas a la Nación.

Con la excepción del inciso 19° del Artículo 75²¹, que fue introducido en la Reforma Constitucional de 1994 y que convalida y robustece las atribuciones monetarias que el inciso 11° le asigna al Congreso, encomendándole la preservación del valor de la moneda nacional, las restantes disposiciones de la Constitución vigente son virtualmente las mismas que las de la Constitución Histórica de 1853-60 (Artículos 67, incisos 10° y 5° respectivamente y Artículo 108).

Interpretación Doctrinaria

Una interpretación concordante de estas disposiciones requiere develar su significado político y económico en el contexto histórico en que se dictaron las disposiciones de la Constitución Histórica de 1853-60, hoy convalidadas por la Constitución vigente, proyectando su significado en la realidad actual. Esa interpretación es esencial cuando es necesario poner en acción esas normas constitucionales, respetando las esencias de sus motivaciones políticas.

Ello requiere examinar, en primer lugar, su propósito normativo, es decir, la voluntad política que animaba a los constitucionalistas de 1853-60 y a quienes le precedieron desde Mayo de 1810, cuya intención política ha sido refrendada por los convencionales constituyentes de 1994, que no introdujeron reforma alguna en esas normas, estando habilitados para hacerlo.

Dilucidar esa concepción doctrinaria, en un sentido político y económico, exige indagar el verdadero sentido que quisieron conferirle a esas normas los redactores de nuestra Constitución, inspirados en los antecedentes nacionales y

²¹ *Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, "Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994, tomos I a VIII, ed. La Ley, Buenos Aires, 1995, Debates en Comisión sobre inciso 16 bis (nuevo inciso 19) en tomo IV, pp.4038 y Debate Plenario, tomo VI pp.5574.*

extranjeros obrantes en las Bases de Juan B. Alberdi, cuya inspiración fue el modelo de Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

En los primeros proyectos patricios, que trasuntan la Doctrina Constitucional de Mayo, se distinguen dos fórmulas políticas en la concepción del sistema constitucional de la moneda. Una sería la que asigna al Congreso, genéricamente, la facultad de legislar sobre la materia monetaria, que podríamos denominar como “atribución monetaria débil”, puesto que la facultad de disponer las emisiones quedaría en la jurisdicción del Ejecutivo.

Otros proyectos patricios confieren al legislativo un “poder monetario fuerte”, asignándole como atribución realizar los principales actos de disposición en materia monetaria y decidir acerca de la calidad, cantidad y valor de la moneda en circulación.

En los proyectos y constituciones anteriores a 1853 se adoptaron uno u otro criterio, según los casos. En la redacción de la Constitución de 1853-60, cuyas normas siguen vigentes, se optó, finalmente, por la fórmula política y económica del proyecto de Juan B. Alberdi, que le confiere al Congreso una facultad monetaria fuerte y exclusiva.

Hemos intentado en este estudio guiarnos por las prudentes reglas de interpretación teleológica, semántica, sistemática, práctica y progresiva que recomienda la doctrina del derecho constitucional, sin apartarnos de nuestro principal propósito, cual es brindar la interpretación propia de un economista profesional, conocedor de las instituciones monetarias. El Profesor Dr. Segundo V. Linares Quintana, en su valioso tratado sobre esta materia nos enseña que:

“En la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico (que atiende a las causas finales que se proponen esas normas) que, si es instrumento de gobierno, también y principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del

hombre. Por consecuencia, la interpretación de la Ley Fundamental debe orientarse siempre hacia aquella meta suprema. Y, en caso de aparente conflicto entre la libertad y el interés del gobierno, aquella debe privar siempre sobre este último, pues no se concibe que la acción estatal, manifestada a través de los cauces constitucionales, pueda resultar incompatible con la libertad, que es el fin último del Estado, de la misma manera que resulta un absurdo admitir que el interés del mandatario pueda hallarse en pugna con el interés del mandante, en tanto aquel ejecute el mandato dentro de sus verdaderos límites... El contenido teleológico de la Constitución rige en todas las situaciones y la emergencia no crea poder”²².

Toda constitución tiene una “vocación política” decía Alberdi en las Bases²³ y debe ser interpretada en función de los “motivos políticos” que la inspiran. Esta es la tarea que como economista me he propuesto.

Como dijimos en un estudio previo²⁴ en la época en que se aprobó aquella Constitución histórica, la situación era de verdadera anarquía monetaria, puesto que circulaban en la Provincia de Buenos Aires y el Litoral monedas de oro y plata de buena ley, acuñadas por las potencias comerciales de entonces, junto con papel moneda fiduciario “de curso legal” del Banco de la Provincia, cuya paridad con el oro se cotizaba

²⁵ Linares Quintana, Segundo V., “Reglas para la Interpretación Constitucional”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, pp. 47-120.

²³ Alberdi, Juan Bautista, “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Confederación Argentina”, en “Organización Política de la Confederación Argentina”, Madrid, 1913, Capítulo XXIX, página 176.

²⁴ Buscaglia, Adolfo E., “La Moneda en la Constitución Nacional”, en “Seminario sobre el Régimen Económico de la Constitución Nacional (1989-1991)”, edición de las Academias Nacionales de C. Económicas, de C. Morales y Políticas y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Bs.As., 1994, pp.83-119. También en: Anales de la Academia Nacional de C. Económicas del año 1990, Buenos Aires, 1991.

libremente en la Bolsa. En el resto del país, según fueran las áreas limítrofes, circulaban las monedas de plata y de cobre de Chile, Bolivia y Perú, junto con el papel moneda fiduciario de algunos bancos provinciales de emisión y aún el papel moneda del Banco Nacional de Chile, generalmente de bajas denominaciones, que en las provincias cuyanas era a veces preferido al emitido por sus propios bancos de emisión.

En medio de esta anarquía monetaria, lo que se propusieron los constituyentes de 1853 fue establecer un sistema monetario unificado en toda la República, que eliminara los perjuicios que al comercio ocasionaban los cambios, debido a las disímiles equivalencias entre múltiples monedas extranjeras y billetes de banco en circulación, según el sitio donde se transara, y darle al país una moneda nacional (metálica y papel moneda convertible) con respecto a la cual se fijara la paridad de conversión de las múltiples piezas metálicas de cuño extranjero en circulación, para proceder así a su rescate y desmonetización y, en su caso, a su reacuñación en moneda nacional.

Para ello los constituyentes le confieren al Congreso un poder monetario “unidireccional” fuerte²⁵. La Constitución ordena así, imperativamente, dar existencia a una moneda nacional, fijar su valor y el de las monedas extranjeras. Nada dice la Constitución acerca de una atribución inversa, que pudiera ahora interpretarse como que deja librado al Congreso la facultad de sustituir la moneda nacional por una moneda extranjera o supranacional.

Por el contrario, la intención política de los constituyentes de 1853-60 fue que se creara una moneda nacional única y exclusiva, con dominio circulatorio en todo el territorio de la República, apta para desplazar por completo a las monedas extranjeras en circulación, así como a las variadas

²⁵ *Consúltese el diario de Sesiones del Congreso Nacional Constituyente de la Confederación Argentina 1852-1854, Imprenta de la Orden, Buenos Aires 1871, sesiones del 23, 27 y 28 de abril de 1853 (pp 146-175), del 1º de mayo de 1853 (p. 180-181) y del 23 de septiembre de 1860. También, Diarios de Sesiones de la convención del Estado de Buenos Aires de 1860, Ed. Imprenta del Comercio del Plata, Buenos Aires, 1860. Sesiones del 6 de febrero (p. 63), del 25 de abril (pp. 92, 94 y 110-113), del 30 de abril (pp. 163/167/169 y 170/73) del 9 de mayo (pp. 223, 277, 280-284).*

monedas de papel emitidas por los bancos de las provincias. Sólo alguno de ellos, como el Banco de la Provincia de Buenos Aires, sería autorizado por el Congreso, en uso de sus facultades constitucionales.

Esta misma interpretación preside los debates en el Congreso Nacional con motivo de la creación del Banco Nacional de la ley 581 de 1872, de la Ley 733 de Bimetalismo limitado de 1875 y de la Ley 974 sobre Acuñación de monedas del año 1879²⁶.

