

## **FREE BANKING EN ARGENTINA**

### **EL CASO DE LA LIBRE COMPETENCIA DE MONEDAS EN LA HISTORIA MONETARIA ARGENTINA**

#### **LAS PRIMERAS DÉCADAS DE VIDA INDEPENDIENTE (1810-1830)**

María Cristina Gómez

#### **1. Aproximación al tema de la evolución monetaria argentina**

Cuando abordamos la historia monetaria argentina nos encontramos con algunos aspectos que nos parece oportuno considerar desde la teoría y desde el análisis puntual de las situaciones que caracterizaron este complejo proceso dentro de la historia económica argentina.

Estas cuestiones teóricas a las que hacíamos referencia anteriormente tienen por objeto comprender el marco dentro del cual fueron tomadas las decisiones de política monetaria, tanto en el caso de que esto se haya realizado deliberadamente, siguiendo determinados principios de la ciencia económica, como en el de que simplemente se haya utilizado un criterio circunstancial, con prescindencia de connotaciones ideológicas en términos de una política planificada predeterminada.

El tiempo que hemos elegido, el período comprendido entre 1810 y 1881, dadas las características de nuestra historia política,

presenta una amplia gama de creaciones monetarias, y dentro del período será preciso distinguir dos espacios bien determinados: Buenos Aires y las provincias del interior, dado que, como dice un autor, “la historia monetaria de la Argentina [...] ha sido en la práctica la de la provincia de Buenos Aires [...]”.<sup>1</sup> En tal sentido, hasta las definiciones y caracterizaciones completas de los períodos han respondido a este criterio, lo cual induce a errores tales como el de hablar de “anarquía del año 20” (en historia política) o “anarquía monetaria” (en historia económica), cuando sería más apropiado hablar de la disolución del poder central de Buenos Aires y de la reasunción de las soberanías provinciales en la figura de los gobernadores provinciales, en el primer caso; y con respecto al segundo, también sería más exacto referirnos al período de ausencia de un patrón de moneda en la provincia de Buenos Aires, a las sucesivas creaciones impuestas desde el poder político de la capital y a su correspondiente fracaso en el orden económico local y nacional, porque se trató de imponer coactivamente dichas creaciones monetarias en las provincias y fueron expulsadas del “mercado” de transacciones del interior.<sup>2</sup>

De lo dicho anteriormente, visto a partir de la búsqueda bibliográfica preliminar, podemos señalar que estas dos líneas paralelas de investigación (Buenos Aires y las provincias) nos estarían mostrando a priori evoluciones monetarias diferentes en las que es preciso diferenciar algunos aspectos:

a) Buenos Aires, desde sus orígenes como capital del virreinato, ejerció, de derecho en un primer momento y de hecho a partir del período independiente, la autoridad político-administrativa de las Provincias Unidas. La tendencia a la centralización de toda la actividad tiene sus raíces en este hecho y en la herencia jurídica e institucional española. Las medidas que se tomaron desde el poder central (cuando existía) estuvieron orientadas a imponer coactivamente su política, y las medidas económicas no fueron la excepción.

El intervencionismo, el reglamentarismo, etcétera, signaron

<sup>1</sup> Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución monetaria y fiscal en la Argentina*, Sudamericana-Di Tella, Buenos Aires, 1989, p. 44.

<sup>2</sup> Rafael Olarra Jiménez, *Evolución monetaria argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1968, p. 27.

la política argentina durante el período previo a la Constitución, como un orden impuesto desde el poder central y en abierta oposición al orden espontáneo surgido en las provincias, sobre todo en el período 1820-30.

b) Las provincias, después del período de la guerra de la Independencia (1810-20), rompen con el poder central y reasumen el ejercicio de su soberanía, se embarcan en la tarea constitucional (muchas provincias argentinas producen en esta época sus primeras constituciones que, con mayor o menor profundidad o calidad jurídica, expresan el afán de “legitimar” con un documento de estas características el acuerdo de gobierno representativo entre los líderes provinciales y sus gobernados) y siguen una evolución espontánea en el resto de las actividades, con total prescindencia de las reglamentaciones que, en los períodos de relaciones con Buenos Aires, ésta pretende imponer. Aun en períodos de mayor sometimiento al poder central (Rosas, de 1830 a 1852, y el fracaso del papel moneda de la Casa de la Moneda, creada por su gobierno), el “mercado” interno expulsó el papel moneda espurio y depreciado que el poder central trató de imponer.

Las provincias rechazaban el papel moneda simplemente porque no lo necesitaban; el saldo de su intercambio comercial con países limítrofes que comerciaban con metálico era favorable y la moneda confiable, condiciones que no reunía el papel de Buenos Aires.

La evolución monetaria en las provincias era independiente del poder político; las transacciones en metálico se realizaban libremente, sin intervención de la autoridad, puesto que no estaban constreñidas por ningún monopolio de emisión. La perdurabilidad de las transacciones en metálico en el interior nos habla de un sistema en el que no existen intervenciones por parte de la autoridad política en el orden económico.

Discrepamos con Olarra Jiménez en su afirmación de que en el interior no se acostumbraba utilizar servicios bancarios y que ésta fue la causa del fracaso del Banco Mauá. El mismo autor explica que no pudo hacer frente al compromiso de aportar el capital estipulado, y era ya la tercera concesión que el gobierno de la Confederación hacía con el fin de cumplir con la cláusula

constitucional de fundar un banco para la Confederación. Creemos que la costumbre en el interior era la del trato en metálico como expresión de seguridad en las transacciones. La historia monetaria de Buenos Aires era un dato clave, sinónimo de desconfianza para el mercado, que estaba acostumbrado a operar sin el riesgo que implicaba el papel moneda ligado al poder político, tan proclive a la emisión descontrolada y a decretar el curso forzoso y la inconvertibilidad tan pronto como no pudiera hacer frente a sus compromisos.

