

# NUESTRA LEGISLACION REPRESIVA DE LOS MONOPOLIOS Y LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION DE LA PRODUCCION \*

ARMANDO P. SPINELLI

SUMARIO: 1. La libre concurrencia, fundamento esencial de nuestra organización económica Su consagración en la ley. 2. Evolución moderna de la materia. Superación del principio liberal. Atemperar o adecuar la concurrencia. Modos. Ideas generales. 3. Antecedentes extranjeros específicos sobre la reglamentación industrial. Del Código Penal a la constitución del Estado. El cartel industrial como instrumento de transformación económica y política. La libertad reglamentada. Conclusiones.

## Introducción

El estudio de nuestra legislación represiva de los monopolios reviste múltiple interés. Sancionada la ley en momentos de penuria del consumidor, poco o nada se ha hecho para crearle el ambiente necesario para que sus disposiciones se incorporen al acervo de las preocupaciones sociales. Una verdadera excepción la constituye el ensayo de interpretación orgánica realizado en nuestra Facultad.<sup>1</sup> Frente a esa inacción intelectual y directriz, contrasta el concepto público arraigado de que se mueven en la entraña misma de nuestras actividades económicas vastas organizaciones de tipo monopolístico, que insumen contribuciones arbitrarias y cuya acción es incoercible.

La materia lleva aparejadas consideraciones de orden jurídico y social que nos limitaremos a mencionar, pues no entra en los propósitos de este trabajo sino examinar uno de sus aspectos económicos propiamente dichos. Entre aquéllos cabe destacar el carácter público de sus disposiciones y sanciones que excluyen casi en absoluto la intervención y la acción individual para mover sus engranajes. De allí, pues, que el estudio y el debate en torno de sus determinaciones sean indispensables para darle actualidad y mover el interés público en torno de sus previsiones, con mira a una concreta y eficaz aplicación. Nos referimos a nuestra legislación, en tesis general, y si se permite, principalmente a los propósitos relevantemente sociales que se tuvieron en cuenta con el ensayo que vio la luz en forma de ley, que en lo tocante a la ley misma nuestros reparos son fundamentales.

Cuando, a poco de dictarse la ley, se suscitó el primer caso de aplicación que terminó con un aparente fracaso de la flamante legislación por el veredicto absolutorio que lo acompañó, suscitóse una verdadera inquietud pública

\* Publicado en la *Revista de Trabajo Seguro y Previsión Social*, año II, N° 9, Buenos Aires, 1936, págs. 5-40. (*La Dirección*).

<sup>1</sup> *Represión de la especulación y trust*, trabajo realizado en el curso de seminario del doctor ENRIQUE GIL, de 1926.

que se reflejó en la prensa del país y llegó hasta el Congreso Nacional. En la sesión del 9 de septiembre de 1925, el diputado Dr. AMUCHÁSTEGUI, después de historiar el caso, llegó a afirmar "que se había falseado la ley en forma tal que se la había destruído", y otro diputado afirmó que se trataba "de una sentencia de clase".

Las palabras, desacostumbradas en nuestro parlamento, reflejaban fielmente lo que se esperaba de la reciente legislación y el descontento público que produjo su aparente inocuidad o transgresión.

Nuestro ilustrado profesor de derecho privado profundizado, Doctor MÉNDEZ CALZADA, contestó en un meditado artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de Buenos Aires<sup>2</sup>: la ley 11.210 no ha muerto al primer embate, como creen algunos pesimistas; aún con todos sus defectos de técnica hará su camino cumpliendo sus nobles finalidades de justicia social; la formación en nuestro medio de normas y doctrina jurídica sobre la materia será la obra conjunta de los dos poderes, parlamentario y de los tribunales. No estaba ausente en la mente del articulista la otra fuente de interpretación a la que incorporaba su meditado trabajo. Y bien; han transcurrido diez años desde la impugnación parlamentaria que denotaba tan honda inquietud y un silencio de plomo ha caído pesadamente sobre la incipiente legislación patria. Diríase que sus disposiciones, sancionadas ayer, han corrido la suerte de las disposiciones vetustas. Y esto en presencia de un concepto público, cada vez más arraigado, de la impostergable necesidad de sus sanciones. Esta verdadera antinomia jurídica merece estudio para desentrañar su causa.

## I

### La libre concurrencia, fundamento esencial de nuestra organización económica. Su consagración en la ley

Un concepto arraigado atribuye a nuestra legislación sobre la materia el efecto de haber iniciado una franca reacción contra el liberalismo económico, caracterizado éste por la facultad legal de realizar todas aquellas actividades que no caigan en la ilicitud o perjudiquen las buenas costumbres, según la clásica y modesta restricción de nuestra ley civil y dejando en lo económico todo lo concerniente al ordenamiento de la producción y distribución al libre juego de fuerzas naturales e inmanentes.<sup>3</sup> Dan asidero a ese concepto la disposición meramente declarativa del artículo 1º que reprime el monopolio y, principalmente, el origen de la mayor parte de las disposiciones de la ley,

<sup>2</sup> *Legislación y jurisprudencia argentina sobre represión de monopolios*, inserta en el apéndice de obra de la Facultad citada.

<sup>3</sup> MÉNDEZ CALZADA, obra y lugar citado.

fundado en el proyecto presentado por la comisión investigadora y que reprodujeron luego los diputados socialistas.<sup>4</sup>

La verdad que fluye del texto de la ley y de toda su discusión parlamentaria, con todo, es bien otra. El concepto más amplio y más comprensivo, el que en realidad condiciona todas sus cláusulas, es el que fluye de la segunda parte del artículo 2º que erige en acto delictuoso, en carácter de acto de monopolio o tendiente a él, a "los que dificulten o tiendan a dificultar a otras personas vivientes o jurídicas la libre concurrencia en la producción y en el comercio interno o en el comercio exterior." Conceptuamos el principio de la libre concurrencia como el más típico del liberalismo económico, calificamos de extraordinario el propósito de sujetar o calificar los actos económicos por su adecuación o violación de tal sistema en el año 1923 y estimamos que en la hora su estricta aplicación llevaría aparejada la represión de formas comerciales o industriales modernas que aparecen en una línea de evaluación tan uniforme y tan categórica que puede calificarse de incoercible. Encontramos, precisamente, uno de los motivos esenciales de la falta de aplicación de la legislación en vigor, en esa falta de concordancia entre la ley y la evolución sufrida por la industria de los últimos años. El movimiento económico mundial es una reacción categórica, en todos los órdenes, contra el liberalismo económico, relegado, por otra parte, como escuela, a una simple supervivencia académica, según la oportuna frase de un distinguido profesor argentino.<sup>5</sup> Su adopción extemporánea en un sistema específico, con caracteres expresos, pesadamente doctrinarios, perjudicará nuestra organización económica y perjudica la defensa de la sociedad que, a poco meditar, debe desechar ese instrumento por vetusto.

No entra en los propósitos de este trabajo examinar las ventajas teóricas de tal o cual sistema. No nos proponemos ahora el estudio de las nuevas formas de organización industrial como sistema de transición hacia una evolución más amplia.<sup>6</sup> Ese estudio, por demás seductor, cede en este instante al propósito de considerar en forma objetiva nuestra realidad jurídico-económica frente a hechos universalmente admitidos.

Se inicia el período legislativo que culmina en la ley con la investigación decretada en la Cámara de Diputados en el año 1918, sobre la exactitud de maniobras que encarecían determinados artículos esenciales.<sup>7</sup> Más o menos en esa época, se presenta un proyecto tendiente a defender los artículos de primera necesidad por el diputado BEIRÓ.<sup>8</sup> Este último concepto campea en todo el debate y se concreta en el artículo 1º de la Comisión de Legislación

<sup>4</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1921, pág. 692.

<sup>5</sup> PREBISCH, *La Nación*, junio 16 de 1934.

<sup>6</sup> PALACIOS, *El nuevo derecho*, pág. 113.

<sup>7</sup> Informe de la comisión investigadora de los trusts.

<sup>8</sup> BEIRÓ, *Diario de Sesiones*, 1921, 1º, pág. 736.

General, que informó el diputado por Córdoba, Dr. BAS, que dice así: "Queda prohibido en el territorio de la República todo acto individual o colectivo y toda combinación industrial, comercial o de transporte terrestre, fluvial o marítimo a realizarse en cualquier forma y en cualquier parte del país, que tienda a producir o que produzca el alza o baja artificial de los precios de mercaderías *en perjuicio de los consumidores*".<sup>9</sup> La defensa del consumidor es el propósito esencial, según puede verse. En el curso del debate, merced a las impugnaciones del diputado PEÑA, se produce un cambio fundamental. Se desecha el artículo citado y se reemplaza por el primero y el segundo de la comisión que establecen: "Art. 1° — Declárase delito todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio y luchar con él, en uno o más ramos de la producción, del tráfico terrestre, fluvial o marítimo o del comercio exterior o interior, en una localidad o en varias, o en todo el territorio nacional. Art. 2° — Considéranse actos de monopolio o tendientes a él y punibles por la ley, los que sin importar un progreso técnico ni un progreso económico, aumenten arbitrariamente las propias ganancias de quien o quienes los ejecuten, sin proporción con el capital efectivamente empleado *y los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas vivientes o jurídicas la libre concurrencia en la producción y en el comercio interno o en el comercio exterior y, especialmente:*"<sup>10</sup> Desde ese momento, un cambio fundamental se ha operado. La ley que se discute no es solamente un instrumento de defensa del consumidor, sino un verdadero estatuto de organización industrial que adopta conscientemente principios económicos determinados destinados a regir dentro de un sistema la vida industrial y comercial del país.

Con ese criterio pudo afirmar el Dr. Justo en la sesión del 1° de julio de 1921: "Es indispensable que la ley se refiera a la producción, al comercio y al transporte en todas sus manifestaciones y casi deploro que se haga una mención especial de los artículos de primera necesidad. Pero en parte yo he contribuído a ello, porque en el despacho de la comisión de los trusts, en un inciso, se hace una referencia a los artículos de primera necesidad y eso sigue transmitiéndose como una mala herencia en estos proyectos."<sup>11</sup> Corroborando esa manifestación, afirmaba el diputado PEÑA en la misma sesión: "Estamos de acuerdo; pero la generalidad, no de la Cámara, sino del público, entiende que es una ley contra los trusts y eso es lo que yo quiero dejar establecido: que hay algo más que una ley contra los trusts."<sup>12</sup> Y así es la realidad: hay en el texto vigente algo más que una ley contra los trusts.

<sup>9</sup> *Diario de Sesiones*, 1921, I, pág. 763.

<sup>10</sup> *Diario de Sesiones*, 1921, I, 763.

<sup>11</sup> *Diario de Sesiones*, pág. 739.

<sup>12</sup> *Diario de Sesiones*, pág. 742.

El diputado Dr. Justo, que tan activa participación tuvo en la gestación de la ley, que tan honda preocupación revela, tuvo oportunidad de aclarar en repetidos pasajes el alcance de su pensamiento en lo que respecta al punto esencial que nos interesa.<sup>13</sup> Para no transcribir sino uno de los más concretos y salientes, citaremos su afirmación vertida en la sesión del 6 de julio, donde, contestando un pedido del diputado PEÑA, dice: "Ahora, en cuanto a que se diga «siempre que tienda a ir contra la competencia», es el espíritu general de la ley y no hay para qué estar repitiendo en cada inciso."<sup>14</sup> Y un poco antes, respondiendo a una interrogación formulada por el Dr. ANASTASI, había dicho: "Esta ley que estudiamos es, sobre todo, una ley de restricción al derecho de propiedad: es una serie de limitaciones al abuso de la propiedad por parte de los empresarios o de las empresas. Se trata de una ley que quiere señalar los delitos económicos, las maniobras antisociales que van contra la marcha normal de la producción y de la circulación de los productos del trabajo humano."<sup>15</sup>

En el curso de este debate tan ilustrativo, el lector desprevenido advierte la falta de algunas reservas que, de haberse formulado expresamente, habrían tornado más clara la posición doctrinaria en algunos de sus autores conspicuos. El primer interrogante que se presenta es la posición de algunos de ellos frente a una forma considerada técnicamente más adelantada: la concentración industrial.