El Congreso Nacional y la Política Monetaria

El inciso 11° del Artículo 75 de la Constitución vigente reproduce textualmente, como antes hemos dicho, la norma del inciso 10° del Artículo 67 de la Constitución de 1853-60, que tiene los antecedentes interpretativos antedichos. Dispone así la Constitución:

*“Artículo 75. Corresponde al Congreso:
Inciso 11. Hace sellar moneda, fija su valor y el de las extranjeras”.*

Esta norma se origina en el proyecto de Constitución de Juan B. Alberdi que proponía:

*“Artículo 69: En el ramo de finanzas y de hacienda el Congreso...
Inciso 6°: Hace sellar moneda, fija su peso, valor y tipo”.*

²⁶ Consúltese el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del Año 1872, Sesión 60, del 30 de septiembre de 1872* (pp.766-819, en particular, pp. 792-93, 797-99 y 801). También el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Año 1875, pp. 348/366, debate del proyecto de Ley sobre Moneda Nacional, Ley 733*. Asimismo, el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Año 1879, Ley 974. Sesiones del 13 de junio* (pp. 128/137), *del 16, 30 y 31 de julio* (pp. 251-72, 360-402) y *del 1° de agosto* (pp. 410-418) y también, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1879, sesión del 16 de septiembre* (pp.457/469).

Inspirado por el modelo constitucional de los EE.UU. de América, Alberdi propone conferirle al Congreso, como antes hemos dicho, un poder fuerte en cuestiones monetarias, comprometiéndolo en los actos de disposición relativos a la acuñación o impresión de moneda, en la fijación de su valor, esto es, de su poder adquisitivo de otros bienes, que en términos acordes significa resolver acerca de la “cantidad” y la “calidad” de la moneda, para el cabal cumplimiento de sus funciones intermediarias en las transacciones económicas.

La palabra “sellar” se emplea en el mismo sentido que “acuñar”, es decir de “imprimir o estampar” el cuño o sello del Estado en una pieza de metal o de papel, para conferirle el carácter de dinero. Alberdi y el texto constitucional por él inspirado, emplean las palabras “sellar” y “acuñar” como sinónimos. Compárese la redacción de los artículos 75 y 126 de la constitución vigente, concordantes con la redacción de los artículos 67 y 108 de la Constitución de 1853-60. Sellar, tiene el sentido de “estampar, imprimir o dejar señalada una cosa en otra, para comunicarle determinado carácter”, implica en este caso conferirle a un bien el carácter de dinero, imprimiendo el sello o cuño de la autoridad soberana del Estado Argentino.

La locución “moneda” en nuestra Constitución se refiere exclusivamente, en virtud de los antecedentes precitados, a una “moneda nacional” cuyo valor o paridad de poder adquisitivo real debe ser preservado por el Congreso, estableciendo las condiciones para establecer su relación de valor con las monedas extranjeras. Esta dicotomía entre la “moneda (nacional)” y las (monedas) extranjeras es concluyente en el texto constitucional. De la fijación por separado de sus valores resulta, por antonomasia, que es una atribución del Congreso determinar el sistema por el cual se establecerá la paridad de cambio de la moneda nacional con las extranjeras.

Por otra parte, la palabra “moneda” en nuestra Constitución se refiere a su concepción más amplia, que no se atiene tan solo a las piezas metálicas amonedadas sino que también involucra al papel moneda convertible, tanto como al papel moneda fiduciario o de curso forzoso. No le era desconocido a Alberdi el concepto amplio de “moneda” o de “dinero”. Existen evidencias de que tanto él como los

convencionales del Estado de Buenos Aires que propusieron la reforma de 1860, entre ellos Mitre, Sarmiento y Vélez Sarsfield, habían consultado algunos de los escritos económicos clásicos, como los de Adam Smith, Richard Cantillón, Henry Thorton, David Ricardo y James Mill, en los que se tratan extensamente las cuestiones monetarias y se distinguen con precisión las diversas formas de dinero.

La expresión “hacer” que significa “mandar a hacer” debe interpretarse en el sentido que, no correspondiendo al Congreso el trabajo de producir industrialmente el dinero, “mandará a hacer” esa manufactura a una empresa especializada en tales cometidos o casa acuñadora de moneda, quedando a elección del congreso, según consta en los debates precitados de la Constitución y sus reformas, que esa empresa podrá ser pública, privada o mixta y que puede estar localizada en cualquier lugar del territorio de la Nación o en el extranjero.

El Valor de la Moneda

En el inciso 11° del Artículo 75 de la Constitución vigente, se le encomienda al Congreso, en relación con la moneda, “fijar su valor y el de las extranjeras”. Esta norma, textualmente idéntica a la que contenía la Constitución de 1853-60, está inspirada en el proyecto constitucional de la Sociedad Patriótica (1812) que decía “arreglar su valor”; en el proyecto federal de 1813 “regular el valor de ella”; el proyecto del 27 de enero de 1813 “determinar .. el valor”; la Constitución de 1826 “fijar la ley, valor, peso y tipo”; el proyecto de Pedro de Angelis “determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación”; y el proyecto de J. B. Alberdi, “fijar su peso, ley, valor y tipo”.

No caben dudas, en virtud de estos antecedentes históricos, que la intención política de los constituyentes de 1853-60, respetada por los constituyentes de 1994, fue encomendar al Poder Legislativo Federal que determinara todo lo conducente a la determinación y preservación del “valor” de la moneda nacional, su poder real de compra de otros bienes, como “unidad de valor” o numerario, mediante el cual se establecen los precios de todas las cosas.

A mediados del siglo XIX, cuando se sanciona la Constitución de 1853-60, eran los metales preciosos, el oro y la plata, los “numerarios” de referencia para la fijación de los precios. La onza de oro y el peso de plata (de 27 gramos) eran habitualmente las “unidades de valor” en las que se convenían los precios, que luego se pagaban en dinero corriente, esto es en monedas metálicas de distintas denominaciones o en papel moneda convertible o de curso forzoso a una cierta tasa de conversión. En esa conversión, las diversas monedas corrientes sufrían una pérdida o merma equivalente a la diferencia entre su “valor declarado” y su “valor de mercado”, que dependía de la confianza que esas monedas le merecían al público, así como de su aceptación por el gobierno para el pago de impuestos y derechos de aduana, a una paridad de conversión establecida. Estas eran las sencillas reglas de entonces para conferirle a la moneda nacional un valor real o poder real de compra de todos los restantes bienes transados en la economía del país.

Detrás de este sencillo concepto de “valor” subyacen ciertos significados axiológicos. En nuestro idioma, el vocablo “valor” significa “*el grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite*”, según la Real Academia Española. De tal forma que, el “valor” de la moneda no es algo que pueda ser arbitrario y discrecionalmente establecido como un “precio político” por el Congreso. El “valor” de la moneda nacional dependerá de su aptitud o utilidad en el desempeño de sus funciones intermediarias en las transacciones económicas.

Es decir de su “calidad intrínseca” como “*medio general de cambio*”, que es su función esencial, de la cual dependen otras funciones derivadas de aquella como la de ser “*estable reserva de valor*”, es decir, estable repositorio de poder de compra; ser “*estable medio de transferencia de valores*”, en el tiempo y en el espacio geográfico, sin mengua de su poder adquisitivo; ser confiable “*unidad de valor*” para la concertación de los precios en los contratos y, por último, ser un eficaz “*medio legal de pago*” de las obligaciones de dar dinero. El mejor o peor desempeño del dinero en estas funciones determina su “calidad intrínseca”. Hemos propuesto, hace ya 20 años, esta “tesis cualitativa” del valor del dinero que,

conjugada con la “teoría cuantitativa” moderna, que se basa en la utilidad marginal decreciente del dinero en función de su cuantía disponible explican, en estrecha relación interactiva, el “valor” de la moneda²⁷. Una teoría axiológica más reciente, propuesta por el filósofo Robert Nozick²⁸, otorga validez adicional a esta concepción “cualitativa” del valor del dinero.

Lo antedicho significa que, cuando la Constitución le asigna al Congreso establecer el valor de la moneda nacional, en realidad lo que le está mandando es ocuparse de la política monetaria que es justamente la que determina la “cuantía” y “calidad” del dinero nacional en circulación. Los grandes debates en el Congreso que precedieron la sanción de las primeras leyes monetarias de la República, que antes hemos señalado en notas al pie de este documento, estuvieron presididos, intuitivamente, a mi modo de ver, por esta concepción “cualitativa-cuantitativa” de la política monetaria.