A estas consideraciones se suma la paradoja que observamos al comprobar que en el período colonial la Corona española no ejercía el monopolio de la acuñación y que eran los particulares quienes realizaban la emisión conforme a las normas que fijó la Corona al efecto.<sup>3</sup> A eso quedaba reducida la política monetaria española; esta emisión no estaba ligada al poder político de los virreyes u otros funcionarios. Por eso llama la atención el afán por ejercer el monopolio de la emisión por parte de las autoridades del período independiente. Recordemos que una de las disposiciones de la Asamblea del Año XIII es la de la acuñación de moneda para las Provincias Unidas, y que queda sin efecto luego de la derrota de Sipe Sipe, con la pérdida de la Ceca de Potosí. El poder central reclama para sí el monopolio de la emisión de una única moneda de curso legal (forzoso), a lo largo de los períodos que hemos descripto sucintamente.

A partir de las consideraciones anteriores podemos distinguir una doble vinculación en la historia económica argentina:

- a) Economía/Instituciones: Período de la guerra de la Independencia (1810-20). Período de las soberanías provinciales (1820-29). Período de Rosas (1829-52)
- b) Economía/Derecho: Período de la Confederación - Urquiza (1853-1860). Estado de Buenos Aires. Período de 1860 en adelante: la Constitución reformada. El centralismo.

<sup>3</sup> Roberto Alemann; *Breve historia de la política económica argentina (1500-1989)*, Claridad, Buenos Aires, 1992.

En la primera, la vinculación está dada por la diferente respuesta que van a dar las instituciones y la autoridad, centralizada o no, a la economía, y todos los intentos por lograr una salida institucional adecuada después de la independencia fracasan en forma irremediable hasta que la Constitución de 1853 marca el inicio del Estado jurídicamente constituido, aunque de inmediato se produce el choque entre los dos modelos de país: el de Urquiza, federal y relativamente descentralizado, y el del estado de Buenos Aires, férreo defensor de su preeminencia sobre las provincias y de su derecho de marcar también la política económica de la Confederación.

Básicamente, nuestra hipótesis de trabajo podría resumirse con el siguiente enunciado: *las reiteradas y artificiales intervenciones del poder político en la actividad monetaria generaron múltiples efectos negativos y probablemente coartaron el natural desarrollo del sistema monetario libre de la época hispánica del que fueron continuadoras las provincias, en las que se verificó el orden espontáneo de la libre competencia entre monedas y en donde la interferencia del poder político fue casi nula, ya que el mismo mercado expulsó la moneda fiduciaria de mala calidad.*

Consideraremos a continuación, en primer lugar, algunas cuestiones teóricas, para luego pasar al estudio específico por períodos, como mencionamos anteriormente.

## **2. Cuestiones teóricas**

### **2.1. Concepción de moneda**

#### *2.1.1. Antecedentes doctrinarios (herencia hispánica y gobiernos independientes)*

Tratar de explicitar cuál era la concepción de moneda en los albores de la historia argentina del período independiente presenta dificultades no sólo semánticas sino también metodológicas y de fuentes.

Posiblemente lo más difícil sea tratar de precisar qué se entendía por moneda hacia principios del siglo pasado, y esto nos lleva necesariamente al tema de las fuentes.

Desde el punto de vista de la doctrina, no encontramos documentación específica sobre el tema, pero sí podemos tratar de reconstruir las líneas de pensamiento que surgen a través de otros documentos que, tangencialmente, hacen referencia al tema.

En el primero de los períodos en que dividimos nuestra historia, el que corresponde al de la guerra de la Independencia, debemos destacar dos puntos básicos; por un lado, la necesaria referencia a la tradición cultural hispánica, no interrumpida por los hechos políticos y de gran relevancia para los pueblos del interior. Por otro, debemos referirnos a los documentos oficiales del poder central constituido hasta la desaparición del Directorio, y rescatar de ellos las materias relacionadas con el tema que nos ocupa.

Al hacer estas dos aclaraciones vinculamos implícitamente dos términos: moneda-Estado. Esta vinculación nos lleva a la primera de las consideraciones de las que hablábamos anteriormente, esto es, la tradición cultural hispánica.

Dentro de ella, encontramos como fuente el derecho español, que era fundamentalmente el castellano-leonés y cuyos cuerpos jurídicos de aplicación primordial fueron la Nueva Recopilación (1567) y las Partidas de Alfonso X el Sabio (1256-65). El orden de prelación para la aplicación del derecho era: 1) la Recopilación de Indias; 2) La Recopilación Castellana; 3) el Fuero Real y los Fueros Municipales; 4) las Partidas. Este último documento legislativo constituyó la base de una especie de derecho consuetudinario que resultó, en la práctica, una de las fuentes de mayor prestigio.<sup>4</sup>

Esta referencia a las Partidas es de vital importancia para las interpretaciones que surgen de la definición de dinero que hace dicho cuerpo legal y sobre el que se han pronunciado, no siempre con acierto, algunos autores que abordaron el tema monetario y en los que prevalecieron las influencias de la concepción medieval por sobre la letra y el espíritu de la ley. La ley IX, título VII de la Séptima Partida dice lo siguiente:

<sup>4</sup> Roberto Terán Lomas, *Temas de Derecho Indiano*, Instituto Argentino de Cultura Hispánica de Rosario, Colmegna, Santa Fe, 1970.