Tan sólo el diputado DICKMAN aclara al respecto: "Debo decir a los señores diputados lo que hemos dicho otras veces: la diputación socialista jamás se ha manifestado contra los trusts como organización técnica y económica más avanzada; pero, precisamente, porque es una organización social de capitalismo más avanzado, la ley, el Estado y la justicia deben tener una intervención eficiente..."<sup>16</sup> En lo tocante al resto de sus colegas, es menester buscar su verdadero pensamiento fuera del debate. En efecto, en el informe de la Comisión Investigadora, se lee lo siguiente: "No todas estas formas de monopolio —dice la comisión informante— tienen el mismo significado en lo que se refiere al modo de producción. La firme centralización de una rama de la industria es un verdadero trust a la americana, es, en parte, el resultado del progreso técnico administrativo previo y suele ser el punto de partida de nuevos progresos en la manera de trabajar la materia, y en la organización del trabajo, lo que reduce el costo de producción. El trust es, en este sentido, el último resultado de la competencia, la expresión suprema del desarrollo

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones*, págs. 774-784

<sup>14</sup> *Diario de Sesiones*, pág. 788.

<sup>15</sup> *Diario de Sesiones*, pág. 778.

<sup>16</sup> *Diario de Sesiones*, 9 de setiembre de 1921.

del capital.”<sup>17</sup> Opinión que concuerda, por otra parte, con la vertida con mucha antelación, por el Dr. Justo, en su clásica obra.<sup>18</sup>

Empero, en lo tocante a este autor últimamente citado, el interrogante permanece en pie, pues no aparece en la obra legislativa la disposición legal que incorpore la reserva anotada, de tal manera que se haga el distingo necesario que preserve de la sanción fulmínea la idea central misma de la organización y no de sus posibles abusos. Consideraba lo esencial de la ley el artículo 1° donde no cabe distingo de ningún género;<sup>19</sup> calificaba el cartel como la peor forma del trust “porque son los que exigen menos capacidad técnica y más capacidad para la embrolla y para el despojo.”<sup>20</sup> Por fin, su expresión reiterada de que toda la ley estaba condicionada por el respeto de la libre concurrencia; de que era ésta condición *sine qua non* de la “normalidad de la producción”, sólo es dable admitirla —para no hallar incongruencias irreductibles que el respeto de su recia personalidad vedan— como una manera de pensar circunstancial. Tres años después, al sancionarse la ley de cooperativas se incorpora con iguales caracteres de generalidad el conocido principio de HOBSON, el lenguaje habría de variar sustancialmente.

El primer apartado del artículo 2° (“Considéranse actos de monopolio o tendientes a él y punibles por la ley, los que sin importar un progreso técnico ni un progreso económico, aumenten arbitrariamente las propias ganancias de quien o quienes los ejecuten sin proporción con el capital efectivamente empleado”), a pesar de las críticas que se le han hecho, contiene, a nuestro juicio, un correcto planteamiento de la cuestión que se deseaba ventilar. Es el llamado a ejercer el influjo que se perseguía ante las derivaciones posibles de las grandes concentraciones de capital. Pero el segundo apartado (“y los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas vivientes o jurídicas la libre concurrencia en la producción y en el comercio interno o en el comercio exterior”), combinado con la declaración general del primer artículo (“Declárase delito todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él, en uno o más ramos de la producción, del tráfico terrestre fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior, en una localidad o en varias, o en todo el territorio nacional”), es el que, a nuestro juicio, está llamado a producir serias perturbaciones en nuestro medio, colocándonos en la imposibilidad de alcanzar un estado de progreso industrial que se sacrifica por temor a sus derivaciones nocivas.

Estas consideraciones se hacen sobre esta base que conviene fijar como premisa y sin las cuales no se justificarían ni la importancia asignada al pun-

<sup>17</sup> Informe de la Comisión Investigadora, pág. 347.

<sup>18</sup> Teoría y práctica de la historia, tomo I, pág. 96.

<sup>19</sup> Diario de Sesiones, 1921, I, pág. 778.

<sup>20</sup> Diario de Sesiones, 1921, I, pág. 810.

to, ni la extensión de su desarrollo; los términos literales de la ley aclarados por la palabra del legislador tienen una latitud tal, que cualquier acto, pacto, convenio, etc., que de alguna manera restrinja la libre concurrencia, caerían por ese solo hecho bajo la sanción punitiva. Aclara el concepto, en forma de no dejar lugar a dudas, el inciso c) donde se habla del "propósito de suprimir la competencia"; el inciso f) donde se dice: "impedir la libre concurrencia"; y el inciso i) donde el propósito punible es "la restricción de la competencia".

## II

### *Evolución moderna en la materia — Superación del principio liberal — Atemperar o adecuar la concurrencia — Modos — Ideas generales*

Las afirmaciones absolutas son peligrosas por dogmáticas o unilaterales. Pero en el caso presente, aún conociendo el riesgo y hasta la inelegancia de una contraposición tan clara, ella es, objetivamente, cierta. Una rápida ojeada a los hechos más salientes en nuestro medio y en el extranjero, nos permitirían fundar sobradamente la afirmación. Si insistimos en el detalle es porque deseamos algo más que la demostración de una tesis y porque anhelamos que la experiencia ajena contribuya a robustecer una legislación sin antecedentes en nuestro medio, coordinándola con necesidades que se acrecentarán en la medida misma de nuestro desarrollo industrial y de cultura.

Coinciden con la fecha de la sanción de la ley, una serie de medidas gubernamentales que revelan la impotencia de los principios de la economía clásica para gobernar adecuadamente el mundo de los negocios.

En ese mismo año 1923 se sancionan leyes que autorizan el establecimiento del contralor de carnes, fijando precios mínimos para el ganado de exportación y condiciones de ventas de las carnes para el consumo interno. Por la ley 11.228 se establece la venta de ganado a peso vivo, que limita la libertad discrecional de que hasta entonces habían gozado las empresas frigoríficas.

En realidad, el período se inauguraba en 1907 con la primer ley obrera obtenida al influjo de una prédica empeñosa cuyo lenguaje auguraba la bancarrota de la autonomía de la voluntad. Desde entonces acá, es el caso de preguntarse qué actividad fundamental se halla sujeta a la ley de la oferta y la demanda y en qué sector de la economía no se ejerce el influjo tuitivo de la intervención superior para corregir, en un sentido o en otro, el libre juego de las fuerzas inmanentes. Se controlan los cambios, se limita el interés de los préstamos, se corrige la cantidad del numerario, se fijan precios al arriendo de fincas, se ponen términos a los contratos de arrendamientos, se regula la cantidad de vino a venderse, se fijan precios mínimos a los cereales, se corrige el precio de la leche, se crea un mercado único para la

patata. Las principales medidas que acabamos de enunciar, unidas a otras de carácter financiero, integran en realidad lo que se ha dado en llamar con razón "el plan de acción económica" del gobierno nacional. Sus determinaciones, concordes con las tendencias económicas generales, sin pretender modificar substancialmente nuestra concepción, han tenido la virtud de llevar al seno de las actividades más genuinamente privadas la acción reguladora de las comisiones designadas. En una palabra, el sector de la libre concurrencia, cuyo imperio se restituye en una ley, se limita en otros a términos cada vez más restringidos.

¡Cuántas de esas actividades caerían bajo su imperio punitivo que ni siquiera permite la exención del castigo por el hecho de venir amparadas en disposiciones gubernativas que la autoricen (inciso a)! Si ese hecho aparece reconocido con la fuerza irrefragable de la propia intervención del Estado, ¿cómo limitar o prohibir en el orden estrictamente privado la asimilación de la experiencia y de la necesidad que dictó tales medidas?

Es la razón que inspiró en los países más adelantados la necesidad de reglamentar los acuerdos necesarios para arreglar o atemperar los rigores de la competencia que amenazaban con el avasallamiento de actividades lícitas y necesarias. La experiencia ha reconocido y sancionado que la intervención no podía ir más allá de limitar las deformaciones posibles en todas las actividades.

Esa misma necesidad ha sido admitida entre nosotros por el voto de entidades representativas, por la prédica de distinguidos hombres de ciencia y por los últimos congresos realizados.

La III Conferencia Económica Nacional, reunida en la Capital, votaba la siguiente resolución: "Que sea creada una comisión federal de defensa de la producción a cuya cargo estará organizar la defensa del costo de la producción, la intervención en la construcción o dirección de los elevadores de granos y el control de la producción, del comercio, de la industria y del trabajo nacional." La IV enunciaba parecidas aspiraciones en lo tocante al arreglo de determinadas ramas de nuestras riquezas.

El Dr. RUIZ MORENO, en su interesante estudio sobre "El plan regulador económico argentino", partiendo de la base de que nuestra economía se encuentra desorganizada y de que "el mundo se organiza en vista de las necesidades del presente y del porvenir", concreta un bosquejo orgánico que es todo él la sustitución de la presunta armonía inmanente y natural por la regulación creciente y deliberada de nuestras riquezas y de nuestras actividades. En el inciso b) del artículo 2º, asigna al organismo a crearse la siguiente facultad: "Regular la producción económica bajo todas sus formas, propendiendo al mantenimiento de precios razonables y a la construcción de depósitos, elevadores de granos, frigoríficos y demás obras necesarias para su conservación."

Fundando ampliamente su proyecto, dice en la página 132: "Varias ideas, que sólo abarcan aspectos parciales del problema, flotan en el ambiente; y se han presentado al Congreso algunos proyectos que contemplan la cuestión puramente de la ganadería. De todos ellos, el del diputado Dr. JOSÉ H. MARTÍNEZ es el que tiene más puntos de contacto con la solución que el señor BILBAO y otros ganaderos vienen auspiciando desde tiempo atrás, y se han concretado en el proyecto de que paso a ocuparme. Este proyecto no se refiere solamente a aquélla cuestión y a las necesidades presentes, sino a toda la producción nacional, que requiere defensa permanente; se basa en la conveniencia de una gigantesca cooperativa mixta, que llene con relación a la producción y circulación de la economía nacional el papel regulador del corazón en la vida animal. Todo, haciendo que los terratenientes y productores del país, sin excepción, sean accionistas del organismo a crearse, por un sistema que establezca la cooperación y la lleve a la práctica automática y mecánicamente, y, al mismo tiempo, sin violencia para nadie." Más adelante, refiriéndose específicamente al punto en estudio, enuncia la siguiente reflexión que cito *in extenso* por la indiscutible autoridad del autor:

"Cuando los industriales vean que es inútil aumentar la producción porque no encuentren salida ni en el interior ni en el exterior del país, se pondrán poco a poco de acuerdo para gobernarla y mantenerla dentro de las posibilidades que dejen margen para utilidad; o es fácil, también, que se opere la aparición de grandes consorcios que tiendan a mantener los precios por los procedimientos, ya conocidos, de repartirse los mercados, reducir la producción, cierre de ciertas fábricas. El Estado deberá fiscalizarlos sin pretender prohibirlos, porque la experiencia ha demostrado, en todas partes, que a aquellos que les sobran medios para eludir ciertas prohibiciones, el control, sana y discretamente aplicado, permite que se cumpla en beneficio general el principio de la concentración, que importa la posibilidad de producir a menor costo, mejorar los salarios y la calidad de los productos."

Desde otro sector de la opinión pública, se preconiza un plan más amplio, tendiente a poner la organización económica nacional a tono con las nuevas directivas, creando los órganos adecuados para la eficaz dirección de los factores de la producción, del crédito, etc.<sup>21</sup>

"Cada producto y cada factor de la producción tiende a lograr su nivel de precio natural en el gran proceso de la economía social. Es sobre esta idea liberal, considerada como fundamental, que hemos levantado nuestra civilización actual. Y debemos considerar como un acto muy serio el abandono de una idea que ha tenido gran participación en el progreso económico del mundo."<sup>22</sup> El enunciado no ha sido negado ni por MARX ni por el propio

<sup>21</sup> RÓMULO BOGLIOLO, *Organización de la economía nacional*, pág. 21.

<sup>22</sup> GUSTAV CASSEL, *Du protectionisme a la dictature par l'économie dirigée*. (L'Esprit International, julio 1934.).

LENIN, que han rendido culto a la cultura capitalista, que posibilita, con su alta técnica, la transformación socialista. Este concepto, todavía, ha sido asimilado en la práctica de la reconstrucción al plantear el problema llamado de la formación de los cuadros técnicos.<sup>23</sup>

Más irreductibles son las posturas científicas de algunos escritores nuestros que desdeñan sin más ni más, toda transformación, proclamando como única forma posible para evitar el caos, el mantenimiento de las economías "euclideanas".<sup>24</sup>

A despecho de tales prédicas, aquí como en Francia, los agricultores claman por la intervención reguladora del Estado; desde el Japón hasta el Perú, incluida Gran Bretaña, se examinan planes sistemáticos, y en Italia, Alemania, Portugal, España, Estados Unidos, Polonia y Austria, se operan movimientos que tienden a la sustitución de los principios de la economía liberal, dejando a la iniciativa privada una mayor o menor latitud, siempre controlada.