Nuestra interpretación política del rol indeclinable, exclusivo y excluyente del Congreso para establecer y custodiar el valor del dinero, que ya aducíamos como tesis de 1990, ha venido a ser explícitamente reconocida e incorporada posteriormente a la Constitución vigente. La Reforma de 1994 ha introducido una nueva disposición que no era del todo explícita en la Constitución de 1853-60. Ordena el inciso 19²⁹:

*“Artículo 75: Corresponde al Congreso
Inciso 19°: Proveer lo conducente... a la
defensa del valor de la moneda”.*

Es de obvia interpretación que, si el Congreso debe ocuparse de preservar el valor o poder adquisitivo de la moneda nacional, ello deba hacerlo mediante atribuciones indelegables exclusivas y excluyentes en materia de política monetaria, que le posibiliten mantener en equilibrio el mercado monetario,

²⁷ Buscaglia, Adolfo E., “Sobre la Teoría del Valor del Dinero”, *Anales de la Academia N. de C. Económicas*, Año 1980, Buenos Aires, pp. 12/39.

²⁸ Nozick, Robert, “Examined Life - Philosophical Meditations”, ed. Simons & Schuster Inc., New York, 1990, Ch.15 “Value and Meaning”, pp.162-169.

²⁹ Debates citados en la nota 21 precedente.

mediante disposiciones que aseguren la armonía entre la “calidad” y la “cuantía” de moneda disponible, lo que conlleva la adopción de una política presupuestaria que tienda al equilibrio dinámico, incluyendo la atención de la deuda pública, para que ella no perturbe el equilibrio monetario. Esa es mi personal interpretación como economista profesional.

Quizás necesite el Congreso, para cumplir con este cometido, contar con una Comisión Asesora permanente formada por un cuerpo profesional estable de asesores del más alto nivel científico, especializados en materia económica, monetaria y financiera, así como existe esa institución en el Congreso de los EE.UU., *The Joint Economic Committee*, que suele estar compuesto de muy distinguidas personalidades académicas.

La Banca de Emisión y la Política Monetaria

La Constitución vigente establece en esta materia lo siguiente:

“Artículo 75: Corresponde al Congreso.

Inciso 6º: Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

Esta norma se inspira en una disposición de la Constitución de 1853-60 que establecía:

“Artículo 67: Corresponde al Congreso

Inciso 5º: Establecer y reglamentar un banco nacional... con facultad de emitir billetes”.

La interpretación de esta norma también requiere un análisis semántico. La locución “emitir” en nuestro idioma significa “*producir y poner en circulación papel moneda, títulos o valores, efectos públicos, etc.*”, según el Diccionario de la Real Academia Española. Esto significa ordenar la manufactura industrial de acuñar monedas metálicas y/o de imprimir papel moneda, convertible o no, así como las operaciones bancarias necesarias para ponerlo en circulación.

Pero de ninguna manera puede de esta norma colegirse, como a veces se ha hecho en el pasado, que el Congreso puede hacer delegación de sus facultades de legislar acerca de la “calidad” y “cuantía” del dinero disponible, que implican actos de decisión propios, indelegables, exclusivos y excluyentes.

Un banco de emisión o casa de amonedación pueden ser de propiedad pública, privada o mixta, como lo fueron el Banco Nacional primero y el Banco Central de la República Argentina desde 1935 hasta 1946. De igual manera que una ceca o casa de amonedación no debe tener facultades para decidir, por sí, sobre el tipo de moneda, contenido metálico, peso, ley y cantidad a ser acuñada, tampoco puede tener esa facultad un banco de emisión, que debe actuar en ese cometido conforme a las estrictas reglas de emisión y de calidad de la moneda que establezca el Congreso.

Esto es así debido a que, cuando la Constitución le ordena al Congreso “*establecer y reglamentar*” un banco federal con facultad de emitir moneda, está subordinando ese banco de emisión a la autoridad del Congreso en materia monetaria, dependiendo de su propio poder que se autorice a ese banco a imprimir, en trozos de metal y de papel, el cuño de la autoridad soberana de la Nación, para conferirle a esas piezas el carácter de moneda nacional. Cualquier otra interpretación no sería concordante con la norma principal del Artículo 75, inciso 11°. Las atribuciones legislativas en esta materia son, a mi juicio, “*irrenunciables, imprescriptibles e indelegables*” en el sentido de Bielsa³⁰.

La subordinación institucional y operativa del Banco Federal de emisión a la autoridad del Congreso se desprende del propio texto del inciso 6° del Artículo 75 de la CN. ¿Qué otro significado puede tener el verbo “establecer” que no sea el de crear este banco de emisión por ley, otorgarle personería jurídica, confiriéndole un estatuto o carta orgánica y designando sus autoridades? ¿Qué otra cosa significa el verbo “reglamentar” que no sea ordenar todas y cada una de las actividades del

³⁰ Bielsa, Rafael, “*Derecho Constitucional*”, 3ª. edición, Buenos Aires, 1959, pp. 480,481 y 588.

Banco de emisión según ciertas normas operativas que, tratándose de la emisión de moneda pueden afectar la credibilidad y la confianza pública en la moneda nacional?

Lo dicho antes no es redundante, atentos a la turbulenta historia monetaria de nuestra Patria. Una interpretación equívoca de estas normas constitucionales posibilitó que el Poder Ejecutivo sustituyera al Congreso en el ordenamiento de la política monetaria, subordinándola a desequilibrios presupuestarios crecientes, enjugados con la monetización de una financiación irrestricta, basada en créditos internos y externos. Ello ocasionó severos desequilibrios financieros que, a posteriori, se tradujeron en concomitantes consecuencias recesivas.

Esa interpretación equívoca se sustentó en que el banco de emisión, en nuestra época el BCRA, tendría según las comentadas normas constitucionales, la “facultad plena” de emitir dinero en función de ciertas reglas técnicas, por delegación de las facultades propias del Poder Legislativo.

Como antes hemos explicado la facultad de emitir sólo significa “producir industrialmente y poner en circulación moneda”, en el contexto de la autorización expresa que para ello disponga el Congreso. De ninguna manera puede interpretarse que el banco de emisión esté habilitado para manipular la “cantidad” y “calidad” de la moneda nacional, mediante artilugios técnicos, afectando de esa manera el valor real del dinero y el equilibrio de la economía Argentina.

En la doctrina establecida por el Profesor Bielsa, el Poder Legislativo puede delegar facultades de su competencia en el Poder Ejecutivo y también en entidades autárquicas del Estado, solo cuando se trata de actos de “administración”, no de “decisión” y siempre que no importen remisión de su poder impositivo, represivo penal, de imposición fiscal, de cargas personales, o que restrinjan la libertad, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia y el “derecho de propiedad”.

La moneda, cualquiera sea su tipo, sea metálica, papel moneda convertible, fiduciaria o de curso forzoso, constituye un título de la deuda pública perpetuo que no devenga interés, pero que forma parte de la riqueza de los ciudadanos. Es un bien de propiedad de los particulares, que mantienen en su poder como

activo tangible “repositorio de valor”, es decir, de poder de compra de otros bienes. Cualquier acto de disposición por parte del Estado que modifique ese valor, por haber *alterado su “calidad intrínseca” en sus funciones intermediarias o la “cuantía de moneda” disponible en exceso de su demanda real esperada*, constituye una decisión que afecta la “propiedad” de los ciudadanos, que altera su *“derecho de propiedad”*, en el sentido de Bielsa.

Lo que debe hacerse es que el Congreso “debata y decida” las reglas de la política monetaria y la política de pagos internacionales (e.g. metas de expansión monetaria y de política cambiaria, límites del endeudamiento público externo y otros aspectos) en una ley monetaria anual que se apruebe, al tiempo en que se vota también la ley de presupuesto y que debe ser coherente con aquella, incluyendo sin enmascaramientos los considerables ingresos y gastos públicos que al presente se omiten y que se clasifican como “extrapresupuestarios”. Éste es el procedimiento admisible, eficaz, eficiente y transparente que debe seguir el Congreso en defensa de los ciudadanos.

Esas leyes deben ser comunicadas al Poder Ejecutivo para su promulgación y ejecución, así como al banco de emisión para la “administración” de la política monetaria conforme a las reglas técnicas establecidas por el Congreso.

Claro está que en el ejercicio pleno de esta responsabilidad sistémica, que la Constitución les encomienda, los legisladores deberán empeñarse en un estudio permanente de la situación económica, monetaria y financiera, asistidos por expertos de alta calificación académica. El modelo debiera ser, como antes hemos dicho, *The Joint Economic Committee* del Congreso de los EE.UU. De esta manera estoy totalmente convencido que se fortalecerá el rol del Congreso de la Nación, cumpliendo con su responsabilidad constitucional en la preservación de los intereses de los ciudadanos, que la Constitución le encomienda.