“Moneda es cosa con que mercan, e biuen los omes en este mundo. E por ende no ha poderio de la mandar fazer algun ome si non emperador, o rey, o aquellos a quien otorgan poder que la fagan por su mandado: qualquiera otro que se trabaja de la fazer, faze muy gran falsedad, e grand atreuimiento, en querer tomar el poderio, que los emperadores, e los reyes *tomaron para si* señaladamente. E porque de tal falsedad como esta viene gran daño a todo el pueblo, mandamos que cualquier que fiziere falsa moneda de oro, o de plata, o de otro metal qualquier, que sea quemado por ello, de manera que muera. E esta mesma pena mandamos que ayan, los que a sabiendas diessen consejo, o ayuda, a los que falsassen la moneda, quando la fazen; o aquellos que a sabiendas lo encubren en su casa, o en su heredamiento. Otro si dezimos, que aquellos que cercenaren los dineros que el rey manda correr por su tierra, que deuen auer pena por ende, qual el rey entienda que merecen. Esso mismo deue ser guardado en los que tinxeren moneda, que tenga mucho cobre, porque pareciesse buena; o que fiziessen alquimia, engañando los omes, en fazerles creer lo que non puede ser según natura”.<sup>5</sup>

La definición precedente ha servido de sustento a la posición tradicional según la cual la facultad de acuñar moneda se define como atributo de la soberanía y los reyes españoles se identifican con ella y ejercen tal atribución.<sup>6</sup> Sin embargo, podemos hacer varias objeciones a lo dicho.

En primer lugar, si bien es cierto que la acuñación de moneda tiene sus raíces más remotas en los emperadores romanos, Bodin desarrolla el concepto de soberanía en la edad moderna e incluye en él el derecho de acuñar moneda, como uno de sus componentes más importantes y esenciales. En la edad media se había difundido la doctrina del *valor impositus*, que era el acto de gobierno que le confería valor al dinero. En tal sentido, sólo se consideraban como auténticas las piezas que llevaran el sello de la

<sup>5</sup> *Los Códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, 1848, t. iv, pp. 318-19; en Carlos Segretti, *Moneda y política en la primera mitad del siglo XIX*, Fundación Banco Comercial del Norte, Tucumán, 1975. Las cursivas han sido agregadas.

<sup>6</sup> Carlos Segretti, op. cit., p. 12.

autoridad correspondiente como garantía del peso y ley adecuados a su valor.<sup>7</sup>

Ahora bien, en la definición precedente no aparecen explicitados ni la doctrina del *valor impositus* ni el concepto de que es atributo de la soberanía. La definición dice claramente que moneda es "*cosa con que mercan y viven los hombres en este mundo*". Este concepto se acerca más a la definición de Menger,<sup>8</sup> quien afirma que dinero es el medio de cambio (dinero mercancía) generalmente aceptado; por eso la expresión "mercan", cuyo significado intrínseco establece el concepto de intercambio, y "viven los hombres en este mundo" da la idea de universalidad contenida en el concepto de aceptación generalizada de dicha mercancía, no vinculada en ningún punto con cualquier tipo de imposición real previa. Da por sentada la existencia de tal mercancía, llamada moneda, como un hecho natural, no como una creación del poder político. Estas consideraciones también son señaladas por Menger,<sup>9</sup> y tienen su razón de ser en el origen espontáneo del derecho recogido en las Partidas, así como en el carácter consuetudinario de los Fueros; aquello en lo que reparó siglos después este autor es lo que transmitió la legislación original y no fue considerado por los teóricos del siglo xix.

Respecto de la doctrina del *valor impositus*, no aparece explicitada, pero se menciona un *poder por delegación* en la autoridad real, el cual puede ser ejercido por el príncipe o por "*aquellos a quienes ellos otorgan poder que la fagan por su mandado*". Esto está en perfecta consonancia con el hecho de que la monarquía española *delegó* el monopolio de la acuñación en los particulares, quienes de hecho y de derecho la ejercieron en América.<sup>10</sup> La delegación de este poder también está vinculada con el tema de la soberanía, ya que si hubiera estado

<sup>7</sup> Friedrich Hayek, *La desnacionalización del dinero*, Unión Editorial, Madrid, 1983, p. 25.

<sup>8</sup> Hayek, op. cit., p. 54.

<sup>9</sup> [...] "Money is not an invention of the state. It is not the product of a legislative act. Even the sanction of political authority is not necessary for its existence. Certain commodities come to be money naturally, as the result of economic relationships that were independent of the power of the state." Carl Menger, *Principles of Economics*, New York University Press, New York, 1976, pp. 261-262.

<sup>10</sup> Alemann, op. cit.

arraigada la idea de que la moneda era un atributo esencial de la soberanía, su acuñación no hubiese sido delegada por la autoridad real en la persona de los particulares. El poder por delegación está explicitado con posterioridad a la definición de moneda y este orden de prelación afirma la preexistencia de la moneda como un hecho natural y anterior al poder político, no como una creación de éste.

El poder real también aparece claramente definido en su justo rol al explicitarse que el poder los reyes lo “tomaron para sí”. Esto marca claramente el carácter compulsivo de tal atribución. No proviene de la naturaleza del poder real, ni de la soberanía que ejercen en su condición de monarcas, sino de la imposición; no les fue dado, *lo tomaron*.

