

La importancia de la política monetaria en un Estado de Derecho

*Armando de la Torre**

La intención de este trabajo es eminentemente práctica: la de sondear posibles soluciones a un problema ya ampliamente estudiado y analizado, como lo es el de la inestabilidad monetaria, pero dentro del marco de lo que hoy crecientemente se aspira: un Estado de Derecho.

Prefiero empezar por aclarar lo que en este contexto entiendo por Estado de Derecho: una organización política de la sociedad donde los derechos individuales anteriores y superiores a esa misma organización están garantizados frente a la autoridad pública. En este sentido, el Estado de Derecho no se traduce meramente al estado de legalidad ni tampoco es exactamente idéntico con el de un orden constitucional. El Estado de Derecho implica una filosofía jurídica opuesta a la imperante desde hace un siglo por toda la América Latina: la del positivismo jurídico.

En las consideraciones que siguen, tanto el punto de vista iusnaturalista tradicional de los círculos afines a la visión católica de la sociedad como el normativismo evolutivo del derecho consuetudinario como lo entiende y define un pensador de la talla de F.A. von Hayek, son premisas alternativas para la justificación de lo que aquí se entiende por Estado de Derecho.

Ese Estado de Derecho suele coincidir contemporáneamente con el gobierno mayoritario pero **limitado** por los derechos del hombre, que deslindara Ortega y Gasset hace ya más de medio siglo al contrastar los términos liberalismo y democracia:

"Pues acaece que liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan por no tener nada que ver entre sí y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico".

"Democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de Derecho político completamente distintas".

La democracia responde a esta pregunta: ¿quién debe ejercer el poder público? La respuesta es: el ejercicio del poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos.

Pero en esa pregunta no se habla de qué extensión deba tener el poder público. Se trata sólo de determinar el sujeto a quien el mando compete. La democracia propone que mandemos todos, es decir, que todos intervengamos soberanamente en los hechos sociales.

"El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: ejerza quienquiera el poder público, ¿cuáles deben ser los límites de éste? La respuesta suena así: el poder público, ejérsalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado".¹

El Estado de Derecho es una corrección que hizo la jurisprudencia alemana del siglo XIX a la estricta separación de poderes preconizada por Montesquieu y erigida en norma suprema constitucional por la Revolución Francesa.

Los "Ilustrados" del siglo XVIII no pudieron prever el crecimiento desmesurado de la burocracia al servi-

* Director de la Escuela Superior de Ciencias Sociales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala, desde 1977. Antiguo Prefecto de Estudios del Seminario Latinoamericano en Roma y Profesor de Sociología, Filosofía y Religión en cinco "colleges" en los Estados Unidos. Ha realizado estudios en Periodismo, Derecho, Filosofía, Clásicos y Teología.

¹ La cita transcrita procede de El Espectador, V. págs, 416 y 417. Vid. I. II de "Obras Completas".

cio del Ejecutivo como consecuencia de las tendencias centralizadoras del Estado francés. Mucho menos pudieron prever las responsabilidades adicionales del Estado que se iniciaron hace poco más de cien años bajo Bismarck en Alemania y que hoy identificamos como el "Estado-providencia" o el "Estado benefactor" (Wohlfahrtsstaat, Welfare state).

La solución original de los juristas alemanes para la preservación de los derechos individuales frente al Estado cada vez más poderoso fue la creación de los tribunales administrativos. Ya sabemos el triste curso que estos tribunales siguieron a impulsos del triunfante positivismo jurídico de este siglo; el III Reich es su mejor memorial.

El desafío para llegar a un Estado de Derecho continúa, como lo acaba de atestiguar en una forma novedosa nuestro brillante investigador peruano, Hernando de Soto, con su celeberrimo "El Otro Sendero", en particular su capítulo V.

Las declaraciones universales, regionales y nacionales de derechos humanos y del ciudadano no han bastado para detener la creciente expansión reguladora e impulsadora del Estado. Los intentos más o menos tímidos de sobreponer a nuestra práctica legislativa los controles de una Corte de Constitucionalidad (para el poder legislativo) o de un Procurador de los Derechos Humanos -o "Defensor del Pueblo", como se le conoce en España- (frente a la discrecionalidad del poder ejecutivo) han sido paliativos que no han ido a la raíz de la fragilidad de nuestro Derecho.