En su completo “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, el Profesor Dr. D. Segundo V. Linares

Quintana, actual Presidente de nuestra Academia, dijo con toda claridad³¹:

“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 10º- “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”³².

Continúa el Profesor 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 en comercio e industria, regular el valor de la moneda, destruir o aminorar su valor adquisitivo -porque es una lesión al derecho de propiedad- y llegar 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 aquel el

³¹ Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo IX, Sección 19, Capítulo IV, pp. 127-177 sobre “Delegación de Facultades Legislativas”.

³² Linares Quintana, Segundo V., Op.Cit, pp.167-68.

recurso de extinguir obligaciones con moneda de valor efectivo muy inferior al real”³³.

El Congreso Nacional, cuando actúa en ejercicio de sus indelegables atribuciones monetarias, tiene un poder exclusivo y excluyente, pero no ilimitado. Ese poder se halla condicionado por el sistema de derechos y garantías constitucionales que el propio Poder Legislativo debe custodiar, por habérselo así encomendado la Constitución misma.

La delegación hecha por el Congreso de sus atribuciones monetarias al Poder Ejecutivo, desde la creación del Banco Central, ha sido y es, a mi juicio, insisto, francamente inconstitucional. Las enormes pérdidas ocasionadas a la fortuna de los argentinos, a la riqueza y propiedad privada, por los abusos monetarios cometidos desde entonces, autorizaría a que este caso pudiera ser encuadrado en el otorgamiento al Ejecutivo Nacional de las “sumisiones o supremacías” que son fulminadas por el artículo 29 de nuestra Ley Fundamental.

Las Facultades de las Provincias

La norma complementaria del Artículo 126 de la Constitución vigente establece:

“Artículo 126: 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; ...”

Esta norma es textualmente idéntica a la contenida en el Artículo 108 de la Constitución de 1853-60 y tiene por consiguiente los mismos antecedentes históricos que aquella.

Esta disposición consta de dos partes, separadas por un “punto y coma”. En la primera de ellas se establece una prohibición absoluta a las provincias de “acuñar moneda”. En la segunda una prohibición condicionada para establecer bancos de

³³ *Linares Quintana, Segundo V., Op.Cit., pp. 588*

emisión, se presume que para acuñar moneda nacional, sin autorización del Congreso Federal.

Esta norma confirma nuestra interpretación acerca de la intención política de los constituyentes de 1853-60 y de los constituyentes de 1994 que han mantenido virtualmente invariable esta norma, cuyo sentido es conferirle al Poder Legislativo Federal un “poder monetario fuerte”, aunque “unidireccional”, en cuanto a dar existencia a una sólida moneda nacional y preservar su valor.

Podemos interpretar que este mandato es “irrenunciable”, “imprescriptible” e “indelegable” en el sentido de Bielsa, aunque limitado en su ejercicio por los derechos y garantías de los ciudadanos, consagrados en la Constitución, en particular en lo que atañe a respeto del derecho de propiedad, especialmente cuando está en juego la preservación del valor real de sus tenencias monetarias (inciso 19, Art. 75).

Al constituirse la Nación, las provincias que la integraron convinieron, en dejar de ser Estados “soberanos” para convertirse en Estados “autónomos”, delegando sus facultades soberanas en la Nación, entre ellas, sus atribuciones en materia monetaria.

Esas facultades soberanas fueron asumidas en exclusividad por la Nación y ejercidas por sus tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, según fuera el caso. Sin embargo, al Legislativo le corresponde el ejercicio más completo de esa soberanía, por ser el poder del Estado que más directamente representa los intereses y preferencias políticas de los ciudadanos, en quienes verdaderamente reside, en esencia, la soberanía política de la Nación.

La delegación hecha por parte de las provincias de su soberanía monetaria, de ninguna manera puede interpretarse que haya sido para que el Congreso de la Nación a su vez la cediera a una potencia extranjera o un organismo supranacional mediante un tratado. La malversación de esta soberanía delegada les daría a las provincias el derecho a reclamar a la Nación la restitución de sus facultades monetarias propias, que originalmente le cedieron.

Conclusiones

Los antecedentes constitucionales y legislativos examinados bastan, a mi juicio, para realizar una interpretación teleológica y sistemática del mandato constitucional en materia monetaria, abonada por algunas consideraciones semánticas y el análisis de ciertas cuestiones prácticas de interpretación constitucional que debieron ser resueltas por el Congreso Nacional en ocasión de sancionar las primeras leyes monetarias, en los años 1872, 1875 y 1879, cuando todavía no habían pasado muchos años desde la redacción, sanción y reforma de la Constitución y aún se hallaban políticamente activos muchos de los congresistas constituyentes, ocupando algunos de ellos bancas en el Congreso³⁴.

Creo que los antecedentes invocados en este estudio son suficientes para interpretar cual era la voluntad o “vocación política” de nuestra Ley de Leyes, en lo que atañe a la moneda, en resguardo de los derechos y garantías que ella misma consagra.

Intentaré sintetizar esta interpretación en unos pocos principios:

1. Los actos de disposición que definan la calidad y la cantidad de la moneda nacional en circulación, dicho esto en un sentido amplio que comprende las condiciones generales de emisión, el ordenamiento jurídico-institucional de la moneda y de la banca, la política monetaria y la fiscal, en cuanto tenga que ver con la moneda, se hallan comprendidos en el ámbito de las atribuciones irrenunciables, indelegables e imprescriptibles del Poder Legislativo Nacional;
2. La determinación y preservación del valor del dinero, en ese contexto, no sólo responde a aquella atribución, sino también las obligaciones del Congreso Nacional, en custodia de los derechos y garantías consagrados por nuestra Constitución, en particular del derecho de propiedad, que es afectado por las alteraciones de valor

³⁴ *Consúltense los debates parlamentarios citados en la nota 24 precedente.*

del dinero que los ciudadanos mantienen en su poder como componente de su riqueza.

3. La delegación por el Congreso Nacional de las atribuciones y responsabilidades antes enunciadas, sea en el Poder Ejecutivo Nacional, en las legislaturas provinciales, en los gobernadores de provincias o en instituciones autárquicas de emisión, de regulación monetaria, de supervisión bancaria u otras vinculadas al ordenamiento jurídico institucional de la moneda y de la banca, equivale el otorgamiento de las “*sumisiones o supremacías*” que condena el artículo 29 de la Constitución Nacional, por las que la “fortuna de los argentinos” (su derecho de propiedad) quedaría a merced de los gobiernos o de las personas que actúen como funcionarios de esas instituciones;
4. El “señoreaje”, derecho ancestral de los príncipes y soberanos, de apropiarse de una porción del valor de las monedas en razón de su derecho de acuñación, derecho que fue invocado para justificar el denominado “impuesto inflacionario”, equivale a un gravamen inconstitucional, por completo excluido de las atribuciones que le confiere al Congreso Nacional el artículo 75 incisos 6°, 11° y 19° de la Constitución Nacional, en términos concordantes con el artículo 4° y el inciso 2° (modificado) del artículo 75.
5. Compete al Congreso Nacional la atribución de establecer el ordenamiento monetario que posibilite establecer la relación de valor entre la moneda nacional y las extranjeras, dicho esto en un sentido amplio que comprende el orden jurídico-institucional del régimen de cambios, del comercio exterior en mercancías y capitales, de la conversión de la moneda nacional, así como cuanto atañe al régimen de formación de los precios, en moneda nacional, de las divisas monetarias extranjeras; y
6. No existe en la Constitución disposición alguna que autorice al Congreso Federal a decidir lo contrario u opuesto a su mandato principal, cual es el dar existencia a una moneda nacional y preservar su valor real. Por

consiguiente no podría el Congreso, decidir la derogación de la existencia de la moneda nacional y reemplazarla en su dominio circulatorio, en todo el territorio nacional, por una moneda extranjera o una moneda supranacional. Si lo hiciera, su decisión sería inconstitucional, a menos que fuera clara y expresamente autorizado para ello por una formal reforma constitucional, conforme a la normativa del artículo 30. El principio de interpretación jurídica que a veces se invoca, en cuanto a que “Quien puede lo más, puede también lo menos” no es aplicable a este caso, pues no se trata de “hacer lo menos”, sino “todo lo contrario” a lo que la Constitución manda.

Los Tratados de Integración y las Uniones Monetarias

Quienes propician acuerdos de “unión monetaria” con otras naciones, con vistas a reemplazar la moneda nacional por una moneda supranacional, consideran que un “atajo” constitucional para ello sería apelar a las nuevas disposiciones del Artículo 75, inciso 24, que no se refieren específicamente a la moneda sino, en general, a los tratados de integración con otras naciones, admitiendo la delegación de jurisdicción y competencias del Congreso en organismos supraestatales, en condiciones de reciprocidad e igualdad.