Para CAHEN SALVADOR,<sup>25</sup> una disciplina en lo económico, se impone con la fuerza de los hechos; la universalidad de los esfuerzos tentados por los parlamentos de la mayor parte de los países civilizados para encauzar los elementos económicos, aparece como algo ineluctable que se impone frente a una humanidad a la deriva. Piensa, como el Dr. GONDRA, que no se trata de un proceso nuevo, sino de algo cuyos orígenes o prodromos pueden encontrarse en Francia desde hace más de un siglo, sin remontarse a la política de SULLY o de COLBERT, ni a la influencia de los mercantilistas. Pero sus conclusiones son diametralmente opuestas. Los hechos que examina con objetividad, le permiten proclamar que el liberalismo económico se ha revelado incapaz de poner orden en el caos. Este escritor involucra dentro de la denominación general de "economía disciplinada" las diversas formas adoptadas incluyendo el corporativismo. Pero al hacer el estudio del desarrollo técnico posible en Francia, hace un distingo con la economía "concertada", a la que más adelante nos referiremos. Para él, a despecho de la enseñanza que fluye de Italia, Alemania y Rusia, donde la implantación de los diversos sistemas va acompañada de profundas transformaciones políticas, las causas deben buscarse en el terreno puramente económico y social. A título de ejemplo, cita los casos de Estados Unidos e Inglaterra y se pregunta: ¿Pueden encontrarse allí otros motivos que los puramente económicos para justificar el intervencionismo cada vez más acentuado del poder central? La prueba completa de ese aserto la agrupa así:

- a) la experiencia toda del siglo XIX, que se caracteriza por una serie sucesiva de actos de inmiscuición del Estado en el sentido de corre-

<sup>23</sup> GRINKO, *El plan quinquenal de los soviets*, pág. 239 y siguientes.

<sup>24</sup> LUIS ROQUE GONDRA, *La Prensa*, agosto 4 de 1934.

<sup>25</sup> CAHEN SALVADOR, *L'Economie discipline*, Rev. Parlementaire, marzo de 1934.

- gir, acentuar, dirigir tal o cual actividad privada, notablemente acrecentada por la experiencia de la gran guerra, durante la cual los países en lucha sólo tuvieron la sensación de seguridad después de haber concentrado la dirección de toda energía;
- b) el sincronismo realmente sintomático de la producción del fenómeno, que lo hace aparecer como respondiendo a causas universales;
  - c) por fin, el examen de los diversos mercados internos, en los que reina la anarquía indomitable, con excesos de producción, caídas de precios, competencia insostenible y principalmente, la situación agrícola.

Al trazar la línea general que habría de seguir su implantación en Francia sostiene que existe una serie de factores que la dificultan. Entre ellos anota la diseminación de los agricultores y el fuerte arraigo de la cultura y de la rutina rústicas, que hacen poco menos que imposible hacer sentir en ella todo influjo coordinador. El caso de Rusia, agregamos nosotros, con su formidable problema de sincronización del ritmo de una industria adelantada (hablamos del período de reconstrucción) y una agricultura individualista. Como paso preparatorio, son para este escritor, "las ententes económico-industriales y agrícolas, nunca más necesarias."<sup>26</sup> Ellas son el basamento de la reorganización. Mediante ellas, podría iniciarse el período de la "economía concertada", que es el preludio de la reforma integral.

Estas ideas aparecen recogidas en el proyecto FLANDIN-MARCHANDEAU, sobre coordinación de las empresas centralizadas y constituyen la prueba de la existencia, en la propia Francia, de un serio movimiento de transformación en la economía clásica, que PAUL PIC llama el "neo corporativismo".<sup>27</sup> Ese movimiento, que está a la orden del día, canaliza en dos sistemas: el primero, fuertemente impresionado de las ideas fascistas, tiende a dotar al país de un parlamento corporativo y su expresión más concreta y perfecta, a juicio del autor citado, es el proyecto del diputado por París, M. DOMMANGE.<sup>28</sup> El otro, de carácter netamente democrático, mantiene la distinción de lo político y lo económico, deja al parlamento sus rasgos genuinos de representante de la voluntad popular, a cuyo lado funcionaría un consejo económico que facilitaría y orientaría su función legislativa. A este propósito, provee el proyecto de M. PAUL BONCOUR, del 24 de enero de 1923, que fundamentalmente tiende a ampliar y reforzar la organización del Consejo Nacional Económico creado por decreto del 17 de enero de 1925, de carácter puramente orientador y consultivo, reforzando en él la representación profesional y la proletaria.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> CAHEN SALVADOR, *Revue Politique et Parlementaire*, cit.

<sup>27</sup> *Le Corporatisme Contemporain*. (*Revue Politique et Parlementaire*, septiembre de 1934.)

<sup>28</sup> *Proposition concernant la Reforme de l'Etat* (*Revue Hebdomadaire*, 21 de abril de 1934.)

<sup>29</sup> PAUL PIC, *Revue Politique et Parlementaire*, septiembre de 1934, citado.

En su amplio sentido etimológico e histórico, la corporación es una agrupación de artesanos autónomos, investida de cierto predominio profesional que tiene bajo su dependencia a los "compagnons" y a los aprendices. Su organización tiene fuertes resabios litúrgicos. Su desaparición no ocurrió en Europa Central y Oriental sino a principios del siglo xx. Fue barrida, precisamente, por los principios liberales y por la organización de la gran industria.<sup>30</sup> Bien que de caracteres diferenciados, diríase que se toma hoy la revancha o que la humanidad retoma el hilo de una evolución interrumpida. Los rasgos diferenciales que pueden anotarse son muchos; pero con todas las variantes locales, uno puede admitirse como común y es, precisamente, el que a los efectos de esta exposición interesa anotar: su propósito de coordinar la producción.<sup>31</sup> *Es esa la característica económica del corporativismo tipo italiano, austríaco y portugués*, en el que se mantiene la *organización sindical*, que es la base misma de su estructura, la espina dorsal del Estado corporativo.<sup>32</sup> *A la inversa ocurre en la organización hitleriana*, en la que la organización sindical ha sido total y absolutamente suprimida. En el estudio citado de LAUFENBURGER, se hace un examen comparativo minucioso entre el sistema alemán y el italiano, destacando los caracteres netos que los diferencian, tanto por su origen, su finalidad y su reglamentación.

La Sociedad de las Naciones, por los órganos de sus publicaciones oficiales, asigna a las causas de estos movimientos de transformación económica, un origen que difiere del que anota CAHEN SALVADOR. "Influencias no solamente económicas, sino también políticas, sociales, estratégicas y hasta religiosas, han contribuído poderosamente a orientar la sublevación contra los sistemas conexos de la democracia, del *laisser-faire* y del internacionalismo."<sup>33</sup>

Y a pesar de que encuentra los orígenes del movimiento general que se opera, con mucha anterioridad al desenvolvimiento de la crisis, formula reservas serias sobre la posibilidad de que él constituya una forma definitiva destinada a sobrevivir al estado de emergencia. Esta consideración se reafirma con el examen de las cifras que presenta y que revelan que la concentración industrial ha tenido un fuerte incremento en los años de depresión. Así, por ejemplo, en Noruega, único país del que se poseen estadísticas oficiales, el número de carteles registrados asciende de 158 en 1928 a 201 en 1934, y en Alemania, desde el período de 1922 a 1930, la cifra sube de 1.000 a 2.100. En Checoslovaquia, a raíz de la ley que dispone su registro, se anotaron en el mismo año 538. Afirma que la producción mundial sujeta al contralor de la tendencia monopolizadora, no sobrepasa del 20 %, lo que permite afirmar que "la concurrencia es todavía una fuerza pujante". Desde

<sup>30</sup> PALACIOS, *El nuevo derecho*, pág. 101 y siguientes.

<sup>31</sup> LAUFENBURGER, *L'économie corporative en Italie et en Allemagne*.

<sup>32</sup> PAUL PIC y LAUFENBURGER, obra y lugar citados.

<sup>33</sup> *Revue de la situation économique mondiale*, 1933-34, pág. 83.

luego, que en esas cifras no se incluye la producción de países que, si bien no están sujetos al contralor específico de empresas centralizadoras, sufren el intervencionismo regulador de carácter general donde la concurrencia está, cuando menos, limitada. Son los países cuyo sistema examina más adelante.<sup>34</sup>

De intento he excluído de estas breves consideraciones generales el ejemplo interesante que fluiría del estudio de la organización y estado actual de Rusia, porque en ella, superado el período de la *Nep*, dentro del cual florecen algunas actividades individuales, poco hay que pueda servir de parangón o de antecedente para el estudio de actividades marcadas por el predominio de la acción individual y ni siquiera de colectividades de individuos. El Estado maneja por intermedio del "gosplan" en forma tan estrecha y completa los planes de reconstrucción y superación socialista, que las actividades económicas por definición le pertenecen hasta en sus más mínimas manifestaciones.<sup>35</sup> Para LUCIEN LAURAT, en su excelente trabajo crítico sobre "La economía soviética", la economía dirigida se inicia en el período de la "nueva política económica" (*Nep*), como una necesidad de controlar las actividades privadas que florecieron durante ese período de retroceso impuesto por las condiciones internas y externas. A ese respecto anota: "Se había adoptado la *Nep*. Los cambios se habían desembarazado de los obstáculos del comunismo de guerra, la producción recobraba su marcha. Frente al sector socialista se alzaba la economía privada, capitalista y parcelaria. El Estado soviético tomó las primeras medidas con propósito de dirigir la economía. Por vez primera, la población de un gran país vive bajo el régimen de la «economía dirigida». Pero no se trata de dirigir la economía en el sentido general de la frase. El partido que dispone del poder político, cuyos recursos económicos son poderosos, a despecho del retroceso de 1921, cree deber dirigirla hacia un fin determinado: el socialismo. Está dispuesto a servirse de todos los resortes del poder: económicos, financieros y políticos, para realizar paso a paso las tres características esenciales del socialismo: oponer un dique, primero, y suprimir, en seguida, la anarquía del mercado y de la producción en el sector entregado a la iniciativa privada; controlar la ganancia capitalista, en espera de hacerla desaparecer, en la esfera abierta al capital; llegar a la desaparición de las clases transformando a todos los ciudadanos en propietarios colectivos de todos los medios de producción y a la vez en trabajadores, a excepción de los que no pueden ya, o aún, trabajar." (LUCIEN LAURAT, *La economía soviética*, p. 139.)

<sup>34</sup> Ver trabajo citado, páginas 79 y siguientes, y espec. página 84.

<sup>35</sup> Estas manifestaciones no deben interpretarse como una despreocupación por los problemas rusos. Antes al contrario, los he seguido con vivo interés hasta en sus detalles y soy de los que piensan que desde el punto de vista técnico, son susceptibles de proporcionar una experiencia interesante. Sin ir más allá, el inopinado problema del "ritmo" y sus consecuencias imprevistas, es susceptible de provocar serias dificultades en cualquier tipo de economía planificada.

En cambio, en las organizaciones que acaso puedan llamarse "intermedias", como lo hace notar el autor antes citado, el esfuerzo constructivo e innovador, no tiende a oponer la asociación al individuo, ni al derecho individual el esfuerzo corporativo, sino a conciliarlos en una colaboración tan armoniosa como sea posible.<sup>36</sup>

No entra en nuestro propósito el hacer una exposición sistemática ni crítica de las llamadas legislaciones corporativas o economías planificadas. Saldría del carácter netamente monográfico que nos proponemos imprimir a este trabajo. Pero nos ha parecido indispensable hacer una breve digresión sobre el punto en cuanto demuestra que el propósito regulador es poco menos que universal, en oposición al régimen creado por nuestra ley que lo excluye en absoluto más allá de la medida necesaria, que todos admitimos, para regular actividades ilícitas o perjudiciales social y económicamente hablando. Es necesario, también para mantener la unidad de exposición, ya que al hacer el estudio específico de algunos antecedentes extranjeros sobre el punto que nos interesa, nos encontramos con que la amplitud del derecho de concentración o entendimientos industriales y comerciales, están condicionados por el sistema económico adoptado con caracteres más generales. Más aún; como lo hace notar el distinguido profesor de legislación industrial de la Facultad de Derecho de Lyon, PAUL PIC, el proyecto FLANDIN-MARCHANDEAU, que tanta resonancia tuvo como instrumento de una nueva política económica, tiende a establecerse una verdadera conciliación entre el sistema liberal y el corporativo. Vale decir, que sus disposiciones específicas, en lo que se refiere a las "ententes" industriales, aparecen como elemento activo y no como efecto de la transformación.<sup>37</sup> Hemos de analizar más adelante sus disposiciones.