Se requiere una vuelta de ciento ochenta grados a la redonda de nuestra filosofía jurídica, de la que aún estamos muy lejos, como lo atestigua la reciente Constitución brasileña de 1988.

El problema del Estado de Derecho se plantea a nivel continental y en eso estamos todavía a la zaga del llamado Primer Mundo, sobre todo con respecto al derecho inalienable más frecuentemente conculcado; el de la propiedad.

Las violaciones legales al derecho de propiedad (y por ende al de la libertad, pues el ejercicio del uno no se da sin el ejercicio del otro) son, en la práctica, el resultado de la concepción del legislador como articulador de la "voluntad general" de un soberano que, desde J.J. Rousseau, se identifica con el pueblo. Esa voluntad no reconoce ninguna limitación por parte del Derecho Natural o de la costumbre. Su corolario es la democracia "ilimitada", que reconoce o niega derechos al antojo de lo que por el momento pasa por la "mayoría".

Desde esta perspectiva no hay una instancia "superior a la "voluntad" de la "mayoría". Tampoco cabe calificar una ley de injusta, si ha sido sancionada según el procedimiento legislativo que la "mayoría" haya determinado, ya sea por legislación extraordinaria o por la ordinaria.

Sirva esto sólo de recordatorio de que la alternativa actual de la última década del siglo XX entre un mercado libre, donde los medios de producción son de propiedad privada, y uno centralmente planificado, donde son "socializados" a través del Estado, entraña una alternativa, mucho más profunda, de normatividad jurídica, que le es lógicamente anterior.

Ahora quiero añadir aquí unas reflexiones sobre la cuestión monetaria bajo un Estado de Derecho, es decir, ese Estado donde las funciones discrecionales de los funcionarios a cargo de la política monetaria y crediticia no desembocan en una erosión incontenible de la libertad, la propiedad y la prosecución de la felicidad individuales.

Porque la América Latina ha batido todas las marcas históricas de inflación en los últimos treinta años. Solvia fue uno de los casos más conocidos y comentados, hasta que surgió hace unos cinco años la hiperinflación galopante de Nicaragua bajo el régimen sandinista, que parece erigirse en el absoluto record mundial.

Pero esta alza sostenida de los precios que todos sabemos es el resultado inevitable de emisión inorgánica de dinero (esto es, por encima de los índices de productividad) en estos treinta años, ha ocurrido después de las experiencias trágicas de inestabilidad monetaria que trajo al mundo moderno la I Guerra Mundial y el abandono consiguiente del patrón oro. Es decir, Europa ya había tenido sus desgarradoras experiencias con las políticas fiscales suicidas de gastar más de lo que ingresa por la vía tributaria, como lo atestiguó la gran ola inflacionaria alemana de 1923 y la deflación generalizada, todavía penosamente inolvidable, de la Gran Depresión de los años 30.

No éramos, pues novatos; siempre hemos incurrido en las mismas tentaciones al corto plazo en las que suelen caer los políticos de todas las latitudes, y que me recuerda la advertencia de Jorge Santayana: quien no aprenda de los errores del pasado, está condenado a repetirlos.

Pero nuestros pueblos (y por consiguiente nuestros políticos) no parecen todavía haberse educado sobre la importancia de una sana política monetaria. Quizás, porque el mundo del comercio, la moneda y, sobre todo, del crédito, sigue siendo misterioso, aun para muchos de los actores de éxito en estas actividades. Quizás, también, porque, como insistía Federico Bastiat, la naturaleza predatoria del hombre confía obtener -a través de la Ley- vivir a expensas del es

fuerzo ajeno. Tal vez, en fin, porque nos hemos vuelto adictos al paternalismo del Estado que Hernando de Soto llama "mercantilista".

Por las razones que fuere, el Estado contemporáneo ha extendido sus tentáculos en todas direcciones, pero en ninguna con resultados más nocivos que en la manipulación del dinero y del crédito. Quiero subrayar este punto, porque la primera obligación ética de todo Estado es velar por el cumplimiento de los contratos, y la inestabilidad monetaria, producto de las decisiones políticas de los detentadores del poder estatal, vicia radicalmente las obligaciones emanadas de los contratos y, por lo tanto, lesionan última instancia gravemente el derecho de propiedad de todos los contribuyentes.