Las consideraciones precedentes demuestran la inconsistencia de las doctrinas que afirmaban que la facultad de acuñar moneda era atributo de la soberanía y, por ende, se hallaba en la órbita del poder político, es decir, el Estado. La teoría es corroborada por la práctica, ya que, como hemos visto, los monarcas españoles, en consonancia con su legislación, delegaron la acuñación en los particulares, que de hecho manejaron las cecas en América y produjeron una moneda de mejor calidad que la metropolitana. La pregunta que necesariamente surge de estas consideraciones es: ¿por qué, a partir del período independiente, los gobiernos centrales reclamaron para sí el derecho de acuñar moneda y llegaron a decretar el curso forzoso, cuando los antecedentes de la monarquía española establecían claramente la independencia de esta facultad respecto de la soberanía?

La suposición de que el argumento de la soberanía tiene un espectro tan amplio que permite justificar cualquier medida en nombre de ella ha llevado a algunos autores a la ligereza de defender la legislación de los primeros gobiernos patrios en materia monetaria destacando la “prudencia” con que se pronunciaron al respecto, e incluso a incurrir en la contradicción de enumerar los documentos en los cuales las mismas autoridades se declaran incompetentes para legislar en todo tipo de asuntos vinculados especialmente con el tema de la soberanía.

Si bien es cierto que los gobiernos de la primera década independiente legislan en materia monetaria, no creemos que el móvil de dichas incursiones haya sido de tipo doctrinario, es

decir, estrechamente ligado al concepto de soberanía. Existe acuerdo en cuanto a la ausencia de disposiciones que otorguen poderes al gobierno para acuñar moneda,<sup>11</sup> en el Reglamento de la Primera Junta, en el del 22 de octubre y el 22 de noviembre de 1811 y en el del 19 de febrero de 1812.

Las primeras evidencias del avance del poder político en el tema monetario se encuentran en los proyectos de Constitución de 1812-13 y en las disposiciones de la Asamblea del Año XIII. Pero debemos establecer algunas distinciones de fundamental importancia:

– Los proyectos constitucionales no confieren ningún poder al Estado para emitir o acuñar moneda.

– Las disposiciones siguen el espíritu de la legislación española que hemos mencionado como fuente, al conferir al poder político sólo el derecho de:

“Determinar sobre el cuño y valor de las monedas; [...] y providenciar sobre el castigo de los falsificadores de los cuños de las monedas o papeles equivalentes del Estado”.<sup>12</sup>

“Tiene la superintendencia de las fábricas de moneda, cuya emisión, título, peso y tipo fije la ley.”<sup>13</sup>

Estas disposiciones hablan de una autoridad de control, pero no de un ente emisor oficial ni de ningún tipo de monopolio de acuñación.

– Existe confusión en cuanto a la competencia de los poderes políticos, y de ahí surge la atribución de las funciones antes explicitadas a diferentes poderes (ejecutivo o legislativo). Estas atribuciones probablemente hayan llevado a la equivocada vinculación entre poder político y moneda, y a su consecuencia más negativa, la intromisión del Estado en el tema de la emisión.

– Sólo el proyecto de Constitución federal atribuye al Congreso la facultad de acuñar moneda, regular su valor y “tomar

<sup>11</sup> Humberto Burzio, *Régimen monetario entre 1810 y 1930*, en Roberto Levillier, *Historia Argentina*, t. V, Buenos Aires, 1968, p. 3.722.

<sup>12</sup> Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. VI, segunda parte, Buenos Aires, 1939, p. 611.

<sup>13</sup> *Íd.*, p. 613.

providencias para castigar a los que falsifiquen las seguridades, y cuño corriente de las Provincias Unidas” (art. 35).<sup>14</sup>

– Ninguno de estos proyectos pasó de serlo, pero constituyen una clara evidencia de que la relación moneda-soberanía de la que la historiografía tradicional ha hablado en forma persistente era sólo fruto de un preconceito de los autores, más que una conclusión sólidamente fundamentada.

– Sólo la Asamblea del Año XIII legisló efectivamente en materia monetaria, disponiendo la acuñación con los símbolos patrios. Pero el hecho de que se declarase soberana no es fundamento suficiente para justificar la intromisión en un campo en el que, según la tradición, sólo le hubiera correspondido ejercer una labor de vigilancia o control.

– La Asamblea del Año XIII es el punto de partida de la concepción según la cual al Estado le corresponde legislar y actuar en el tema monetario. Sus disposiciones sentaron jurisprudencia en la materia, y a partir de allí la historia sigue el curso de las reiteradas y desafortunadas intervenciones del poder central.

El problema más importante del período es en realidad la *escasez de metálico* para atender transacciones corrientes y financiar la guerra de la Independencia. Las medidas que tomaron los distintos gobiernos en realidad fueron parches que ponen de manifiesto el desconocimiento que en materia económica tenían los protagonistas de nuestra historia; también aparecen, aunque como meramente intuitivos en estos temas, algunos proyectos no difundidos habitualmente por los historiadores, pero de notable lucidez en algunas de estas materias.

La escasez de metálico circunscribía la cuestión a tres posibles fuentes de abastecimiento: Potosí, Chile y algún centro de explotación local que permitiera la acuñación de moneda. Nótese que el aspecto crucial es conseguir una fuente de mineral; en ningún momento se piensa que el papel moneda puede ofrecer algún tipo de ventaja o de oportunidad de sustitución eficiente. Dentro del territorio nacional se manejan varios lugares posibles,

<sup>14</sup> Juan Canter, *La Asamblea General Constituyente*, en Academia Nacional de la Historia, *Historia de la Nación Argentina*, t. VI, segunda sección, Buenos Aires, 1947, pp. 153-56.

Famatina, Mendoza o algún otro centro donde se presume que puede obtenerse el mineral necesario para la acuñación, pero en ningún momento aparece algún tipo de análisis económico más profundo que permita vislumbrar una solución alternativa para paliar la situación.