Hay, además, un motivo circunstancial de profundo contenido ético en el examen de todas las formas económicas más o menos disciplinadas. No se concibe, por grande que sea el propósito social defensivo, que puedan incorporarse a la categoría de actos delictuosos los procedimientos admitidos por un consenso tan general como el que hemos visto más que como lícitos, como representativos de una nueva era. La figura del delito, malgrado sea el económico, debe tener un contenido de carácter universal, que responda a un concepto ético medio. En las condiciones actuales de evolución económica, el delito que se pretendió de carácter económico, se transforma en otro de carácter político en cuanto limita o veda una transformación social determinada.

<sup>36</sup> CAHEN SALVADOR, *ob. cit.*

<sup>37</sup> PAUL PIC, *Le projet de loi Flandin-Marchandeaup sur les ententes industrielles.* (Revue Politique et Parlementaire, marzo 1935.)

## III

*Antecedentes específicas sobre reglamentación industrial - Del Código Penal a la constitución del Estado - El cartel industrial como instrumento de transformación económica y política - La libertad reglamentada*  
*Conclusiones*

La materia está regida en Italia por las disposiciones de los artículos 6, 8, 10, 11 y 12 de la ley del 6 de febrero de 1934.<sup>38</sup> El primero de ellos dispone que "el Jefe del Gobierno puede, a propuesta del ministro de las corporaciones, constituir por decreto, comités corporativos que tendrán la misión de disciplinar las actividades económicas relacionadas con determinada rama de la producción". La segunda disposición citada "faculta a la corporación, en los términos de las leyes del 3 de abril de 1926 y decreto real del 1º de julio de 1927, a dictar las normas del reglamento colectivo de las relaciones económicas y para la disciplina unitaria de la producción".

El artículo 10 "autoriza a la corporación, en la esfera de su competencia, a fijar las tarifas a aplicarse a los servicios y prestaciones económicas y los precios de las mercaderías de consumo ofrecidas al público". Esas reglas, acuerdos y tarifas son sometidos a la aprobación de la Asamblea General del Consejo Nacional de las Corporaciones y son obligatorios después de su publicación por decreto del Jefe de Gobierno, según lo establece el artículo 11, bajo pena en caso de incumplimiento. Las corporaciones reglamentan, pues, por sí mismas, bajo la autoridad y control gubernamental, todo lo referente a los procesos de la producción y constitución de consorcios. El gobierno se reserva la facultad de establecer si esos acuerdos son obligatorios o meramente facultativos y puede prohibir aquellos susceptibles de perjudicar la economía nacional. A partir de la ley de 1934, se han constituido numerosas asociaciones comerciales obligatorias, principalmente en la exportación.<sup>39</sup>

Ya la ley del 18 de junio de 1932 había acordado al gobierno la facultad de crear consorcios obligatorios para regular la producción; fue el primer paso.<sup>40</sup> Ese régimen fue completado con la ley del 13 de enero de 1933, que reglamentaba la apertura de nuevos establecimientos industriales y comerciales en determinadas ramas de la producción. Sin embargo, la creación obligatoria, según ha quedado expuesto, no tomó impulso hasta 1934, bajo el régimen corporativo "totalitario". ASQUINI, subsecretario de las corporaciones, hacía notar en el Senado, en sesión del 1º de abril, "que no había prác-

<sup>38</sup> *Hojas corporativas*, 1934, N° 1 (texto completo).

<sup>39</sup> PAUL PIC, *Revue Politique et Parlementaire*, marzo de 1935.

<sup>40</sup> Su texto íntegro en *Hojas de Informaciones Corporativas*, N° 4-5, de 1932. Se ha respetado su traducción, en muchos casos defectuosa.

ticamente consorcios obligatorios en Italia”, y que el único que existía, el de la siderurgia, vegetaba.

La indicada ley de 1932 disponía: “Con decreto real, a propuesta del Jefe de Gobierno, de acuerdo con los ministros interesados, oído el Consejo de ministros, puede ser autorizada la constitución de consorcios obligatorios entre los que ejercen una misma rama de actividad económica, con el objeto de disciplinar la producción y la competencia. La duración del consorcio queda determinada por el mismo decreto y no podrá ser superior a cinco años. Oídas las corporaciones competentes, con igual procedimiento, puede autorizarse para que cada consorcio obligatorio que regula ramas de actividades económicas conexas entre sí, quede coordinado en el interés de la economía nacional” (artículo 1°); en su artículo 2° establecía: “La constitución de un consorcio obligatorio, según el artículo anterior, puede ser autorizada cuando resulte: a) que haya sido solicitada por tantos interesados que representen siquiera el 70 % del número cumulativo de las empresas y el 70 % de la producción media efectiva del último trienio; o bien, a falta del número antes mencionado, de empresas que representen el 85 % de la producción. Para la creación de consorcios entre productores agrícolas, es suficiente que la solicitud sea formulada por tantos que representen el 70 % de la producción; b) que el gobierno, oído el parecer de la Corporación competente y de las demás que tengan en ello interés, repute la constitución del consorcio obligatorio, respondiendo a las exigencias de la economía general del país, por cuanto está dirigida a conseguir una organización técnica y económica de la producción más racional.” El artículo 3° se refiere a los consorcios en que pueda tener interés una empresa del Estado y la forma de coordinar su acción, supuesto que el Estado resolviese no incorporar su empresa al consorcio. El artículo 6° establece la intervención que cabe al gobierno en la dirección, estableciendo: “Los consorcios deben comunicar a los ministerios competentes las deliberaciones relativas a las directivas de su acción y todos aquellos actos que puedan ser eventualmente solicitados. Cuando las directivas del consorcio no respondan a las finalidades deseadas, el ministro competente puede invitar al consorcio mismo, mediante una interpelación a formalizarse por intermedio de la Confederación interesada, para que modifique su propia acción. El ministro mismo puede disponer, si es que la interpelación no consigue su objeto, que dentro de un término fijado por decreto, los componentes de los órganos directivos cesen en sus funciones y se provea contemporáneamente a su substitución. Además, está en su facultad, por iniciativa propia o a propuesta de la Corporación interesada, delegar un funcionario propio para que asista a las reuniones de los órganos directivos del consorcio. El consorcio puede ser suprimido antes del plazo determinado para su duración, con Decreto Real, emanado de acuerdo con el artículo 1° y oída, si fuese necesario, la corporación interesada, si es que su existencia se haya vuelto, a juicio

del gobierno, no conforme con los intereses generales del país." El artículo 7 determina las funciones de las corporaciones con relación a los consorcios obligatorios. Esas funciones, como hemos visto, han sido ampliadas por la ley de febrero de 1934. El artículo 8, por fin, establece la prohibición de iniciar nuevas empresas referentes a la rama que forma el objeto del consorcio. Esta limitación ha sido ampliada por la ley del 13 de enero de 1933, que establece en su artículo 1° de manera general: "Con el propósito de adecuar la dotación industrial de la Nación a las condiciones económicas generales, se confiere facultad al gobierno del Rey para que disponga que la creación de nuevas instalaciones industriales, además de la ampliación de establecimientos industriales, existentes, queden sometidos a una autorización gubernamental." <sup>41</sup>

Mussolini atribuye a esta organización, en el conjunto de las disposiciones de carácter corporativo, el alcance de una verdadera revolución. "El eje revolucionario del problema, ha dicho, consiste en la tercer función de las corporaciones, la dirección y la reglamentación de la producción. Yo deseo que el trabajo se organice en función de esos intereses de los consumidores, de los productores, de los obreros, de los técnicos. El Estado no deberá intervenir más que como árbitro supremo, como defensor de la colectividad. La corporación debe reglamentar todos los problemas de la producción, para limitar la anarquía que engendra las catástrofes. Es necesario terminar con las viejas ideas del capitalismo liberal."

Ha proclamado en diversas oportunidades que la iniciativa individual no ha sido abolida dentro del régimen fascista; ha proclamado, así mismo, la intangibilidad de la propiedad privada. Pero, lo indiscutible, en presencia de los textos citados y de la opinión de los comentaristas, es que eso es exacto dentro del régimen de subordinación que entraña la organización corporativa. Veía en el cartel, en el trust y en los konserns, una manifiesta tendencia hacia el socialismo con todos sus peligros (discurso del 14 de noviembre de 1933). No se registra una medida específica abolutiva; pero las posibilidades de su organización, después de la ley de 1934, están subordinadas al régimen general de organización de la producción. Es decir, sometimiento a las reglas corporativas y posibilidad de disolución en cuanto entrañe un peligro para la economía nacional. Si hemos entendido bien al dictador italiano, dice un autor, las nuevas corporaciones textiles, las de la metalurgia, de la viticultura, etc., deberán tomar la iniciativa de su programa y de su organización económica. Pero el Estado, en su carácter de cumbre de la corporación, se reserva una especie de veto todas las veces que el interés nacional se oponga al interés privado. <sup>42</sup> Este ejemplo aclara la actual organización industrial y comercial. En la realidad, el Estado ha impulsado o promovido la adapta-

<sup>41</sup> *Hojas corporativas*, N° 3, año 1933.

<sup>42</sup> LAUFENBURGER, *Revue Politique et Parlementaire*, abril 1934.

ción de los programas de fabricación mediante la facultad que le acuerda el artículo 6 antes citado.

La organización fascista del trabajo ha precedido y preludiado la organización económica. "Hasta ahora, insiste el autor citado, la iniciativa privada subsiste en el plano social con el contrato colectivo y sobre el plano económico con la facultad de ayuntamiento de las empresas." Pero, en los dos terrenos, las limitaciones son evidentes. El contrato colectivo es válido a condición de sujetarse al plan de la economía nacional y la comprobación de organismos dirigidos por una voluntad superior. Se ha sostenido que el consorcio, cualquiera sea su forma, entre entidades comerciales e industriales no cabe dentro de la economía corporativa. Bajo el título *La corporación «come»* a los sindicatos, publicó UGO SPINELLI un trabajo en "Crítica fascista" del 15 de octubre de 1933. Y otro autor, tomando la misma tesis, agregaba: "Los consorcios eran y son en la economía capitalista liberal un medio necesario contra los excesos de la libre concurrencia y para garantizar el provecho, pero la corporación «come» a los consorcios, de donde resulta imposible concebirlos dentro del corporativismo o considerar si pueden hallar auxilio en él, cuando, en realidad, tiende a combatirlos."<sup>43</sup> A eso contesta el articulista "que el sindicato permanecerá la célula indestruible de la corporación" y que no existe diferencia entre la función del sindicato y la del consorcio.

Con los elementos considerados, estamos en condiciones de reconstruir, siquiera sea esquemáticamente, el proceso seguido por la economía corporativa italiana y el papel desempeñado en ese proceso por las organizaciones industriales: primero, el agrupamiento en consorcios que llegan a la obligatoriedad y luego al régimen corporativo integral como una forma superior. El primero, que llamaríamos netamente capitalista, fue un paso preliminar, que ni siquiera contaba con las simpatías del Duce, según lo hemos visto y según lo expresa en su discurso del 13 de noviembre de 1933, "porque implica una forma decadente".<sup>44</sup> Cuando se discutió la ley de los "consorcios obligatorios" el honorable ASQUINI decía que hubiese sido de desear que la reglamentación hubiera comenzado por los voluntarios "que tienen una importancia orgánica y permanente en el ordenamiento fascista". A eso contestaba el honorable BORRAI admitiendo la observación, pero agregando: "Es verdad que el consorcio obligatorio está destinado, muy probablemente a quedar una excepción, que la ley en discusión trata de colocar dentro de los límites de la necesidad extrema e inderogable. Es verdad que el consorcio voluntario podrá ser la regla, en el fenómeno de la concentración productora. Por consiguiente, sería verdad que al consorcio voluntario debería atribuirse la función disciplinadora de la corporación y del Estado, aún antes y con preferencia del

<sup>43</sup> Citado por G. B. MANTELLI, *I consorci per la vendita de la produzione industriali in Italia*, en (Rivista di Politica Economica), dirigida por Scialoja, marzo de 1935.