La intervención del Estado en materia monetaria afecta los niveles de producción y de precios más que cualquier otro factor, sobre todo si se tiene en cuenta el gigantesco crecimiento del sector público como proporción del producto interno bruto en todos nuestros países, con las posibles excepciones de Chile y Solivia en los últimos años, y de lo que puede significar el fenomenal desarrollo de la economía informal, como se ha documentado en los casos de Perú y la Argentina.

La inflación es el azote más terrible para cualquier sociedad. Hace imposible el cálculo económico eficiente, sobre todo a largo plazo; desalienta el ahorro hasta niveles que lo hacen desaparecer casi por completo; mina la fe del pueblo en sus instituciones; significa una transferencia masiva injusta de riqueza de los acreedores a los deudores; aumenta las diferencias entre los que tienen y no tienen; desvía hacia actividades improductivas -el intercambio de divisas- los recursos siempre tan escasos de tiempo, capital y trabajo; e, inevitablemente, prepara a todos para el rudo despertar de la deflación, cuando las tasas de interés nominales se equiparen a las reales, con una estela de bancarrotas, desempleo y violencia.

Y en todo esto, pasa desapercibido el salvaje mandoble que se ha propinado al derecho de propiedad, del que la destrucción de la clase media es su más obvia manifestación.

¿Por qué es esto así?

En primer lugar, conviene recordar que la utilidad de la moneda -a diferencia de la de los otros bienes- no resulta de consumirla sino de intercambiarla por otros bienes.

En segundo lugar, todos sabemos que no todos nos perjudicamos de la misma manera con la inflación, es decir, que siempre hay algunos cuya posición relativa en la escala del ingreso per cápita se mueve a su favor con respecto a las de otros, aunque al final del proceso el pastel de lo producido a distribuir entre todos sea más chico. Parafraseando a Milovan Djilas, la inflación también crea "una nueva clase" de consumidores, generalmente muy ostentosos, a expensas del resto de la población: la "nomenklatura" del partido en el poder y sus pocos y privilegiados asociados en el sector privado, tanto empresariales como, sobre todo, sindicales. Porque esos que se benefician son los que están más cercanos a la fuente de la emisión monetaria; aquellos que más se perjudican son los que están más lejos de esa misma fuente, esto es, los pensionados con rentas fijas y los desempleados. La inflación es como un guijarro lanzado a un estanque que genera ondas concéntricas de mejor a peor en la transferencia invisible del ingreso. Por esta razón se insiste tanto en que la inflación es el más injusto de los impuestos ocultos.

El detonante para que ese aumento tan desastroso de circulante lo constituyen los abultados gastos del Estado-benefactor contemporáneo: los préstamos blandos a través de bancas estatales, los subsidios a las empresas deficitarias, las retribuciones salariales por encima de lo que dicta el mercado (empezando por el salario mínimo), el despilfarro en obras faraónicas de una gran pobreza de análisis de costos, por motivos puramente políticos y muchas veces de vanidad personal de un poderoso; los monopolios del seguro social y de otros muchos servicios que se quedan así sin el norte orientador de la competencia; los gastos militares en exceso de los requerimientos legítimos de la defensa; un sistema judicial corrupto y lento en sus procedimientos; la lucha por el botín en un sistema electoral a base de promesas irresponsables; todo esto, y muchos otros factores más, que llevan a los crónicos déficits presupuestarios de los que el Estado procura escapar por la vía políticamente fácil de la inflación.

Y digo políticamente fácil, porque el beneficio del estímulo a la demanda y a la consiguiente oferta para llenar esa demanda se disfruta **de inmediato**, mientras que el **perjuicio** del proceso de signo opuesto, la deflación, nos afecta más dolorosamente al corto plazo. Pero el problema está en que ese beneficio de los primeros momentos del proceso inflacionario ha de pagarse más tarde con una deflación y que sólo se puede posponer esa trágica toma de cuentas de la deflación a base de inyectar más numerario a la circulación **por encima** de las expectativas racionales de los agentes económicos. Tan pronto el Estado detiene esa inyección inorgánica o, simplemente, la insufla por debajo de esas expectativas, el proceso se revierte y sobreviene la deflación.

En principio no tengo ninguna objeción a que el Estado pueda ser su propio agente emisor para que con la moneda de curso legal se puedan cumplir las

obligaciones de los contratos. Pero la experiencia enseña que el **monopolio** de ese poder de emisión será abusado por los políticos para solventar sus problemas del corto plazo, a costa de los beneficios generales al largo plazo. Por eso, a mi juicio, sería preferible que se permitiera circular otras monedas con carácter liberatorio de las obligaciones de los contratos emitidas por los bancos centrales de otros países (como hace Panamá con el dólar) o por entidades privadas (como lo hicieron los bancos, por siglos, antes de la moda generalizada de los Bancos Centrales).