Hay que destacar que la mayoría de los autores y de los contemporáneos veían el comercio con el extranjero no como una posibilidad de sumar recursos, sino como una sangría de éstos, idea que ha tomado mucha fuerza en algunos sectores nacionalistas que moldearon la historia argentina durante décadas y en escritores contemporáneos que manifiestan una marcada xenofobia (y especialmente anglofobia) en lo que se refiere a las relaciones comerciales de nuestro país.

Esta digresión nos lleva a tratar de entender el razonamiento de los que creyeron poder terminar con la salida de metálico prohibiendo por decreto la salida de oro y plata a través de la Aduana, generando con esta política el agravamiento del problema del contrabando. Este aspecto fue reconocido por algunos de los directores supremos y existen varios decretos que legalizan la exportación de metálico precisamente con el objeto de terminar con el contrabando y lograr una política de mayor apertura en cuanto al incipiente comercio exterior.

También existieron propuestas sumamente renovadoras en cuanto a la instalación de bancos, que la prensa de la época reproduce y que anteceden a la instalación de la Caja Nacional de Fondos de Sud América. Decimos renovadoras por las condiciones de creación y constitución del capital del banco (fueron dos proyectos diferentes) que, si bien no se pueden comparar con el caso de los bancos escoceses, son un notable paso hacia un sistema no regulado por el gobierno y de recursos genuinos. Además, si consideramos la época, podemos hablar, como decíamos más arriba, de “intuitivos” en cuanto a la influencia del liberalismo ya que, según White, es Adam Smith quien traza la doctrina ancestral de la *free banking school* en el libro II, cap. II, de *La riqueza de las naciones*, y esta obra fue publicada una década más tarde.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lawrence White, *Free Banking in Britain Theory. Experience and Debate (1800-1845)*, tesis doctoral, UCLA, Estados Unidos, 1982.

Las propuestas mencionadas datan de 1816, y no sólo no fueron consideradas, sino que han sido duramente atacadas por historiadores contemporáneos.

Lo cierto es que las soluciones al tema de la escasez de metálico tendieron al endeudamiento: empréstitos forzosos a los mismos extranjeros con los que se realizaban las transacciones comerciales, casi confiscatorios, rebajas de sueldos, más empréstitos, curso forzoso para los papeles del gobierno, en los que ni siquiera la autoridad política confiaba (según tratando de encontrar la forma de acuñar metálico, signo evidente de desconfianza e insolvencia desde el mismo emisor).

Estas políticas son justificadas por la “razón de Estado”, en este caso, la guerra de la Independencia. Y es la razón que suscita en algunos historiadores expresiones como la siguiente:

“[...] La falta de moneda metálica que se recibiera como herencia colonial, entonces, no podrá ser superada por la Revolución. Antes al contrario, ésta, por razones vitales para su desarrollo, se verá obligada a agravarla. Además, y por igual motivo, deberá caer en un empapelamiento que implicará introducir un principio desorganizador en el sistema existente. Desde el punto de vista monetario, el panorama que se presenta al expirar el año 1819 preanuncia cuanto habrá de ocurrir. Pero es totalmente injusto no reconocer que ese empapelamiento cumple su finalidad principal al permitir el feliz desenvolvimiento de la Revolución por la Independencia”.<sup>16</sup>

Huelgan las palabras para objetar semejantes afirmaciones. En los capítulos que siguen demostraremos las alternativas anteriormente citadas, pero ahora sí con más detalle.

### **2.1.2. Elementos relacionados con la concepción de moneda**

Existen otros elementos vinculados con el concepto de moneda que se relacionan con el funcionamiento de ésta, en sus diversas

<sup>16</sup> Segretti, op. cit., p. 64.

clases, y que tuvieron diferentes alcances en nuestra historia monetaria. Estos elementos a los que hacemos referencia son la convertibilidad/inconvertibilidad, el curso, legal o forzoso, y las clases de monedas circulantes, metálicas o papel.

Estos tres grupos están estrechamente vinculados, de tal manera que describen las relaciones entre los dos tipos de monedas circulantes en el territorio, la moneda metálica y el papel moneda. Ahora bien, sabemos que la costumbre era realizar las transacciones en metálico, y esto hacía que circularan distintas monedas de ese tipo, de diferente procedencia y ley, pero todas gozaban del favor del público. Ciertamente, iban cambiando su valor en función de la pureza de metálico que tuvieran, y esto llevaba a la costumbre de los resellos, que consistía en convalidar con el sello de la autoridad el nuevo valor. Esto sólo implicaba el reconocimiento de una situación pre-existente, algo que el público ya había sancionado en los hechos.

Estas monedas de diferente procedencia tenían *curso legal*, es decir, que podían circular libremente y realizarse transacciones con ellas sin impedimento legal. El curso legal no implica coerción de ninguna índole, ya que solamente legitima un hecho de orden natural, la circulación de una o varias monedas. No conlleva la obligación de realizar las transacciones con alguna en particular. Estas características están en consonancia con el uso de la moneda metálica en todas sus variantes, oro, plata o cobre. Incluso en esta última clase, y a pesar de la exigüidad de su valor, la depreciación de su ley y la imposición del papel moneda, el público la prefirió por encima de todas las imposiciones legales, a tal punto que fue preciso regular su circulación, lo que fue más contraproducente aun.

Esto nos lleva a establecer la diferencia con el *curso forzoso* y su vinculación con el papel moneda.