<sup>44</sup> *Hojas Corporativas*, 1933, N° 11.

consorcio obligatorio. Pero no es menos cierto que esta ley ha nacido para enfrentar el fenómeno, así como se ha impuesto a nuestra atención en el curso económico, real y actual de nuestro país. Existe una incompatibilidad substancial entre fenómenos que van bajo el mismo nombre. El fenómeno de la concentración productora se presenta, bien es cierto, como general en la configuración económica moderna, pero con caracteres distintos desde nación a nación. Es preciso, entonces, decir que el movimiento de los consorcios voluntarios no presenta, en Italia, una marcha tan vigorosa que exija, de por sí sólo, una ley especial de control, como ha sucedido en Alemania, en los Estados Unidos de América y en otros países. *Se trata de un movimiento moderado, del cual ha surgido un sistema de consorcios voluntarios, por cantidad y calidad de importancia no decisiva.*"<sup>45</sup>

Y luego concluía con estas palabras que revelan bien a las claras lo que se esperaba de las providencias que se tomaban: "Si, pues, dentro de la confluencia armónica de estos principios, la formación de los consorcios quedará siempre «directa —como dice en el último acápite del segundo artículo, la ley en discusión—, a conseguir una organización más racional, técnica y económica de la producción» y se vinculará con un uso siempre más vasto de la norma corporativa, no debe «dubitarse» que estas providencias también señalan un paso decisivo hacia la realización de la política económica corporativa."<sup>46</sup>

LIEFMAN caracteriza con un ejemplo gráfico hasta qué punto las uniones industriales son populares en Alemania. "¿Qué ama de casa —dice— al quejarse de la carestía cada vez mayor del precio del azúcar o del alcohol, no ha recibido del proveedor la siguiente respuesta: «Sí, efectivamente, el cartel ha subido nuevamente el precio?»"<sup>47</sup> "La medida del desarrollo de los cartels en Alemania, está indicada por una evaluación semi-oficial, según la cual las organizaciones comerciales controlan alrededor del 50 % de las materias primas, del 25 al 30 % de los productos fabricados y del 15 al 20 % de los productos del artesanado. Comprendiendo las tasas de salario fijadas por acuerdos, se estima que 50 % de todos los precios de costo industriales están regidos por los cartels."<sup>48</sup>

Los convenios en forma de cartels, en su acepción moderna, aparecen inmediatamente después de la primera mitad del siglo XIX.<sup>49</sup> La venta de la sal estuvo sujeta permanentemente a un cartel de productores, públicamente conocida.

Antes del año 1923, la legislación alemana no contenía disposiciones

<sup>45</sup> *Hojas Corporativas*, abril-mayo de 1932, N° 10, pág. 2.

<sup>46</sup> *Hojas Corporativas*, abril-mayo de 1932, N° 10, pág. 3.

<sup>47</sup> LIEFMAN, *Cartells et trust*, pág. 1.

<sup>48</sup> *Revue de la situation economique*, de la Soc. de las Nac., pág. 81.

<sup>49</sup> SAINT LEON, pág. 52.

específicas, ni de carácter civil, ni de carácter penal.<sup>50</sup> A pesar de ello, se planteó la cuestión de si un convenio de cartel podría ser declarado ilegal en cuanto tiende a restringir la libertad del comercio y de la industria o en cuanto tiene por objeto el encarecimiento de las mercaderías, perjudicando a la colectividad. La tesis fue reiteradamente rechazada por los tribunales alemanes. El 4 de febrero de 1897, el Tribunal Supremo de Justicia del Imperio condenó a uno de los miembros del cartel de las pastas de madera de Sajonia a cumplir sus compromisos con el cartel y a pagarle una indemnización por no haberle entregado sus productos.<sup>51</sup> En tesis general, en esta primer época quedó cimentada y fuera de discusión el concepto de la legalidad del cartel. Se restringió simplemente su alcance. Así, por ejemplo, con fecha 2 de noviembre de 1907, el mismo Tribunal declaró que un industrial asociado que vende su fábrica, no está obligado a incluir en el contrato la obligación del sucesor de permanecer vinculado. Con el mismo criterio se declaró en noviembre de 1908 que la compañía metalúrgica *El Fénix*, al adquirir la mina *Nordstern*, que formaba parte del sindicato de la hulla, no estaba obligada en adelante, a restringir la producción de esta mina al tanto indicado por el sindicato.

La guerra dio un impulso singular a estas organizaciones y puede decirse que, a partir de 1914, se incorporan en forma definitiva a la condición de resortes oficiales.<sup>52</sup> El Dr. RATHENAU dispuso que todas las empresas alemanas que participaban en el aprovisionamiento y fabricación de artículos de guerra se concentrasen en uniones obligatorias que distribuirían las materias primas y los pedidos. El genial director de la *Allgemeine Elektrizitäts*, y creador de la sección de guerra de materias primas, concibió más tarde la organización del sindicato obligatorio como un plan orgánico, como el instrumento de una "nueva economía política". Bajo la sugestión de la experiencia de guerra, no concebía la dislocación de las concentraciones de emergencia. La idea del cartel aparecía superada. "Ya no se trata de una unión en defensa de intereses particulares, sino de una comunidad de producción en la cual todos los miembros se vinculan orgánicamente para formar una unidad viviente".<sup>53</sup> Prevee una organización horizontal, la unión de empresas de la misma rama de la industria profesional. Y otra vertical, de industria, que unirá todas las uniones profesionales que cooperan en la elaboración de un mismo producto, desde las labores preparatorias hasta los últimos perfeccionamientos. Estas uniones serán reconocidas y supervisadas por el Estado, hasta la colaboración. "Tomar las sociedades de guerra y trans-

<sup>50</sup> LIEFMAN, obra citada, pág. 226.

<sup>51</sup> SAINT LEÓN, cit., pág. 74.

<sup>52</sup> PAUL PIC, trabajo citado, *Revue Politique et Parlementaire*, marzo de 1935.

<sup>53</sup> HENRI HAUSER, *Walther Rathenau y la organización industrial de Alemania después de la guerra* en *Revue d'Economie Politique*, marzo-abril 1918.

formarlas de organizaciones puramente restrictivas en comunidades de producción, he ahí todo el programa." La sindicalización es obligatoria, pero ello no implica que todas las empresas han de formar parte del sindicato. Las empresas impropias, mal organizadas o de funcionamiento irregular, serán radiadas." En su forma jurídica, la unión será una sociedad por acciones; en su actividad, será un sindicato." Un organismo central dirigirá y realizará las operaciones del sindicato, suprimiendo intermediarios, recibiendo materias primas y pedidos, y distribuyéndolos. Indicará a cada empresa las necesidades de fabricación, tipos, modelos y sistemas comerciales de pago. "Ningún sindicato de la época moderna ha tenido posibilidades y derechos más amplios, ni mayores perspectivas de expansión."

Terminada la contienda, mientras en otros países, volviendo las cosas al quicio anterior, se disolvían rápidamente las oficinas creadas al mismo efecto, la política del Reich tendió, al contrario, a hacer de los cartels y de los konzerns, organizaciones permanentes y pujantes que habrían de permitir a Alemania vencida reconquistar su hegemonía industrial.<sup>54</sup>

Respondiendo a esa política, la constitución de Weimar, en su artículo 156, dispone: "El Reich puede, por una ley, bajo reserva de indemnización y por aplicación y por analogía de las disposiciones sobre la expropiación, transferir a la colectividad la propiedad de empresas privadas susceptibles de ser socializadas. Puede participar él mismo, hacer participar a los países o a los municipios, en la administración de empresas y sociedades económicas o asegurarse en otra forma una influencia preponderante en su administración. Además, el Reich puede, en caso de necesidad urgente, decidir por una ley la reunión en una explotación colectiva sobre la base de la economía, empresas y sociedades económicas con el fin de asegurar la colaboración de todos los factores de la producción, de hacer participar a la administración, a los patrones y obreros, y de regular, según los principios colectivistas, la producción, la creación, la distribución, el empleo, los precios, así como la importación y la explotación de las riquezas." Esa política no ha sido abandonada y es la que fija los rumbos de la legislación posterior. No existen en esa legislación disposiciones prohibitivas, ni menos punitivas. Establece sí, un control preventivo reglamentado por disposiciones especiales sobre la materia. Con ese criterio, se dicta la ordenanza del 2-XI-1923 que reglamenta minuciosamente el funcionamiento de los cartels. Se crea un tribunal especial, el tribunal de los cartels, cuya función es declarar, cada vez que lo requiera el poder público o aun por denuncias privadas si el organismo incriminado es o no susceptible de poner en peligro la economía colectiva o el interés público. Puede declarar la nulidad del contrato que le sirve de base en su totalidad; prohibir ciertos modos de ejecución del contrato; pronunciar el derecho a denunciar sus cláusulas sin términos en favor de los particulares o sociedades que lo inte-

<sup>54</sup> PAUL PIC, test. y lugar citado.

gren. Cuando el convenio es contrario a las buenas costumbres, pero no afecta la situación económica general, entrañando, por consiguiente, una cuestión netamente civil, el Tribunal carece de jurisdicción, sin perjuicio de llevarse la cuestión a los tribunales ordinarios, fundado en lo dispuesto por el artículo 138 del Código Civil.<sup>55</sup> Cuando entraña una injusta restricción de la libertad de sus miembros, puede requerirse la denuncia del contrato; no así cuando se trata de la simple limitación.<sup>56</sup> La ordenanza reprime especialmente "el abuso de poder de las organizaciones que amenacen con la ruina de empresas sanas y bien fundadas, sin que medien razones de necesidad económica, y por la sola preponderancia de una organización hostil". El carácter público o de defensa social de las decisiones del tribunal, ha sido destacado por el presidente del mismo en la memoria publicada el 21 de noviembre de 1927, que muestra el sentido general de sus decisiones. El contrato en sí mismo es válido mientras no contravenga lo dispuesto en el artículo 138 del Código Civil y sus disposiciones obligatorias para las partes como la ley mismo, hasta que el tribunal no haya sancionado su nulidad total o parcial por los motivos que se han examinado.

La organización legal se completa en el año 1933 con las dos leyes dictadas el 15 de julio sobre "reorganización del control" y sobre los "cartels obligatorios". La primera confiere al ministro de la economía nacional la facultad de disolver por sí mismo las organizaciones, cuando el interés nacional lo requiera. Por la ley de 1923 no tenía otra facultad que la de pedirlo al tribunal. Por la segunda, se confiere a los ministerios de la economía o al de agricultura: 1°) el derecho de crear por propia autoridad cartels obligatorios que engloben todas las empresas existentes en determinada rama de la industria; 2°) la facultad de prohibir, por tiempo determinado, la implantación de nuevas empresas; 3°) limitar su producción.

Con fecha 27 de febrero de 1934, se dicta la "ley preparatoria de la reorganización de la economía alemana".<sup>57</sup> Por esa ley se modifican en realidad los principios consagrados en las dos anteriores del año 1933, poniéndolas en consonancia con la "Carta del Trabajo", dictada el 20 de enero de 1934. Mediante ella, el ministro de la economía queda investido de la facultad de reconocer, constituir, disolver o fusionar, las "asociaciones económicas"; de reconocer a tales asociaciones como únicos representantes de la correspondiente rama de la industria; de modificar los estatutos sociales introduciendo el principio de "Führer";<sup>58</sup> de afiliar las empresas a las aso-

<sup>55</sup> KOCH, *Le regimen juridique des cartels anglais*, pág. 95.

<sup>56</sup> KOCH, obra citada, *Comparaison de droits anglais et allemand*, pág. 96.

<sup>57</sup> *Le Mouvement Syndical International*, enero-abril 1934, pág. 35.

<sup>58</sup> Sobre el principio del "Führer" ver "carta del trabajo", art. 1º y siguientes. Texto completo en *Le Mouvement Syndical International*, enero-abril 1934, y ADOLFO POSADA, *El principio del Führer o la desconstitucionalización del Estado*, La Nación,

ciaciones económicas, de nombrar y destituir al "Führer" de las distintas asociaciones.