Los Tratados Internacionales

En lo que atañe a los tratados internacionales la Constitución de 1853-60 ha sufrido importantes reformas, mediante la introducción de dos nuevos incisos, el 22 y el 24 en el texto del artículo 75. Las normas incorporadas a la Constitución son las siguientes³⁵:

³⁵ *Debates de la Convención Nacional Constituyente de 1994 en: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, “Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994”(tomos I a VIII), ed. La Ley, Buenos Aires, 1995. Ver tomos:II pp. 846-*

*“Artículo 75. Corresponde al Congreso:
Inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes... no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Inciso 24: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes

1956, III pp.2070-2738, IV pp.3832-4013, VI pp.5086-5099, 6156-6179 y VII pp. 6750-6882.

de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de 120 días del acto declaratorio.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, requerirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”

Estas normas han motivado ciertas objeciones doctrinarias por parte de algunos eminentes constitucionalistas. El inciso 24 del Artículo 75 establece un orden de prelación de los tratados de integración con respecto a las leyes, que se contradice con lo establecido en el Artículo 31, inalterado por la reforma constitucional de 1994, debido a la limitación impuesta por los Artículos 2º, 6º y 7º de la Ley 24.309 que habilitó una “competencia limitada” de la Convención Constituyente, en el sentido que: *“no podrá introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías contenido en el Capítulo único de la primera parte de la Constitución Nacional.”*

La primera parte de la Constitución de 1853-60, que ha pasado a ser el Capítulo I de la Constitución vigente, comprende desde el Artículo 1 al Artículo 35, cuyos textos no han sido reformados, entre los que se halla el Artículo 31, que consagra la supremacía de la Constitución con respecto a las leyes y los tratados con las potencias extranjeras, en ese orden.

Según la autorizada opinión del Dr. Horacio García Belsunce³⁶, en la medida en que se admita que los incisos 22 y 24 del Artículo 75 modifican la escala jerárquica establecida en el Artículo 31, esos incisos podrían ser declarados *“nulos de*

³⁶ García Belsunce, Horacio, *“La Inconstitucionalidad o Nulidad de una Reforma Constitucional. Implicancias de su Declaración.”*, Comunicación efectuada en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, el 11 de mayo y 8 de junio del 2000. Anticipo de Anales, Año XLV, 2ª Época, N° 38, La Ley, Bs.As., junio del 2000.

nulidad absoluta” por aplicación de los dispuesto por los Artículos 2° y 6° de la Ley 24.309.

Al decir de García Belsunce, la inconstitucionalidad o nulidad de los incisos 22 y 24 del Artículo 75 podría ser declarada por la Corte Suprema de Justicia y fundamenta ello en la jurisprudencia establecida por esa Corte en el “caso Fayt”.

“Los argumentos dados por la Corte Suprema de Justicia en el caso Fayt (nulidad de la reforma) son perfectamente aplicables al tema que ahora me ocupa, pues en caso contrario la Reforma de 1994 habría terminado modificando el Art. 31, que era inmodificable, pues carecía de facultades para ello, lo que le estaba vedado según las normas señaladas.”³⁷

Según la opinión de Jorge R. Vanossi y Alberto R. Dalla Vía³⁸, el Artículo 31 que establece la jerarquía del derecho federal sobre los tratados, no ha sido modificado. Pero mediante un “*contrabando normativo*” sobre la parte dogmática de la Constitución Nacional, se ha hecho una importante “*aclaración complementaria*” que pretende modificar su significado, mediante la introducción del inciso 22 del Artículo 75. Una destacada convencional constituyente, la profesora Elisa Carrió reconoció que el “*núcleo ideológico*” de la reforma se concentró en el Artículo 75, referido a las atribuciones del Congreso³⁹.

El Dr. Gerardo Ancarola opina en un sentido crítico que, debido a ésta y otras reformas, la Constitución de 1994 virtualmente equivale a una nueva Constitución, antes que a una

³⁷García Belsunce, Horacio, *Op.Cit.*

³⁸ Vanossi, Jorge R. y Dalla Vía, Alberto R., “*Régimen Constitucional de los Tratados*”, 2ª Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, julio del 2000, pp. 293 y siguientes.

³⁴ Carrió, Elisa, “*Disertación en el Primer Seminario sobre la Reforma de 1994*”, Ministerio del Interior y Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, H. Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, agosto de 1995. Citada por Vanossi y Dalla Vía, *Op.Cit.*, p. 295.

Constitución de 1853-60 reformada dentro de los límites establecidos por la Ley 24.309⁴⁰.

En relación con la prevalencia del Artículo 31, el Dr. Alberto Spota⁴¹, citado por el Dr. Jorge Aja Espil⁴², sostiene que:

“..en el orden de prelación de las normas...es la Constitución la primera, la básica, la fundamental, la que no puede ser contradicha, ni por leyes, ni por tratados, ni por sentencias, ni por decretos, ni por reglamentaciones...intentar “de rondón” modificar la Constitución Nacional a través de tratados internacionales que ingresen en el plexo jurídico, significa romper todo el sistema de rigidez constitucional.”

Vanossi y Dalla Via explican también que el Artículo 27 de la Constitución Nacional determina los requisitos y condiciones de un tratado para poder ser incorporado al derecho interno, siendo el primero y principal el de *no ser contrarios a la Constitución*, criterio que es reafirmado por otras normas (inciso 22 del Artículo 75). Esta pauta condiciona asimismo los tratados de integración a los que se refiere el inciso 24 del citado Artículo⁴³.

Esta es una importante interpretación doctrinaria, de la mayor importancia en el caso de las “uniones monetarias”. Aunque la Suprema Corte de Justicia no declarara la inconstitucionalidad o nulidad de los incisos 22 y 24 del

⁴⁰ Ancarola, Gerardo, “El Eclipse del Federalismo”, *Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*, Tomo 54, N° 2, 1994, pp. 574 y siguientes

⁴¹ Spota, Alberto, “La Constitución Nacional y los Tratados Internacionales”, Buenos Aires, 1994.

⁴² Aja Espil, Jorge, “Una Nueva Lectura del Artículo 31 de la Constitución Nacional”, en la Revista “Foro Político”, del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad del Museo Social Argentino, Volumen XXIV, diciembre de 1998, páginas 19-45 y en especial página 31.

⁴³ Vanossi, J.R. y Dalla Via, A.R., *Op.Cit.*, pp. 380 y siguientes.

Artículo 75, ningún tratado de integración podría ser aprobado por el Congreso Nacional, si implicara una delegación de su propia “jurisdicción y competencia” en materia monetaria, pues ello estaría en flagrante contradicción con las “*facultades irrenunciables, imprescriptibles e indelegables*”, en el sentido de Bielsa, que la Constitución le asigna al Congreso en virtud de los incisos 6º, 11º y 19º del artículo 75.

Vanossi y Dalla Vía dicen que, la incorporación al texto de la Constitución Nacional del nuevo inciso 24 del Artículo 75, respondió a una directriz política señalada por el Congreso de la Nación al constituyente en la Ley declarativa de la necesidad de la reforma, al incluir entre los temas habilitados la sanción de tratados internacionales de integración (en general) que permitieran delegar competencias en organismos supranacionales (Art. 3º, inciso 1, Ley 24.309).

Pero el derecho de integración no presupone una relación jerárquica de “primacía” del derecho comunitario (originario y derivado) por sobre el derecho interno de cada Estado. Se trata de una decisión soberana y voluntaria de cada Estado en ceder, por el mecanismo constitucional adecuado, aquellas competencias que forman parte de “políticas comunes” (Lagrange, Derecho Comunitario)⁴⁴. Me permito interpretar que esa cesión “voluntaria” de competencias podrá ser hecha en cuestiones que no se opongan a la primacía de otras normas constitucionales. Pero no sería éste el caso del mandato indelegable que la Constitución le encomienda al Congreso en materia monetaria.

En esta cuestión parece importante destacar la opinión del señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Augusto C. Belluscio, citado por Gerardo Ancarola⁴⁵. En un voto breve, pero de notable concisión, dejó establecida la doctrina aplicable a los tratados internacionales en nuestro derecho positivo, alegando al respecto que:

⁴⁴ Vanossi, J.R. y Dalla Vía, A.R., *Op.Cit.*, pp. 377-380 y siguientes.