Como dijimos, existía la costumbre de realizar las transacciones en metálico, de manera tal que la aparición del papel moneda y la intención de que reemplazara al metálico implicaban de por sí una tarea nada fácil, dado que el reemplazo de una costumbre arraigada en el conjunto de la sociedad no se resolvía simplemente con una norma jurídica. Precisamente, debía ofrecer alguna ventaja operar con él, de manera tal que la sustitución resultara ventajosa y atractiva.

Pero ¿cuáles fueron en realidad los móviles que impulsaron la creación del papel moneda en nuestro territorio, en los albores de nuestro período independiente?

Por cierto, no fueron las necesidades del público ni la iniciativa de algún banquero emprendedor. La iniciativa fue del poder político, ante la imposibilidad de hacer frente a la escasez de metálico y a sus compromisos de guerra.

Cuando decimos poder político nos referimos a los primeros gobiernos del período independiente, desde la Asamblea del Año XIII en adelante, aunque, como después veremos, no todos contaron con elementos legales que avalaran su política y en algunos de ellos aparecieron propuestas de gran interés, inéditas hasta el presente.

Los gobiernos de la primera década independiente asumieron una representación “nacional”, con relativo consenso de las provincias, y aplicaron políticas que tendían a tener el mismo carácter.

Los fondos que trataron de conseguir para sustentar la emisión de papel moneda tuvieron su origen en la confiscación de los bienes de extranjeros en Buenos Aires. Éste fue el caso de los pagarés sellados (ley de la Asamblea del Año XIII), certificados endosables (ley del 10 de noviembre de 1818, creando la Caja Nacional de Fondos de Sud América) que tenían fuerza legal para el cobro de réditos y que fueron el germen del papel moneda que este organismo emitiría y con el que continuaría el Banco Nacional de 1826. También el Ministerio de Hacienda emite los “admisibles de aduana en introducciones marítimas y terrestres” y un papel moneda o vale, según sus leyendas, y reglamenta su emisión con decretos sucesivos. En 1819 aparece un “papel villete o amortizable”, en valores de 10, 20, 50 y 100 pesos, dando cumplimiento al decreto de Pueyrredón (24 de marzo de 1819) que autorizaba el pago del 50% de los derechos de aduana en efectivo y el otro restante en “papel moneda”.<sup>17</sup>

Todos estos documentos aparecieron en un principio librados contra la Aduana; eran nominales, pero la escasez antes mencionada los hizo primero endosables y luego al portador, de

<sup>17</sup> Burzio, op. cit., p. 3.723.

manera tal que si bien los primeros no reunían las características que actualmente damos al papel moneda, y eran más bien dinero fiduciario o promesas de pago, rápidamente entraron en circulación en Buenos Aires como billetes convencionales, pero generando bastante resistencia en el ámbito de las transacciones corrientes, donde la competencia con el metálico era muy fuerte.

La negociación de estos papeles del gobierno generó un beneficio adicional para los comerciantes y exportadores, dado que al entrar en circulación corriente y ser resistidos por el público en general, fueron rescatados por los mismos comerciantes y exportadores a menor valor, lo cual les permitió a éstos cancelar con una diferencia significativa sus deudas con la Aduana.

Hemos visto que el nacimiento de las emisiones de papel moneda en nuestro período independiente conlleva el estigma de la insolvencia.

En las primeras emisiones se vinculan al concepto de dinero como medio de pago (dado que lo era para sufragar gastos públicos), para luego ser realmente dinero mercancía, aun estos documentos de deuda interna que pasan a tener circulación corriente. Este dinero fiduciario también tenía la pretensión de ser dinero "nacional", pero en la práctica jamás trascendió del ámbito de Buenos Aires, donde, como ya hemos dicho, debió competir con la escasa pero muy apreciada moneda metálica.

La necesidad de decretar el curso forzoso es evidente, dadas las condiciones desventajosas de su operatoria, a lo que se suma la inconvertibilidad, complemento inseparable del curso forzoso. Era bien conocido, además, el problema de la falta de metálico y la escasa probabilidad de que el gobierno nacional lo resolviera, embarcado como estaba en las luchas de la Independencia y, más tarde, en las guerras civiles de la década del '20.

Cuando se crea en Buenos Aires el primer banco de emisión (1822), a instancias de Rivadavia y de Manuel García, aparecen los primeros billetes de banco, que en un principio no tenían su valor impreso, sino que se llenaban a mano. Más tarde fueron impresos en Londres, en valores de 1, 20, 50, 100, 500 y 1.000 pesos, al valor de una onza por 17 pesos.

Pero esta emisión tampoco tuvo aceptación, debido a que se supo que el encaje autorizado era de apenas el 10% de los billetes; se trató de reforzar el encaje con parte del empréstito

Baring (1824), pero la guerra con el Brasil ofició de detonante de su colapso. También entonces se siguió el camino acostumbrado de la inconvertibilidad de los billetes y el curso forzoso hasta la siguiente aparición de una nueva institución “nacional” que absorbiera su pasivo. El Banco de Buenos Aires será objeto de un estudio detallado más adelante, pero vale mencionarlo ahora para destacar los factores de desconfianza que operaban en el descrédito del papel moneda impuesto por la autoridad política, así como para señalar que ante la insolvencia, se recurre a la inconvertibilidad y al curso forzoso como único medio de evitar el quebranto y diferirlo en el tiempo.

El Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata había garantizado las emisiones de papel del Banco de Buenos Aires aunque, como hemos dicho, no su convertibilidad. Cuando comenzó a operar, su reserva metálica en oro y plata representaba menos del 7%; nuevamente hubo decretos de inconvertibilidad y la ley del 7 de mayo de 1826, que disponía que los billetes del Banco Nacional eran moneda corriente por el valor escrito.<sup>18</sup>

La competencia entre el papel moneda y el dinero metálico incluyó no sólo las conocidas monedas de oro y plata sino también las acuñadas por Buenos Aires en 1822 y 1823, de cobre, fabricadas en Birmingham, a instancias del mismo emisor de papel que mencionamos anteriormente, así como las emitidas en 1826 por el Banco Nacional, del mismo metal.