Trataremos de fijar el alcance preciso de esta ley, que a todas luces aparece como una medida de emergencia, dado su carácter de preparatoria. Entre los trabajos que hemos encontrado sobre ella, figura el incluido en el número del *Mouvement Syndical*, ya citado, bajo el sugestivo título de "El Estado corporativo, supremo refugio del liberalismo". En el mismo se atribuye al ministro de la economía, SCHMIT, manifestaciones arraigadas en el sentido de "considerar indeseable el régimen de los cartels y todo entendimiento sobre precios" y que, "gracias al nuevo régimen, los jefes de industria podrían realizar el orden deseado sin convenios en materia de precios". Es decir, que los sistemas de "ententes" industriales, cuya magnitud hemos examinado en Alemania, aparecen superados o refundidos en otros de caracteres más netamente estatales, con marcado predominio de los "Führers" de las distintas ramas de la industria.

Dicha ley ha sido completada o reglamentada por la ordenanza del 27 de noviembre de 1934, que organiza en forma completa el funcionamiento de los distintos órganos de la economía corporativa sobre una base profesional y sobre una base geográfica. Las profesiones son divididas en siete grupos de "Imperio" (*Reichsgruppen*), a saber: industria, artesanado, comercio, bancos, seguros, energía y comunicaciones. El primero se subdivide en otros siete grupos principales. Los otros restantes y algún otro importante de la industria se subdividen en grupos económicos y subgrupos profesionales. Geográficamente, el Imperio se divide en trece distritos económicos que no corresponden a la antigua división de los estados alemanes.

Los grupos profesionales pueden, a su vez, dividirse geográficamente por distrito "cuando ellos tengan una necesidad económica urgente de unir empresas de una rama económica determinada en una circunscripción económica". La jerarquía local queda, pues, así: grupos de distrito de grupos de "Imperio"; grupos de distritos de grupos económicos; grupos de distritos de grupos profesionales. "Las empresas no pertenecen a ningún grupo local exclusivamente". Los jefes de los grupos de "Imperio" y de los grupos económicos son nombrados y destituidos por el ministro de la economía. Los jefes de grupos y subgrupos profesionales y los jefes de los grupos de distritos de un grupo de "Imperio", son nombrados por el jefe del grupo de "Imperio". Al lado de cada jefe funciona un consejo compuesto de los jefes de las subdivisiones inferiores; su misión es controlar la administración y las finanzas del grupo. La función de los grupos se define así: "Los grupos de la economía corporativa deben aconsejar y ayudar a sus miembros en el orden

mayo 6 de 1935. Según JELLINEK, allí citado, "este principio significa que las decisiones importantes en la vida pública deben tomarse por una sola persona y no por una multitud sin responsabilidad".

profesional. El jefe dirige su grupo de acuerdo con los principios del Estado nacional-socialista y trata los asuntos teniendo en mira el interés general de la economía corporativa y del Estado."

Los órganos consultivos son: "la cámara económica del Imperio" y trece "cámaras económicas" distribuídas en los trece distritos.

La Cámara Económica del Imperio es la representación colectiva de la organización profesional y local de la economía corporativa, de las cámaras de comercio y de industria y de las cámaras de artesanos. Su jefe y sus delegados son nombrados por el ministro. Trata las cuestiones sometidas por las agrupaciones afiliadas y las que le somete el ministro. Un consejo adjunto (*Beirat*), especie de comité director, compuesto de jefes de grupos de Imperio, de jefes de cámaras económicas, de un representante de la agricultura, un representante de los municipios, expertos y "personas de confianza", constituye, especialmente, el órgano asesor del ministro. En cada distrito funciona una "cámara económica", que "es la representación colectiva de la organización local de la economía profesional (grupos de distrito, de grupos de Imperio, grupos económicos), de las cámaras de comercio y de la industria y de las cámaras de artesanos de distrito". El ministro de la economía nombra a la vez los jefes de los organismos ejecutivos y los de los consultivos. Esta compleja organización de nueva data arranca a uno de los pocos autores que de ella se han ocupado, la siguiente reflexión: "Toda esta organización está tan estrechamente bajo la dependencia del Estado, que difícilmente se concibe cómo ella puede infundir vida a la economía del Imperio".<sup>59</sup>

Del estudio de la legislación clásica de los Estados Unidos de América poco provecho podría sacarse para nuestra investigación en cuanto ella es el exponente de una tendencia superada. Los legisladores que intervinieron asiduamente en la elaboración de nuestra ley, declararon reiteradamente, incluso su miembro informante, que habían seguido paso a paso la evolución de la legislación completada por la jurisprudencia de aquel país.<sup>60</sup> El Dr. Justo declaraba en una oportunidad que nuestra ley era un reflejo de las conclusiones de sus magistrados, sobre las que había meditado largamente. Y es exacto. En vano, pues, buscaríamos en la jurisprudencia fundada sobre las leyes antitrust americanas los elementos para fundar la crítica de nuestra ley.

No sucede lo mismo, sin embargo, con la experiencia de los últimos años, a la que nos hemos de referir sintéticamente, iniciada por la *National Recovery Act*, del 16 de junio de 1933. Es sabido que esta ley se propuso reorganizar bajo todos sus aspectos la economía americana, si bien por un período determinado. En el artículo 1º (*industrial recovery*), se propuso so-

<sup>59</sup> M. HAMELIN, cit. por CHAUDUN, *Revue politique* citada.

<sup>60</sup> Conf. *Estudio de la legislación represiva de los trusts*, publicado por el Seminario de la Facultad bajo la dirección del doctor ENRIQUE GIL.

meter a cada rama de la industria y del comercio a las prescripciones de un código llamado "de leal concurrencia" que las reglamentan bajo el triple interés de los trabajadores, de los patrones y de los consumidores. Su finalidad destacada es regularizar la producción y mejorar las condiciones del trabajo. "Bajo este punto de vista, la N.R.A. se opone enteramente a la antigua legislación antitrust (ley SHERMAN especialmente) que entrañaba para todos los consorcios industriales, aún para aquellos que no tenían otro objeto que regularizar los precios, una amenaza de persecución y que había llegado a permitir la persecución de las organizaciones obreras so pretexto de que aquéllas comportaban un atentado contra la libre concurrencia." <sup>61</sup>

La nueva reglamentación, precisamente, se propone limitar los abusos de la concurrencia, en el interés del público productor y consumidor. La N.R.A., afirma CONDLIFFE, del servicio de estudios económicos de la Liga de las Naciones, ha hecho desaparecer las barreras legislativas que se oponían a la realización de inteligencias comerciales. Algunos autores estiman que la estrictez de la jurisprudencia y la no menos estricta política de la Federal Trade Commission, han influido no poco en la formación del estado de cosas que luego pretende modificar la "administración del alfabeto". Así lo sostiene GIOVANNI FONTANA, en un último y muy documentado trabajo, y agrega: "Bajo un aspecto práctico, en cambio, las nuevas instituciones se encuentran en las antípodas de los principios establecidos en las leyes antitrust, no sólo permitiendo, sino imprimiendo a la industria una disciplina y un acuerdo para controlar la producción." <sup>62</sup>

THOMAS L. CHADEOUR, en un discurso pronunciado en el Instituto de Negocios Públicos de la Universidad de Virginia, decía: "El carácter del peligro y del mal han cambiado hoy tan fundamentalmente, que la industria sigue considerando la protección de la ley SHERMAN contra los monopolios como un instrumento jurídico precioso para cuidar la libertad de la competencia, pero los fabricantes estiman, al mismo tiempo, que el crecimiento de la estructura económica ha sido tan grande, que es muy difícil hoy día la realización de monopolio, en tanto que la concurrencia desenfrenada ha tomado el carácter de una calamidad mucho más real y que reclama el más urgente remedio. Por otra parte, cada día es más necesaria una coordinación industrial más sólida, pues las pérdidas ocasionadas por la duplicación en las actividades de la producción y la distribución corroboran esa necesidad. Entre 11 industriales de Nueva Inglaterra (estados del noroeste), la mayoría se ha mostrado favorable a la reforma. Entre éstos, varios se manifestaron partidarios de la simple derogación de la ley, y los que creen que ésta es un arma eficaz para combatir «las conspiraciones destinadas a limitar el comercio», por

<sup>61</sup> PAUL PIC, *Revue Politique Parlementaire*, 10 de marzo de 1935.

<sup>62</sup> GIOVANNI FONTANA, *I codici Roosevelt di leale concorrenza* en *Rivista di Politica Economica*, marzo de 1935.

la reorganización de la producción, aunque exponen ideas contrarias a la derogación, se pronuncian generalmente en favor de las enmiendas.”<sup>63</sup>

Menos categóricas, pero igualmente significativas, eran las palabras con que el Presidente acompañaba el proyecto: “Sustituir, decía, algunas viejas máximas relativas a la libre concurrencia, con nuevos métodos de contralor gubernativo, dar a los trabajadores una carta de derechos tan largamente solicitada, permitir, en fin, una activa cooperación en la industria.”<sup>64</sup>

La “declaración política” contenida en la sección I, título I de la *National Industrial Recovery Act*, después de declarado y reconocido por el Congreso el estado de emergencia, fija como norma de la nueva estructuración, “la organización de la industria con el propósito de obtener la cooperación entre los grupos comerciales”, “de promover y mantener una unidad de acción entre el trabajo y dirección bajo adecuada sanciones y supervisión gubernativa”. A reglón seguido establece “la necesidad de evitar indebidas restricciones en la producción, a menos, agrega, “que no sean temporariamente solicitadas”. Fija normas de defensa del pequeño productor (sección 3ª) y reglas obligatorias respecto de salarios, trabajo de menores, horas de labor, utilización de empleados ancianos, que deben incorporarse obligatoriamente a todos los códigos y cuya infracción considera caso de competencia desleal sometida a la Federal Trade Commission (sección 3ª b y Código base de julio 1934, artículo 1ro. sección 5ª b). El comercio al detalle hizo aprobar su código con fecha 22 de Octubre de 1933, respetando las condiciones generales sobre trabajo de menores, organización sindical, etc. Agrupó los establecimientos en tres categorías dentro de las cuales se puede optar sin permitirse cambio hasta el 31 de Diciembre de cada año. La categoría A permanece abierta de 52 a 56 horas por semana; la B de 56 a 63 y la C más de 63 horas. Los empleados de cada grupo no pueden trabajar más de cuarenta, cuarenta y cuatro o cuarenta y ocho horas semanales respectivamente, salvo casos determinados de balances. La escala de sueldos fijadas por el Blanket Code, fija más o menos la siguiente escala de salario: 14 dólares en las ciudades de más de 500.000 habitantes; 13.50 en las de 100.000 a 500.000; 13 dólares en las de 2.500 a 100.000 y así con ligeras variantes.

Los comerciantes deben acomodarse en las siguientes normas: supresión de publicidad innecesaria o que haga alusión a un competidor; prohibición de comisiones secretas; prohibición de comprar o vender mercaderías que no llevan el sello de la N.R.A. Para seguir y controlar el desarrollo de tales medidas se crea una Oficina Central del Comercio al detalle, un Consejo Nacional del Comercio al por menor con comités locales, comité consultivo por región y un Consejo Nacional económico del comercio al por menor.

<sup>63</sup> Cit. por GASTÓN MANIGOT, *La ley contra los truts* en (Revista de Economía Argentina, agosto de 1932.

<sup>64</sup> N. R. A. *Bulletin*, junio 16 de 1933.

El sistema aparece teóricamente perfecto. Sus previsiones sanamente inspiradas en un alto standard de vida, contienen un marco adecuado para desenvolverse dentro de él el armónico bienestar de un pueblo. Pero desde el punto de vista científico ocurre una preocupación. En efecto; ¿hasta qué punto el sistema adoptado puede invocarse como un precedente destinado a orientar las ideas? Su carácter de transitorio surge expresa é implícitamente de sus propios términos. Todo él aparece destinado a regir un período que se desea lo más fugaz. Esa era, efectivamente, la letra. De ese carácter son las disposiciones referentes a trabajos públicos, referentes a la *Agricultural Adjustment Administration* y muchas otras. Pero hay algunas, las fundamentales, las que han introducido normas radicalmente distintas en la conducción de los negocios incluso en la experiencia administrativa, que no podrán desaparecer y que dejarán huellas imperecederas, a pesar de los pronunciamientos de los tribunales. Con ese criterio, la experiencia americana puede ser utilizada como un precedente valioso que acentúa la línea de una evolución universal. Interesa destacar que, como en el caso de Francia, no aparecen afectados los grandes lineamientos de la estructura política lo que parece demostrar que no hay una unión indestructible entre los principios de la economía liberal y los de la organización democrática.