⁴⁵ Ancarola, Gerardo, “Un Fallo Desconcertante con un Voto Esclarecedor”, en *La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional a cargo de Germán J. Bidart Campos*, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1998, pp.11-12.

“..el texto de la Carta Magna de 1994 es inequívoco en cuanto “no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”(arts.75, inc.22). De tal suerte, el texto de esas convenciones, en última instancia, son normas constitucionales de segundo rango, que prevalecen sobre las leyes ordinarias, pero que son válidas únicamente en la medida en que no afecten los derechos consagrados en la primera parte de la Constitución”.

Interpreto que ello significa que, en el contexto de los Artículos 27 y 31, un tratado internacional sólo debe ser aprobado por el Congreso de la Nación, siempre que sus normas no se opongan a la letra y espíritu de la Constitución Nacional. En este caso, las normas preexistentes y prevalecientes son las del Art.75, incisos 6°, 11° y 19°.

No es admisible que, mediante la aprobación de un tratado se “enmiende” la Constitución, como tampoco que aquel se halle normativamente en contraposición con ella. Solo podría un acuerdo de integración ser aprobado por el Congreso, con delegación de su propia jurisdicción y competencia monetaria, si previamente la Constitución fuera reformada, conforme a las exigencias del Artículo 30, para que ello fuera posible.

En un interesante trabajo el Dr. Aja Espil aduce que, en la Constitución de 1853-60 el “principio de supremacía constitucional” era el basamento de todo el sistema normativo. Respondía a la inspiración del sistema de la Constitución Norteamericana, escrita, rígida, dualista con respecto al derecho internacional, por el cual la ley interna sigue prevaleciendo sobre los tratados internacionales, por aplicación de la ley posterior. En los EE.UU. los tratados nunca fueron de mayor obligación que las leyes del Congreso⁴⁶.

⁴⁶ Aja Espil, Jorge. “Una Nueva Lectura del Artículo 31 de la Constitución Nacional”, en Revista “Foro Político”, del Instituto de Ciencias Políticas de

Sin embargo, hay quienes opinan que, en la Constitución de 1994 parece existir una nueva concepción, más flexible, de la “supremacía constitucional” que admitiría que un tratado internacional aprobado por el Congreso pueda ser un instrumento para incorporar “de rondón” una enmienda a la Constitución.

El rígido sistema dualista de la Constitución Nacional fue atenuado por la Ley 19.865, que ratificó lo resuelto en la Convención de Viena, (ADLA, XXXII-D, 6412) sobre el “Derecho de los Tratados” (1972). El Artículo 27 de esa Convención dispone: “*una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado*”.

En la opinión de Aja Espil, a partir de la ratificación de la Convención de Viena se reconoce que existe desde entonces cierta “prioridad de rango” de un tratado con respecto a las leyes nacionales, en el ordenamiento jurídico argentino. Pero de ello no se sigue “a fortiori” y antes de la reforma constitucional de 1994, que los tratados sean una especie de “super ley” a la cual está subordinada hasta la propia Constitución, afirma García Belsunce⁴⁷.

Creo que ésta es una cuestión muy delicada, que bien merece ser ampliamente debatida por los jurisperitos especializados en Derecho Constitucional. La dilucidación definitiva de esta cuestión quizás debiera anticiparse a cualquier tratativa internacional en esta materia, que se trasunte en un tratado de integración monetaria, que sería de problemática aprobación por el Congreso Nacional.

Es por demás evidente que el espíritu de los constituyentes de 1994 era preservar el valor real de la moneda nacional de las contingencias externas e internas, al introducir el inciso 19 del Artículo 75 que le manda al Congreso Nacional “*proveer lo conducente...a la defensa del valor de la moneda*”.

A mi juicio debiera descartarse que fuera la intención política de los convencionales de 1994 despojar al Congreso de

la Universidad del Museo Social Argentino, Volúmen XXIV, diciembre de 1998, páginas 19-45, en especial página 31.

⁴⁷ *García Belsunce, Horacio, Op.Cit.*

la Nación de sus atribuciones monetarias, dejando inerte a la economía argentina frente a eventuales contingencias exógenas o endógenas impredecibles, que podrían ocasionar graves daños a la estructura social y económica de la Nación, si el Congreso Federal se viera impedido de actuar, por haber enajenado sus atribuciones “irrenunciables, imprescriptibles e indelegables”, cediéndolas a un organismo supranacional.

Imaginemos cuales podrían haber sido las consecuencias económicas y sociales de las crisis acaecidas, en la pasada década, en México, en el Brasil y en algunos países asiáticos, si sus gobiernos hubieran carecido entonces de toda facultad para formular una política monetaria capaz de minorar y contrarrestar la abrupta y masiva fuga de capitales por haber cedido su soberanía monetaria a una potencia extranjera o una organización supranacional emisora de una moneda comunitaria. La crisis de esos países habría sido, quizás, mucho más profunda y no se habrían recuperado con la rapidez que lo han hecho.

De allí que, como economista especializado en cuestiones monetarias me siento más inclinado a interpretar que, la preeminencia constitucional de los artículos 27 y 31, así como la valla impuesta por el Art. 30 en conjunción con la Ley 24.309, constituyen obstáculos insalvables para la aprobación legislativa y la validez constitucional de un tratado de integración monetaria que suponga una delegación de la jurisdicción y competencias del Congreso Nacional en materia monetaria, conforme al “mandato monetario fuerte” que le encomiendan los incisos 6º, 11º y 19º del Artículo 75 de la Constitución vigente.

El Acuerdo Monetario con los EE.UU.

La idea subyacente en el acuerdo monetario propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al Gobierno de los EE.UU., para “dolarizar” la economía Argentina se basaba, como antes hemos explicado, en una estrategia disuasiva para soslayar una eventual situación crítica que podría sobrevenir en el mercado de cambios ante un ataque especulativo contra la moneda nacional. La idea era convalidar ese convenio monetario bilateral en la normativa del inciso 24 del Artículo 75.

A un tiempo se insinuaba la idea que, en el caso de producirse en la Argentina una abrupta salida de capitales en dólares, con una abrumadora deflación monetaria en esa moneda, la Reserva Federal y el Tesoro de los EE.UU. acudirían en auxilio de nuestro país, proveyéndole el dinero necesario como para neutralizar esa situación.

Esa propuesta incluía también una solicitud de compensación anual, que los EE.UU. tendría que hacer a la Argentina, en concepto de “señoraje”. Esto es por una suma equivalente a los intereses que dejaría de percibir nuestro país por la inversión de sus reservas internacionales, una vez que éstas hubieran sido convertidas en dólares billetes para rescatar la moneda nacional en circulación.

Como ya se ha dicho, la Constitución vigente no faculta a ninguno de los poderes del Estado a derogar la moneda nacional y reemplazar por una moneda extranjera, como tampoco a concertar para ello un “acuerdo monetario” con países extranjeros, a menos que se trate de un “tratado de integración” (inciso 24, Artículo 75), por el cual ambos países deleguen “jurisdicción y competencias” a un organismo supraestatal, en condiciones de “igualdad y reciprocidad”. Se supone que un organismo supraestatal, en este caso “binacional”, tomaría a su cargo la responsabilidad de administrar, de común acuerdo, una política monetaria común, que sería decidida por el Congreso de ambos países, de común acuerdo. De esta manera, esa delegación de facultades sería viable, por no estar en contradicción con la Constitución de ambas naciones.

En este sentido, las prontas declaraciones públicas del Secretario del Tesoro y del Presidente de la Reserva Federal de los EE.UU., después de aquella presentación, no dejaron lugar a dudas. Los EE.UU. no subordinarían su política monetaria a una concertación con otras naciones que adoptaran el dólar como moneda, puesto que la política monetaria de los EE.UU. será siempre orientada, con exclusividad, al logro de los objetivos estratégicos propios de La Unión. El Presidente de la Reserva Federal aclaró también que, la autoridad monetaria estadounidense tampoco se prestaría a actuar como “prestamista de última instancia” de una nación que adoptara su moneda, en

el caso que ella sufriera “turbulencias” en sus mercados financieros debidos a contingencias endógenas o exógenas.

Ambos principios han sido recientemente incorporados a la “Ley Mack”, de inminente sanción por el Congreso de los EE.UU., aplicable a todos los países que decidieran adoptar con exclusividad la moneda de ese país, como dinero corriente en sus economías, en reemplazo de sus monedas nacionales⁴⁸.