Algunos autores sostienen que en el caso de las monedas de cobre se aplica la ley de Grasham, al afirmar que:

“[...] la cantidad de moneda de cobre en curso no respondía a las exigencias del comercio menudo, por haber emigrado fuera de los límites de la provincia de Buenos Aires a causa de las sucesivas emisiones de billetes papel que habían hecho su aparición, y que al depreciarse, por la ley económica conocida [...], el cobre comenzó a retraerse de su función natural [...]”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Informe del presidente del Crédito Público, don Pedro Agote, sobre la deuda pública, bancos y emisiones de papel moneda y acuñación de moneda de la República Argentina, t. I, Buenos Aires, 1881, p. 202.

<sup>19</sup> Burzio, op. cit., pp. 3.726-27.

Sin embargo, creemos que hay un error de concepto, ya que la fuga de metálico de la provincia de Buenos Aires no obedeció simplemente a la emisión de papel moneda y su posterior depreciación, sino a la aplicación de un *tipo de cambio fijo* entre ambas clases de monedas.

Sabemos que la paridad entre la moneda de cobre y el papel moneda fue establecida por un decreto (24 de diciembre de 1838). Además se estipulaban las cantidades máximas a intercambiar (ocho reales de cobre por papel, como máximo), penas para los infractores, prohibición de exportar piezas de cobre y de acopio de particulares por sumas mayores de 500 pesos.

Si la ley define a dos tipos de dinero como sustitutos entre sí para el pago de deudas y obliga a los acreedores a aceptar una de menor valor (papel), en lugar de una de mayor valor (cobre), los deudores sólo pagarán con la primera y atesorarán la segunda, para darle mejor uso. Esto fue exactamente lo que sucedió con las monedas de cobre que, a pesar de su escaso valor respecto de las de plata y oro, aun así eran preferidas al papel; y no hay ley ni decreto que impida, en la órbita privada, el atesoramiento o la fuga del metálico por contrabando, mercado negro, etcétera. Incluso debe destacarse que las monedas de 1822 habían perdido curso legal por un decreto de fecha anterior, pero la fuerza de las transacciones en metálico nunca las retiró de circulación, pese a las normas impuestas. Digamos también que este último decreto, como su fecha lo indica, pertenece a la época de Rosas, cuando las medidas coercitivas eran corrientes y sin ninguna traba legal; sin embargo, pese a todo, la irracionalidad de las medidas llevaba en sí misma el germen del fracaso; asimismo, veremos más adelante que durante este período la expansión monetaria alcanzó el 800% en el papel moneda, lo cual afirma aun más la noción de inconducta monetaria por parte del poder político a cargo de la emisión.

## **2.2. Autoridad monetaria. Organismos emisores**

Ya hemos destacado que durante el período de la dominación hispánica la emisión estuvo a cargo de los particulares.

No existe durante este período una autoridad monetaria en términos modernos, sino más bien una *tutela* de la ley y fidelidad de la moneda en curso, acuñada por estos particulares por delegación real, y una penalización a los infractores de la normativa preestablecida acerca de esos mismos aspectos, peso ley, cantidad de fino, etcétera.

Estas disposiciones encuentran su antecedente más remoto en la legislación presente en el Fuero Juzgo, que luego pasó a las legislaciones sucesivas<sup>20</sup> y que fue origen de la normativa aplicada en América, siguiendo el espíritu de la legislación castellana.

Vemos que el tema de la falsificación de moneda es objeto del último del Fuero Juzgo,<sup>21</sup> y refiere cinco leyes. En la primera y segunda se enumeran las penalidades contra los falsificadores, pudiéndose arrancar mediante tormento la confesión de los servidores de estos monederos. En lo que respecta a las penalidades, van desde la mutilación hasta la esclavitud. En cuanto a la quinta ley, penaliza a quienes rechacen la moneda de buena calidad.

La autoridad real aparece como control e instrumento de justicia, no como autoridad monetaria, y así pasó a América.

Las disposiciones de los primeros gobiernos patrios reúnen elementos contradictorios en esta materia, dado que no estaba muy clara la competencia de sus atribuciones. Ya hemos analizado el concepto de moneda vinculado con el de soberanía, pero una lectura más detallada de los documentos emitidos por las autoridades “nacionales” de las primeras dos décadas nos pone frente a algunas ambigüedades.

Sólo hemos encontrado explicitada la competencia del poder político en materia monetaria en dos documentos entre todos los que mencionan generalmente la mayoría de los historiadores.

En el proyecto de Constitución de la comisión oficial nombrada por el Triunvirato (2 de noviembre de 1812) se determinaban las facultades del Congreso y del Directorio Ejecutivo sobre fábricas de moneda y la acuñación, título, peso y tipo de éstas. A partir

<sup>20</sup> Estas disposiciones se encuentran además en: Fuero Real-LL 9 y 10; título 7, Partida Séptima-L 1, título 3. Nueva Recopilación, L 12.

<sup>21</sup> Fuero Juzgo, p. 104, en *Los Códigos españoles comentados y anotados*, Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1847.

de este documento se comienza a hablar de establecer casas de moneda y del poder que corresponde al gobierno en este sentido. Esto fue la base para la política monetaria de la Asamblea del Año XIII, que cristaliza este antecedente y sienta el precedente de emisión monetaria por parte del poder político.