En Inglaterra no existe una reglamentación orgánica del cartel u otra forma de asociación. Es una cuestión que debe indagarse en el *Common Law*, como la mayor parte de las cuestiones jurídicas de ese país. Ello ha dado lugar a que se generalice la idea de que el cartel está implícitamente vedado, en cuanto el convenio que le da origen no puede generar una acción en justicia, ni menos obligar a uno de los intervinientes. Son las ideas de MACROSTY y SIMPSON.<sup>65</sup> Un autor moderno, FRITZ E. KOCH, en una investigación reciente, sustenta con toda precisión y con amplia documentación una opinión distinta. Existen contratos nulos, que no pueden dar lugar a una acción en justicia y que no ligan a los que los celebraron; “pero un estudio del derecho inglés fundado en las decisiones fundamentales de los tribunales ingleses, demuestra a la evidencia la falsedad de tal afirmación.”<sup>66</sup>

El autor hace resaltar, por otra parte, las dificultades de la investigación dada la naturaleza del derecho inglés, carente de codificaciones legales y en el de los jueces, en presencia del caso, realizan obra de legislador creando la norma aplicable, no tratándose de cuestiones reglamentadas por el *Statute Law*. Es lo que provoca la reflexión de POLLOCK: “Una regla de derecho impuesta por la Cámara de los Lores o por la Corte Suprema de Estados Unidos, es la ley del mundo anglo-sajón, mientras tal decisión no sea cambiada por una disposición legislativa expresa”. El autor afirma que las *Trade*

<sup>65</sup> HENRY W. MACROSTY, *Los trusts en la industria británica*. SIMPSON en *The Law Quarterly Review*, octubre 1925, citados por KOCH.

<sup>66</sup> KOCH, *Le regime juridique des cartels anglais*, 1931 Sirey.

*Unions Acts*, no son aplicables a los cartels y que las normas aplicables deben buscarse exclusivamente en las sentencias judiciales. "Las *trade unions acts* han contribuido en gran medida a traer la confusión sobre la teoría inglesa porque sus disposiciones prohibitivas de ciertas resoluciones han sido falsamente interpretadas y mal comprendidas."<sup>67</sup>

El *Common Law* crea al respecto la teoría del *restraint of trade*, interdicción de la concurrencia. Todos los *restraint of trade*, de cualquier suerte que sean, generales o parciales, fueron considerados nulos como contrarios *to public policy*.<sup>68</sup> El principio se atenúa a medida que se opera la evolución económica. Posteriormente se admite en determinados contratos cláusulas sobre concurrencia, declaradas válidas. Se admite luego que un *restraint of trade* parcial, es decir, una cláusula de concurrencia limitada a determinadas plazas, a determinadas personas y géneros de comercio, es válida a condición de que sean *reasonable*, tanto desde el punto de vista de las partes contratantes, como de la *public policy*.<sup>69</sup> En etapas posteriores desaparece la distinción entre el *restraint* general y parcial<sup>70</sup> y la teoría se reafirma en numerosos pronunciamientos.

La definición más exacta, a juicio del autor citado, sobre el concepto *reasonable*, es la que diera Lord MACNAGHTEN: "El público tiene interés en que toda persona pueda dirigir libremente su comercio. Toda intromisión en la libertad de la acción individual en lo que concierne a la forma en que cada uno pueda manejar su comercio y todas las restricciones que les sean impuestas son contrarias a la *public policy* (orden público) y por consecuencia, nulas. Esa es la regla general, pero admite excepciones. El *restraint of trade* y la intromisión en la libertad individual pueden justificarse por las circunstancias especiales de un caso particular. Es una razón suficiente si el *restraint of trade* es *reasonable*, vale decir, si está en relación con el interés de los beneficiarios y no es nocivo para el público." Ese criterio se aplicó en el caso *Hare v. London and Nort Western Railway Co.*, en el que se decía: "Es un error creer que es de interés público que dos sociedades se persigan la una a la otra, hasta que una de ellas sea arruinada. El resultado de tal lucha será finalmente una elevación exagerada en el precio del transporte."

Como síntesis de su minucioso estudio, KOCH concluye: "Los contratos de cartel son válidos y tienen fuerza de ley a condición de que no traspasen ciertos límites en lo tocante a las restricciones que crea *reasonables* y no afecten el orden y conveniencias públicas (*public policy*), vale decir, que no conduzcan a una situación de monopolio; la jurisprudencia se atiende a las

<sup>67</sup> KOCH, obra cit., pág. 15.

<sup>68</sup> COLGATE BACHELER (1601) y DORCEY V. ALLEN (citados en KOCH).

<sup>69</sup> MITCHELL v. REYNOLDS.

<sup>70</sup> Opinión del juez Tindal en HORNER V. GROVES (1831).

circunstancias económicas, que son variables y a ese respecto el criterio varía con el tiempo y las circunstancias.”

Otros autores ingleses son partidarios de la misma evolución, para combatir “el individualismo que corre pujante en las venas de los hombres de negocio ingleses”.<sup>71</sup> Para KEYNES, la guerra ha sido factor que ha contribuido fuertemente a desarrollar el espíritu de unión y las circunstancias difíciles de los últimos tiempos han acrecentado considerablemente el número de uniones, “ententes” y cartels que tienen como finalidad “prevenir la concurrencia homicida”.<sup>72</sup> Sir ALFRED MOND, organizador del vasto trust “Imperial Chemical”, que llegó a dominar su industria, se pronunciaba así en su libro “Industry ad Politics, en el año 1925: “La vida evoluciona demasiado rápidamente hoy para que los negocios sean realizados por empresas aisladas pertenecientes a M.X. o a M.Y., y solamente una inteligencia entre los dirigentes les puede dar la fuerza necesaria para una concurrencia victoriosa contra los grandes grupos del extranjero. Mi experiencia personal me ha demostrado que, en el conjunto, es más fácil conducir los grandes negocios que los pequeños. En una empresa de poca envergadura, un error conduce a la bancarrota, mientras que en las grandes es posible evitarlo y llegar a fin de año con resultados favorables.”

Estas prédicas, y sobre todo las del futuro Lord MELCHET, citado en último término, dieron por resultado precipitar a Inglaterra en una corriente francamente concentracionista, en la que han surgido los grupos más poderosos, como son los de Unilever, Vickers Armstrong, Beadmore, etc. Las causas de carácter económico que impulsan este movimiento están sobriamente estudiadas en el artículo de G. A. NICOLAS “Inglaterra y las ilusiones de la racionalización”<sup>73</sup> al que nos remitimos para no ir más lejos de la cuestión central. Entre esas causas, como lo anotan otros autores que ya hemos tenido oportunidad de examinar, se señala, en primer término, la experiencia de la gran guerra. Lo cierto es que la reacción ha sido tan violenta en los últimos años que se creó un estado psicológico colectivo que atribuía todos los males y todos los desplazamientos sufridos por los productos ingleses, a las condiciones individualistas de la producción, que consumía sus mejores energías en una concurrencia estéril. Había ejemplos que resultaban gráficos e impresionantes y que corrían de boca en boca. ¿Cómo podían las fábricas de acero inglesas competir con las alemanas o con las americanas? La más importante de ellas, la casa Dorman Long, producía en un año 650.000 toneladas de fundición y 730.000 de acero. La United States Steel Corporation, entre tanto, producía 13 y 18 millones respectivamente, y 6 y 7 millones respectivamente la Vereinigte Stahlwerke.

<sup>71</sup> MACDONELL, *Trusts report*, pág. 18.

<sup>72</sup> KEYNES, *Manchester Guardian* del 23 de noviembre de 1926.

El autor citado sostiene que el movimiento iniciado no ha tenido gran suceso a juzgar por los ruinosos ejercicios de algunas empresas, como ser la Lancashire Cotton Corporation, la Combined Egiptian Mills, la Fine Cotton, etc. Sostiene, además, que la política del Banco de Inglaterra últimamente no es favorable a la tendencia. MICHEL CHAUDUN, *La reglamentación de las empresas de distribución*, no piensa lo mismo.<sup>74</sup>

El estudio de la cuestión es singularmente interesante en Francia. A despecho de lo expresado por el miembro informante de la comisión, el examen del sistema francés, que presentaba como distinto y opuesto al americano, ofrece para la consideración de uno de los puntos capitales, antecedentes de un valor insospechado. En Francia, precisamente, tuvo origen la fórmula legislativa que calificaba de delictuoso el acto económico que alterase la ley de la oferta y la demanda. Su adopción respondió al propósito de atemperar el rigor excesivo de las leyes revolucionarias sobre los ataparamientos, y ha permanecido intangible desde el año 1810 hasta la última reforma de 1926. Pero, en cambio, la jurisprudencia ha tenido que realizar un largo y sostenido trabajo, como lo dice GARRAUD, para adaptar sus disposiciones a nuevos hechos no previstos. El resultado final ha sido que al criterio del respeto religioso del principio económico, sucediera otro más objetivo y, sobre todo, más en consonancia con las continuas brechas que la experiencia abría a los principios puros. Es así cómo, tras una larga elaboración jurisprudencial, el criterio es sustituido por el examen del resultado, es decir, de las ganancias obtenidas.

Resulta particularmente provechosa su enseñanza, puesto que su estructura económica, hasta el presente, no ha sufrido ningún cambio sustancial y ostensible, permaneciendo, al menos en su aspecto legal, fiel a los principios clásicos.

Hasta el año 1926 rigió en Francia como único texto específico sobre el punto, el artículo 419 del Código Penal de 1810. Esa disposición legal resistió todas las vicisitudes legislativas y en su texto se fundan construcciones jurídicas tan amplias que en muchos casos lo han modificado.

La ley del 3 de diciembre de 1926 así lo reconoce y al reemplazarlo, consagra, en tesis general, los dictados de la jurisprudencia.

El artículo 419 del Código Penal establecía: "Todos los que por medio de hechos falsos o calumniosos, intencionadamente divulgados entre el público, o de ofertas excesivas sobre los precios exigidos por los mismos vendedores, por coalición entre los principales detentadores de una mercancía o de un género de uso corriente, hechas con el fin de no venderle, o de hacerlo sólo a un cierto precio, o los que, valiéndose de cualesquiera medios o procedimientos fraudulentos, hubieren producido el alza o la baja en los

<sup>74</sup> *Revue politique et parlementaire*, mayo 1935.

precios de los géneros o mercancías, papeles y efectos públicos, haciéndole subir o bajar más allá de los precios que habría determinado la concurrencia natural y libre del comercio, serán castigados con un arresto de un mes, a lo menos, y de un año cuando más, y pagarán además una multa de 500 a 1000 francos.”

“Ante un texto legal semejante —dice SAINT LEON— parece imposible, a primera vista, toda formación de un sindicato industrial, porque ¿cuál es, en efecto, el sindicato que no se haya propuesto, temporalmente al menos, y a continuación de una baja exagerada, producir un alza por encima del precio (tal vez desastroso) que la concurrencia natural haya determinado?”<sup>75</sup>

A esa consideración agrega LEON MAZEAUD que el dicho articulado hace de la coalición —al igual de las falsas noticias o de cualquier otra maniobra fraudulenta— “un medio ilícito suficiente por sí mismo para cometer el delito”. Es lo que se ha dado en llamar el delito de *coalición*. Y agrega el mismo autor citado: “La aplicación de tal sistema en la hora presente sería de funestas consecuencias tanto para los consumidores como para los productores.”<sup>76</sup> La jurisprudencia ha debido corregir su aplicación literal, haciendo los siguientes distingos: en primer término, excluyendo aquellas asociaciones que no se ajustaban estrictamente al texto legal; en segundo lugar, teniendo presente las necesidades mismas de orden económico que las llevaron a realizar actos incriminados. El criterio que predominó en este sentido se fundó en las ganancias que podrían ser consideradas normales o perjudiciales para el bien público. El artículo 419 reprimía toda alteración de los precios fijados por la concurrencia natural y libre, es decir, la alteración de su efecto natural. El principio económico mismo estaba en la base de la ley y su violación, como en la ley argentina, constituía el acto reprimible.