Recientemente, el Senado de los EE.UU. consideró la propuesta hecha por la Argentina, escuchando los informes del Secretario del Tesoro y del Presidente del Sistema de la Reserva Federal. Después de un amplio cambio de ideas y opiniones, la propuesta argentina no mereció el apoyo del Senado.

Hacia una Moneda Supranacional

La Constitución vigente, como hemos dicho, no se refiere en parte alguna a “uniones monetarias” con otras naciones. Considera en cambio la posibilidad de celebrar “tratados de integración”, en general, en la normativa del precitado Artículo 75, inciso 24. Su aprobación por el Congreso de la Nación y la propia validez del tratado, dependerá en este contexto, que ese acuerdo internacional no esté en contraposición con las normas de la Constitución, que son prevalecientes con respecto a cualquier tratado de integración.

Una “unión monetaria” entre dos o más naciones, presupone la adopción de una moneda y de una política monetaria comunes, así como de políticas convergentes en materia económica, cambiaria, de crédito y de supervisión prudencial bancaria y financiera. Esta convergencia sólo es posible en el contexto de una muy amplia integración económica espacial, como lo es la Unión Europea, no limitada a una unión aduanera, todavía imperfecta, en tránsito hacia un posible mercado común, como parece ser la presente tendencia del Mercosur.

Un convenio de unión monetaria presupone la constitución de una autoridad monetaria central supraestatal,

⁴⁸ Este proyecto de ley fue presentado por el Senador Connie Mack, en noviembre de 1999, ante el Senado de los EE.UU.

encargada de aplicar las decisiones de política monetaria cambiaria, crediticia y de supervisión que adopte su Directorio, de común acuerdo, respetando las instrucciones que hayan recibido de los gobiernos participantes, después que ellos hayan coordinado sus políticas monetarias. Las facultades encomendadas a este organismo supranacional por los poderes legislativos de los países miembros, deben estar limitadas a la ejecución de esa política monetaria concertada. La situación sería análoga a la relación constitucional que existe en nuestra Constitución entre el Congreso de la Nación y el banco federal de emisión, encargado de ejecutar la política decidida por aquel poder legislativo.

Una unión monetaria debe ser la culminación y no el inicio de un ordenado y consolidado proceso de integración económica espacial de los mercados reales de los países participantes, proceso en el cual ellos ya hayan establecido un completo sistema jurídico-institucional supranacional que comprenda un mecanismo de “coordinación y convergencia de sus políticas nacionales”, para prevenir potenciales y negativos efectos “asimétricos” en los demás países asociados.

Además, el sistema político institucional de la integración debe comprender otras instituciones necesarias tales como: un organismo supraestatal encargado de supervisar y proponer las reglas comerciales, arancelarias y no arancelarias, que regirán el intercambio intrazonal, una entidad supraestatal para la coordinación y convergencia de políticas y un tribunal de justicia supraestatal permanente, para la solución de controversias, además de la antedicha banca central supranacional⁴⁹.

La doctrina de las uniones monetarias sostiene que, compartir una moneda y una política monetaria comunes entre

⁴⁹ Buscaglia, Adolfo E., “Equilibrio y Estabilidad Espacial en una zona Económica Integrada”, en Alemán y otros, “Comercio Internacional, Integración y Estabilidad Monetaria”, ed. Abeledo Perrot Buenos Aires, 1996, pp.117-146. También, “Integración Espacial y Uniones Monetarias - La Unión Europea versus el Mercosur”, Revista ENOIKOS, de la Facultad de C.E. de la UBA, Año VII, N° 15, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 1999, pp.56-63.

varias naciones, en un espacio económico verdaderamente integrado, conlleva múltiples beneficios derivados de menores costos de transacción, de menor incertidumbre en los mercados financieros, de dinero y de capitales, de menor opacidad en las relaciones de precio y de una mayor estabilidad macro económica. Esto, siempre que el espacio regional integrado cumpla con las condiciones que definen un “área monetaria óptima”⁵⁰.

Es también una condición, como antes hemos explicado, que exista armonía estructural entre las economías nacionales y que sus ciclos económicos se hayan sincronizado, de tal forma que, mediante un sistema de coordinación y convergencia de políticas, puedan prevenirse y evitarse “impactos asimétricos” de la política monetaria común, que deterioren inequitativamente la economía de alguna de las naciones asociadas.

Para que se den esas condiciones de armonía estructural y cíclica es menester que existan:

- ❖ Una estrecha correlación o armonía en la evolución comparada de las variables económicas fundamentales de los países asociados, en convergencia todas ellas a una situación en que los desequilibrios estructurales subyacentes en sus economías sean mínimos y no obstaculicen la sincronización de sus ciclos económicos;
- ❖ Mínimos impactos asimétricos derivados del intercambio intrazonal, de tal forma que todos los países asociados accedan a los beneficios de la integración en magnitudes

⁵⁰Mundell, R.A. y otros, *Op.Cit.* En una conferencia ante ministros y empresarios latinoamericanos, reunidos en Rio de Janeiro en la semana del 8 al 13 de mayo del 2000, este laureado Premio Nobel canadiense se opuso a la “dolarización” de las economías, proponiendo en cambio que, no configurando un “área monetaria óptima” en la que pueda basarse una “unión monetaria”, los países de la región debieran “atar” sus monedas nacionales al “dólar estadounidense”. Las soluciones antedichas, inclusive la de una eventual “unión monetaria”, motivaron un general rechazo de la audiencia, que coincidió en que la región no constituye todavía un “area monetaria óptima” como para constituir en ella un sistema de integración monetaria. *Clarín Económico*, 14 de mayo del 2000, página 17.

que estén proporcionalmente en consonancia con los costos económicos y sociales que asuman, cada uno de ellos, debido al desmantelamiento de sus industrias menos eficientes, en virtud de la apertura de sus economías al tráfico común.

A fines de octubre pasado se reunieron los ministros de economía y finanzas de los países del Mercosur, para examinar la posibilidad de iniciar, al menos en forma incipiente, la coordinación de sus “políticas fiscales”. Esta cuestión sería tratada por los Presidentes, en la Reunión Cumbre de Florianópolis, que tendrá lugar en diciembre de este año. El Ministro de la Argentina, Dr. José Luis Machinea, habría dicho en esa oportunidad:

“Este es un paso para que un día podamos llegar a soñar con la moneda única. Tenemos todavía un largo camino por recorrer.”⁵¹

A su vez, el Ministro del Brasil, Dr. Pedro Malan, opinó que la unificación monetaria:

“debe permanecer como una memoria del futuro, como un objetivo que posiblemente será alcanzado algún día que no es ahora y que no llegará a corto y mediano plazo”⁵².

En conclusión, en la consideración de un tratado de integración, el Congreso Nacional debiera tener en cuenta que:

- Las normas del inciso 24 del Artículo 75, serían de aplicación sólo cuando se trata de una integración económica espacial suficientemente amplia, que haya alcanzado su cenit, como es el caso paradigmático de la Unión Europea, presidida por un orden jurídico y

⁵¹ *Ambito Financiero*, “Mercosur, Brasil y Argentina avanzaron ayer en la integración”, Buenos Aires, 1° de noviembre del 2000, página 8.

⁵² *Ambito Financiero*, Op.Cit.

político institucional bien constituido. Ello significa que los tratados de integración a que se refiere el inciso 24 deben referirse a: (i) un acuerdo de integración espacial amplio, que opere sobre la base de un conjunto de reglas competitivas que garanticen las mismas oportunidades para todos los participantes en el libre intercambio que tenga lugar en el mercado común, asegurando una plena igualdad y reciprocidad en los derechos de las partes; (ii) que ese tratado comprenda la constitución de sólidas organizaciones supraestatales encargadas de la implementación ejecutiva de los mandatos que les encomienden las naciones participantes, habilitándolas para la administración y ejecución de las políticas que decidan de consuno los poderes legislativo, ejecutivo o judicial de cada nación, según corresponda; (iii) que esa habilitación les sea concedida de “..conformidad con los principios de derecho público” establecido en sus respectivas Constituciones, según lo establece en el caso de la Argentina el Artículo 27 de la Constitución Nacional, de tal forma que el tratado no se halle en contraposición normativa alguna con los ordenamientos constitucionales de las distintas naciones participantes.