Todavía mejor sería el retorno al patrón oro o a algún criterio que le pudiera ser equivalente, como canastas de divisas o de mercancías. Millón Friedman propone otra segunda opción (la primera también para él es el patrón oro): que la emisión de circulante no supere la tasa de aumento de la productividad.

Ludwig von Mises, mucho más lógicamente radical que ninguno otro, propone que se prohíba la emisión de moneda para todos (excepto para reponer la estropeada) sobre la premisa de que la masa monetaria **ideal** es la que en este momento ya existe.

A falta de todo ello, habría que hacer a las autoridades emisoras lo más independientes posible del gobierno, lo cual probablemente implicaría, para que sea prácticamente factible, una reducción drástica del sector público, digamos, por ejemplo, por debajo del 10% del PIB.

La banca central controla indirectamente el valor de la moneda y el nivel de precios; directamente, el flujo de capital líquido a los bancos del sistema tanto estatales como privados, como Banco de Bancos o Banco de redescuento. Esta es su función principal, pero debemos rehusarle el monopolio de la misma.

Una propuesta que se mencionó recientemente en Guatemala por el Dr. Joseph Keckeissen (y que ya se ha aplicado con éxito en Bolivia por el Decreto 21060) fue la de permitir la apertura de cuentas en los bancos del sistema en dólares y otras divisas fuertes, contra las cuales se pudieran hacer préstamos a tasas de interés de mercado, es decir, enteramente libres del control de la Junta Monetaria. Para evitar la desconfianza por parte de los ahorrantes hacia depósitos que pudieran ser nacionalizados súbitamente (como lo fueron en México y en Bolivia en 1982), se podría pignorar el oro de la Banca Central con una institución de prestigio internacional, como la firma de seguros Lloyd International, en Londres, como garantía contra cualquier nacionalización de sus depósitos. Esto pudiera ser acompañado por una liberación y agilización de las Bolsas de Valores que pudiera mover libremente capitales a través de nuestras fronteras, siguiendo los pasos más recientes de la Comunidad Económica Europea o de la iniciativa del presidente Bush para la América Latina.

No hay que olvidar que el dinero, la moneda metálica, la banca, los seguros y los contratos fueron creaciones del mercado de las que se adueñó después el Fisco en su búsqueda incesante de medios más eficaces para llenar sus arcas.²

Un último punto me queda por mencionar. Las políticas inflacionarias han sido justificadas repetidas veces con el objetivo del pleno empleo, pero su costo ha sido siempre la estabilidad de los precios. En realidad, ambos objetivos no son incompatibles, como lo muestran las políticas monetarias de Taiwán, Japón o Suiza. Pero política y psicológicamente es muy importante que todos sepamos **por anticipado** que la estabilidad de los precios (o de la moneda en que se expresan) nunca será subordinada a la política de pleno empleo, y que las capacidades discrecionales de los funcionarios estatales a cargo de las finanzas del país siempre estarán sujetas a reglas firmes, claras y pocas, entre las que debe incluirse la obligación de mantener un presupuesto equilibrado.

Quiero cerrar con una cita de uno de los hombres que más contribuyó a la inestabilidad monetaria y a su inmenso corolario de sufrimiento humano: John Maynard Keynes:

"Ningún medio más seguro y artero para trastocar la base de una sociedad que el de envilecer su signo monetario. Entran en juego, al servicio de la destrucción, todas las leyes económicas y, lo que, es más, ni una sola persona de cada millón tiene capacidad bastante para diagnosticar el mal".³

Si esto es así, tenemos prioritariamente que regresar a un marco jurídico donde el Estado nunca pueda envilecer la moneda, que es lo mismo que decir despojar legalmente de los frutos legítimos de sus esfuerzos a sus ciudadanos, vía la manipulación monetaria.

Sería el retorno a la confianza perdida, al respeto del sentido genuino de la Ley, al fin a la arbitrariedad de la fuerza y del engaño, a la auténtica justicia, sin necesidad de adjetivarla como "social".

Esto es lo que llamamos un Estado de Derecho.

² John Hicks, *The Theory of Economic History*, Oxford University Press, 1977.

³ *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, 1919, pág. 220.