El otro documento es el proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata preparado por la Sociedad Patriótica, que atribuye al Congreso la *facultad de acuñar moneda*. Éstas son declaraciones claramente explicitadas: la autoridad en materia monetaria residía en el poder político y éste era el encargado, en forma excluyente, de la acuñación. En ningún momento se le asigna un papel de control o la facultad para delegar este poder. Está vinculado, como hemos dicho antes, al concepto de soberanía. Tampoco es casual que un grupo como el de la Sociedad Patriótica elaborara un documento de estas características, dada la formación intelectual de sus integrantes e incluso los diferentes matices de pensamiento de éstos.

Si nos detenemos en el resto de los documentos, podemos ver que en los cuatro primeros emitidos entre 1810 y 1812: el Reglamento de la Primera Junta Gubernativa de 1810, el Reglamento de la Junta Conservadora (22 de octubre de 1811), el Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata (22 de noviembre de 1811) y el Reglamento de la Asamblea General Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata (19 de febrero de 1812), no se hace ninguna mención del tema monetario.

Pero en el Estatuto Provisional de la Junta de Observación (5 de mayo de 1815), el Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado (3 de diciembre de 1817 y 3 de enero de 1818), la Constitución de 1819 y la de 1826, las disposiciones son de carácter más ambiguo y, si bien mencionan el tema monetario, existe discrepancia en cuanto a su interpretación. Creemos que lo dispuesto retoma la concepción de tutela y fijación normativa recogida de la tradición hispánica, pero que *de ninguna manera explicita* la facultad del poder político de actuar como autoridad monetaria o fundar y/o administrar las casas de moneda o bancos emisores.

En el Estatuto Provisional de la Junta de Observación se facultaba al director a entender en el establecimiento de casas de

moneda y bancos. Esta declaración no está haciendo mención explícita de los alcances de la expresión, por cierto bastante ambigua, por lo que su interpretación presenta dudas. Por otra parte, el cotejo con la realidad tampoco ofrece mayores precisiones porque el Congreso de Tucumán no llegó a tratarlo.

El Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado (3 de diciembre de 1817, promulgado el 3 de enero de 1818) le asigna al Poder Ejecutivo la *superintendencia* de todos los ramos de hacienda del Estado. Pero hay que distinguir dos aspectos: hablar de los “ramos de hacienda” es usar una expresión lo suficientemente amplia como para poder incluir alguna connotación monetaria, pero insuficiente para poder atribuir de manera excluyente competencia exclusiva en materia de emisión.

La Constitución de 1819 y la de 1826 asignan al Poder Legislativo la facultad de *legislar* sobre monedas, pesos y medidas y al Poder Ejecutivo la “dependencia e inspección para cumplir con las ordenanzas y leyes dictadas por aquél”.<sup>22</sup> Ambas disposiciones retoman el espíritu y la letra de las viejas disposiciones españolas, actualizando el papel del poder político como *creador de normativa y autoridad de control*, pero no de organismo emisor.

La creación del Banco Nacional es de comienzos del mismo año de 1826 en que se sanciona la Constitución antes mencionada, y en las discusiones sobre su creación se oponen dos tendencias: la del diputado Julián Segundo Agüero, partidario del privilegio de *exclusividad de derecho de monedaje por parte del Banco*, y la de Juan José Paso, partidario de la *cesión de estos derechos*. En el proyecto aprobado lo que se sancionó fue la autorización de la acumulación de moneda de oro y plata de acuerdo con el tipo, título y valor que señalase el Congreso y en la cantidad que fijase el Poder Ejecutivo.

En la práctica la normativa constitucional quedó en letra muerta, pues aunque sus disposiciones le conferían un papel de normativa y control, la creación del Banco Nacional con ese híbrido sistema conservaba las características antes señaladas pero creaba de hecho un organismo de emisión y, ahora sí, una autoridad monetaria, ya que el Ejecutivo tomó a su cargo la

<sup>22</sup> Ravignani, op. cit., t. VI, segunda parte.

misión de declarar mediante decretos qué era de curso legal. En el caso de las monedas de cobre emitidas por el Banco Nacional, Rivadavia prohibió la circulación de las anteriores acuñadas en Birmingham en 1822 y 1823, por considerarlas de carácter "provincial". Estas medidas fueron totalmente resistidas, ya que nunca salieron de circulación pese a haberseles quitado curso legal y decretar el curso forzoso de las nuevas.

También existieron otras contradicciones, como la de mandar a imprimir los billetes en los Estados Unidos (¿cesión de derechos de emisión?), lo que, como ya hemos visto, generó la desaparición del metálico circulante al ser *fijado el tipo de cambio* y declarado el curso forzoso de éstos.

Como hemos visto, la confusión en el tema monetario, la autoridad, su competencia respecto del tema y su relación con el poder político aparecen profusamente a través de documentos que, en ocasiones, son contradictorios entre sí.

Sabemos que la institución de la autoridad monetaria en la figura de un banco central o similar es un elemento de aparición bastante reciente en términos historiográficos. Pero podríamos decir que este Banco Nacional de factura rivadaviana es tal vez la pieza que más se acerca a esta noción contemporánea, sustentado además por el concepto de que quien determina la política monetaria es el Ejecutivo. Esto muestra la antedicha contradicción con el texto constitucional en vigencia (Constitución de 1826), que claramente asignaba esta tarea al Legislativo, y al Ejecutivo sólo la de control. Seguramente ésta no será la última de las contradicciones entre la ley y su ejercicio que encontraremos en estos primeros años de vida independiente, donde todavía la guerra seguirá siendo la principal preocupación de los hombres de gobierno.