- Ese sistema jurídico y político institucional supraestatal, una vez establecido y asentado operativamente, puede llegar eventualmente confluir en una “unión monetaria”, siempre y cuando existan condiciones de armonía estructural entre las distintas economías participantes, se hayan sincronizado sus ciclos económicos y los poderes legislativos de los países miembros retengan su propia jurisdicción y competencia en materia de política monetaria.
- La adopción de una moneda común en un espacio económico integrado, sujeta a las antedichas limitaciones no debiera ser un experimento inicial de integración, para que un país pueda soslayar sus propias dificultades estructurales, debidas una sobrevaluación de su moneda u otras causas. Debe ser la culminación de un consolidado ejercicio de integración económica y

política, asegurado por la existencia de una estrecha armonía estructural entre las naciones participantes y un lubricado sistema de coordinación y convergencia de políticas, en la que las naciones miembros preserven incólume su soberanía para la adopción de los recaudos necesarios para afrontar imprevisibles contingencias perturbadoras de su estabilidad macroeconómica.

- Al presente, las naciones que componen el Mercosur no han llegado a constituir, todavía, una integración espacial suficientemente amplia. Sus estructuras y ciclos económicos no han sido sincronizados y carecen de armonía, no existe el ordenamiento político institucional necesario para asegurar la coordinación y convergencia de sus políticas nacionales, ni se han creado aún las organizaciones supraestatales encargadas de orientar las negociaciones y supervisar el cumplimiento de equitativas reglas de juego competitivo en el tráfico intrazonal.
- Los países miembros del Mercosur no constituyen en realidad un “área monetaria óptima” en el sentido de Mundell, susceptible de darse una “unión monetaria”. Pueden en cambio iniciar una gradual aproximación de sus políticas monetarias y fiscales para preservar, en armonía, la “paridad real de poder adquisitivo” de sus monedas nacionales, posibilitando así un intercambio comercial en ascenso, sin “asimetrías sistemáticas” o “sistémicas” que favorezcan a algunas naciones en detrimento de otras.
- Quizás haya sido por esa causa que las recientes conversaciones iniciadas en el seno del Mercosur, para explorar la posibilidad de una futura “unión monetaria”, han quedado en suspenso, en un estadio de incipiente reflexión.

Epílogo

En la Argentina, cuando se habla de “dolarización” o de adoptar una moneda supranacional, no se especifica con claridad como ha de implementarse, en la práctica, esa “estrategia disuasiva” de contingencias desestabilizadoras de su economía real y financiera. Tampoco se esclarece cuál ha de ser la paridad de conversión de la moneda nacional, al disponer su eventual rescate y reemplazo por una moneda extranjera o supranacional.

Se supone, claro está, que esa conversión se haría a la paridad de un peso por dólar, en cuyo caso, la presente distorsión de los costos y precios relativos internos, con respecto a los internacionales, permanecería incólume y, con ella, seguiría estando artificialmente minorada la aptitud competitiva internacional de la economía nacional y persistiría el presente cuadro de estancamiento, de desempleo forzoso y el desequilibrio en los pagos internacionales derivados de ella, que se traduce en sobreendeudamiento externo. Este cuadro de situación persistirá en el corto plazo, hasta tanto se restablezcan, en el mediano y largo plazo, los precios relativos de equilibrio de la economía nacional.

Si la idea fuera, por el contrario, emplear una tasa de conversión distinta que, por caso, fuera la que mejor reflejara una paridad “real”, entre los costos y precios internos y los internacionales⁵³, ello equivaldría a una devaluación implícita, que podría tener, como sabemos, otras consecuencias.

Como bien lo aclaró el Presidente de la Reserva Federal de Nueva Zelanda, una unión monetaria “no es un recurso mágico” para soslayar la responsabilidad de una política económica responsable para corregir los desajustes estructurales de la economía y acrecer su productividad.

⁵³*Sobre la paridad de poder adquisitivo de la moneda y tasas reales de cambio, consultar: Buscaglia, Adolfo E., “Argentina: Paridad Internacional en U\$. del Producto Interno y Tasas Reales de Cambio”, Anales de la Academia N. de C. Económicas, volumen XLII (1997), Bs.As., pp. 9-42.*

El desajuste de la estructura económica de la Argentina no se resuelve, por antonomasia, sustituyendo la moneda nacional por otra moneda. La estructura económica es una sola, compuesta por la economía real, del producto y del empleo, y la economía monetaria y financiera, estando ambas en estrecha relación funcional interactiva. De allí que la corrección de un desequilibrio económico maestro debe resolverse actuando simultáneamente sobre ambas esferas y no sólo sobre una de ellas⁵⁴.

Lo dicho no significa que declinemos en nuestra vocación integradora con otros países de América y menos aún con las naciones de otros continentes. Por el contrario, para acceder responsablemente a una integración económica espacial, sea en un espacio regional o a escala universal, es menester adecuar primero la estructura económica para ese propósito, tornándola verdaderamente competitiva y apta para una progresiva complementación espacial en una zona de libre comercio.

Ello requiere concentrar la acción política en la concepción de un programa integral, concebido en un específico plan maestro o maqueta del sistema social y político a que aspira nuestra sociedad, como meta de realización a mediano y largo plazo. En esa maqueta debe insertarse la concepción de un sistema productivo que permita lograr las metas previstas en aquel programa integral. Dada esa definición, el objetivo debe ser conquistar un considerable ascenso de la productividad, no sólo del capital humano que conforma la fuerza laboral sino también del capital invertido en instalaciones productivas, propendiendo a la potenciación de su nivel tecnológico, incorporando al sistema productivo las más modernas reingenierías de proceso en materia industrial, los más

⁵⁴ *Un enfoque estructural comprensivo de la interactiva relación funcional entre la esfera real y la monetaria, se desarrolla en: Buscaglia, Adolfo E., "Activity Análisis and Monetary Programming", Asoc. Arg. Economía Política, Anales 1991, Santiago del Estero, Argentina. También, del mismo autor: "Programación Monetaria y Actividad Económica", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina, Año 1991-1992.*

adelantados sistemas cibernéticos, así como los revolucionarios avances de la biotecnología en las actividades agrarias.

Esta transformación estructural es la condición necesaria para restaurar la competitividad internacional de la Argentina, pero con un renovado perfil productivo, reorientado ahora a la exportación de bienes con un mayor componente de tecnología incorporada y de un más amplio valor agregado, para afrontar los desafíos competitivos que plantea el acelerado proceso de universalización de los mercados, que se combina con las barreras proteccionistas y los subsidios de los países predominantes en el comercio mundial. Este no es un sendero libre de esfuerzos considerables y de obstáculos difíciles de superar, pero es a mi entender el que mejor y con más efectiva eficacia puede conducirnos a un rápido crecimiento económico de alta calidad, con progreso social sustentable.

La derivada reducción de los costos de los insumos productivos y de los precios de los bienes finales será la condición necesaria para el éxito de esa política, para restablecer la competitividad de la estructura productiva del país y, en consecuencia, para aventar los temores sobre contingentes turbulencias o ataques especulativos contra nuestra moneda, que en definitiva resultan contra la economía real, en la esfera de la producción, de la inversión y del empleo laboral.

Claro está que para ello el Estado tendrá que hacer un muy considerable esfuerzo para modernizarse, tornarse en extremo eficiente y reducir sus costos operativos, gastos improductivos y filtraciones, que son muchas, y también los impuestos distorsivos que gravan las inversiones y la producción, que son bastantes. La comprensión de este dilema ha comenzado a insinuarse en los medios oficiales. Para lograr ese propósito habrá que asumir los costos políticos asociados a un ataque frontal y enérgico contra la corrupción, que amenaza con transformarse en un perfil subcultural de nuestra sociedad.

Logrado ese propósito y en la trayectoria de un vigoroso crecimiento sistemático de nuestro comercio exterior, será admisible participar en acuerdos de integración con otras naciones, siempre y cuando estos convenios no se contrapongan con la letra y el espíritu de nuestra Constitución y estén basados en un más completo y eficiente ordenamiento político

multilateral que garantice equitativas reglas de juego competitivo, sin proteccionismos ostensibles o encubiertos, de tal manera que sea posible, verdaderamente, el pleno desarrollo de un libre comercio entre las naciones participantes, sin “asimetrías” sistemáticas o sistémicas, naturales o provocadas, que favorezcan a unos países en detrimento de otros.

Así lo hemos sostenido con firmeza en el Congreso Mundial de la ASIPP reunido en la ciudad de Panamá en julio de 1999⁵⁵.

Muchas gracias.

⁵⁵ Buscaglia, Adolfo E., “La Globalización: Los Estados Nacionales y el Nuevo Orden Político Mundial”, Conferencia de cierre del Seminario Internacional de la ASIPP, Panamá, julio de 1999. También en: *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año 1999, Buenos Aires.*