Data del año 1838 la primera reacción contra ese absolutismo doctrinario. En efecto, se señala una sentencia de la Corte d'Aix, de julio 27 de 1838, como la primera que, dejando de lado la aplicación pura del principio, buscó en los efectos nocivos, el factor reprimible. “Los precios anteriores —dijo la Corte— procuraban a sus miembros un beneficio suficiente; los adoptados por la unión producen beneficios excesivos. La *entente* no es una *bonne union*.”<sup>77</sup> En 1891, la Corte de París desecha la aplicación del artículo 419 porque el convenio “ha tenido por finalidad la defensa de los intereses comunes de una industria”.<sup>78</sup> La Corte de Grenoble, en sentencia del 1° de mayo de 1894, declaró lícita una unión “porque sus miembros han perseguido no el alza por medios artificiales, sino limitar el envilecimiento de los precios atenuando

<sup>75</sup> SAINT LEON, ob. cit., pág. 99.

<sup>76</sup> LEON MAZEAUD, *Le regime juridique des ententes industrielles en France*.

<sup>77</sup> MAZEAUD, ob. cit., pág. 162.

<sup>78</sup> DALLOZ, *Jurisprudence generale*, 1892, tomo II, pág. 69.

los rigores de la concurrencia".<sup>79</sup> La fórmula hace fortuna y se suceden una serie de sentencias que adoptan el mismo principio: la acción defensiva de los productores tendiente a atemperar los rigores de la competencia no es punible.<sup>80</sup> Esa jurisprudencia se mantiene hasta nuestros días (Corte de Montpellier, 16 de julio de 1914; Cámara Civil de la Corte de Casación, 26 de octubre de 1921; Corte de Burdeos, 14 de diciembre de 1926).

No interesa seguir, a los efectos de este trabajo, la larga y complicada hermenéutica legal puesta en juego para llegar a este resultado. Hasta en sus mínimos detalles la sigue el autor antes citado.<sup>81</sup> Lo que interesa destacar es que allí donde la ley exigía el respeto absoluto del principio de la libre concurrencia (el precio), los jueces admitieron excepciones y distingos que permitían dejarlo de lado a veces o perfeccionarlo otras. A partir de la mitad del siglo pasado, allí donde no cabe la opinión dogmática porque se opera en la carne viviente y humana, se admitió la imposibilidad de elevar a la condición de canon social incommovible un principio científico por grande que fuera en su hora el mirage seductor. La prudencia, al respecto de las actividades humanas, aconsejaba distinguir. Y el principio nacido al calor de fuertes convicciones doctrinarias y como una reacción revolucionaria contra un régimen que se quería extirpar, fue perdiendo su fuerza. Todavía no se habían apagado los ecos del *Contrato Social*.

En el estudio de una cuestión de esta índole, es relativamente fácil eslabonar elementos que favorezcan determinadas ideas. Pero en el caso, la obra de la jurisprudencia fue tan uniforme que se admite sin lugar a dudas que la reforma que luego se produce no hace sino incorporar al texto de la ley sus principales conclusiones, las más uniformes.<sup>82</sup> "La jurisprudencia —declaraba M. REYNALD, miembro informante del proyecto de 1926— establece que no se pueden confundir todas las uniones, que las hay buenas y malas y no se ha permitido reprimir sino aquellas que perseguían propósitos delictuosos falseando el curso normal de los precios. El texto que sometemos tiende a consagrar esa jurisprudencia." Y el ministro de Comercio, BOKANOVSKI, agregaba en el Senado: "En lo que concierne a las coaliciones, el proyecto que os ha sido sometido, diferencia netamente las de caracteres delictuosos definidos por el artículo 419 y las que, reglamentando la concurrencia para ponerla en armonía con las necesidades del mercado, no han tenido otro propósito que el de mantener un equilibrio normal entre la producción y el consumo, la estabilidad del mercado y la regularidad del trabajo, evitando la crisis de sobre producción y que son, por otra parte, nece-

<sup>79</sup> DALLOZ, ob. cit., 1895, tomo II, pág. 221.

<sup>80</sup> MAZEAUD, ob. cit., pág. 150 y sentencias allí citadas.

<sup>81</sup> MAZEAUD, ob. cit., pág. 152.

<sup>82</sup> GARRAUD, en su prefacio a la obra de MAZEAUD citada.

sarias para salvaguardar nuestros intereses nacionales frente a otras combinaciones del mismo orden realizadas en el extranjero.”

Literalmente, el texto de 1926 no introduce modificaciones sustanciales. El inciso 2° del artículo 419, modificado, que es el que nos interesa, dice así: “O que ejerciendo o que tratando de ejercer, sea individualmente, sea por reunión o coalición, una acción sobre el mercado con el fin de procurarse una ganancia que no sería el resultado del juego natural de la oferta y la demanda, hubieran, directamente o por interpósita persona, operado o tentado de operar el alza o la baja artificial de los precios de mercaderías o efectos públicos, serán castigados,” etc.

Pero no ocurre la misma reflexión si se examina a la luz de las manifestaciones reiteradas que precedieron a su sanción. El primer criterio amplificador de sus disposiciones, surge de un acuerdo unánime en el sentido de que la nueva ley consagraba e incorporaba los dictados de la jurisprudencia en la que se admitía sin reservas que había elementos suficientes como para adaptar la disposición legal a las nuevas necesidades económicas.<sup>83</sup> La disposición antigua reprimía la alteración de los precios logrados por el juego de la competencia. La nueva disposición condiciona esa exigencia al determinar un fin de la maniobra: lograr una ganancia, que en concepto de los legisladores, debía ser anormal.<sup>84</sup> En el curso de la discusión se recordaron las manifestaciones de FAURE, que en su exposición de motivos de 1810, decía: “La disposición no puede aplicarse a las operaciones francas y leales que distinguen a los verdaderos comerciantes. Lejos de crear sistemáticamente bajas excesivas o alzas exageradas, ellas tienden a contenerlas dentro de los límites que aconsejan las circunstancias y por consiguiente son útiles al comercio, preservándolo de sacudidas que le son funestas.” Se admitió que donde la ley habla del “juego natural”, debe sobreentenderse normal, de donde se infiere que la acción que se ejerce sobre el mercado para atemperar sus consecuencias nocivas no está vedada. El ministro REYNALDY, citando a GARRAUD, concluía, pues, que “la ley de 1926 castiga toda alteración de los precios tendiente a obtener beneficios anormales. La coalición no constituye delito por sí misma; no lo constituyen tampoco los actos razonables tendientes a provocar el beneficio normal que es lo que se requiere del libre juego de la oferta y la demanda”.<sup>85</sup> Se plantean luego algunas objeciones para establecer qué debía entenderse por beneficio normal. A esas objeciones se respondió que esa era una cuestión de hecho de posible solución teniendo en cuenta la finalidad de la disposición legal y atendiendo a las circunstancias particulares.

<sup>83</sup> MAZEAUD, ob. cit., pág. 96.

<sup>84</sup> HUGUENY, *Commentaire de la loi de 3 de décembre 1926, Lois Nouvelles*, tomo I, pág. 71.

<sup>85</sup> *Journal Officiel*, sesión del 13 de marzo de 1924, pág. 1262, cit. por MAZEAUD.

Cabe destacar como síntesis de esta larga exégesis que el criterio fundamental para juzgar los actos de los consorcios industriales y comerciales, es el que da la libre competencia. Pero han sido tales y tan grandes las brechas abiertas al principio puro, que se ha llegado a admitir, en realidad, un criterio nuevo en el que aquél no juega sino como guía orientadora. La sanción legislativa de 1926 es la expresión de un eclecticismo vacilante. Adviértese en ella el influjo estático de principios fuertemente arraigados que forman la matriz de todas las concepciones y el embate dinámico de ideas que se fundan en la realidad de los hechos. La evolución paralela de doctrinas opuestas, al decir del ex ministro ABEL GARDEY.<sup>86</sup> La evolución inmediatamente posterior parece dar la razón a los innovadores. En Francia, la tendencia que preconiza el abandono de los moldes clásicos —con diversas tendencias— es cada vez más arraigada. Ya hemos examinado someramente algunas de las iniciativas enderezadas a la modificación de la estructura misma del Estado. Los que preconizan la necesidad de armonizar “el espíritu de libertad con el de contralor”, forman un sector importante de la opinión. Y dentro de ella, “la conveniencia de limitar la producción por disposiciones imperativas o por una organización que actúe sobre el volumen y sobre la calidad”, se advierte como un factor determinante esencial.<sup>87</sup>

El 10 de enero de 1935 se presentó a la Cámara de Diputados el proyecto conocido luego bajo la denominación de FLANDIN-MARCHANDEAU, que tiende a la reglamentación de los consorcios industriales. El examen de este proyecto tiene para el estudio que realizamos una capital importancia, por la expectativa que ha despertado, por el aporte que representa dentro de las ideas intermedias que hemos examinado y porque a su influjo se han definido los distintos sectores de la opinión. Como si fuera un heraldo. El estudio de sus disposiciones y de las críticas que se le formulan nos permitirá pasar revista al estado de la opinión de la gran república latina. Legislativamente, y como expresión de un estado social —para retrotraer los términos de la exposición que llevamos— implica un salto. Ya no se trata de juzgar las “ententes” industriales como simples sujetos del derecho penal; no se trata de discutir sobre las “buenas o malas uniones”. En el proyecto en estudio se ve a través de su urdimbre el despertar de un cambio sustancial en la arquitectura misma del Estado. Su autorizado inspirador, nos anticipamos a decirlo, veía en él una forma intermedia, una especie de transacción entre el sistema liberal y el corporativismo estatal. Digámoslo desde ahora porque lo impone el curso de las reflexiones; la sugestión viene del gobierno; de un gobierno de tradición francamente liberal, llamado a actuar en circunstancias

<sup>86</sup> *Revue parlementaire*, 1º de marzo de 1935.

<sup>87</sup> GARDEY, *Doctrinas económicas opuestas, evolución paralela*, en *Revue politique et parlementaire*, citada.

realmente solemnes y cuando el horizonte de Francia, después del retiro de M. DOUMERGUE, parecía oscurecerse.

En su discurso-programa del 27 de noviembre de 1934, el jefe del gobierno adelantó los puntos esenciales de la política económica que inauguraba el gabinete. Después de referirse en general al estado económico, agregaba: "En nuestro país, en el ciclo presente, pienso que no hay otra solución que adaptar la producción al consumo. Esta adaptación se realizaría por sí misma si el automatismo de las leyes económicas no estuviese perturbado. Es por eso que pienso en un retorno a la libertad. Pero el régimen de la intervención debe sucederlo el de la contra-intervención, aun en el caso de que la libertad sea el propósito final. Una legislación de la crisis será creada. Legalizará y hará obligatorio durante el período de crisis solamente y bajo ciertas garantías para el consumidor, los convenios de los productores tendientes a regularizar la producción. Un comité de expertos decidirá, por otra parte, cuáles son las industrias que más cuestan a la colectividad, las que no son reproductivas y las que necesitan protección."

Y agregaba en otra emergencia: "La industria francesa sufre de plétora en la mayor parte de sus ramas. La lucha entre los industriales se sucede entre años de déficit que se tratan de sobrevivir. ¿Qué sucederá si el Estado no procura a esos industriales la posibilidad de asegurar por ellos mismos una concurrencia razonable? Ocurrirá que los malos negocios arrastrarán a los buenos. A tales empresas deseo abrirles un camino legal que les permita, dentro del marco corporativo, adaptar la producción a las necesidades del consumo, eliminando la fabricación a pérdidas, bien entendido que dichos acuerdos seán tan sólo para los períodos difíciles."

En la exposición de motivos que acompañaba al proyecto, se reafirman y amplían los propósitos enunciados. Es urgente —decía— la necesidad de —atacar el mal en su mismo origen, realizando un gran esfuerzo de disciplina y de organización profesional. El objetivo esencial del proyecto "es facilitar y aun provocar el reajuste necesario entre la producción y el consumo".

Y agregaba: "El gobierno estima dañoso e inoportuno, después de la evolución ya producida, esperar ese resultado tan sólo del juego de la concurrencia, que en la mayor parte de las ramas industriales ha hecho ya desaparecer las empresas fundadas sobre bases financieras inciertas o dudosas." "Ha sonado la hora de detener la lucha sin cuartel —continúa— y de aunar esfuerzos a fin de salvaguardar el patrimonio económico del país. Para ello, no hay otro medio que organizar la producción."

Se proclama el respeto de las iniciativas individuales, entendiendo el gobierno lograr la solución por la disciplina de los individuos mismos. En ese sentido, se preconizan los acuerdos voluntarios entre los mismos industriales; el gobierno no intervendría sino en los períodos de crisis para dar obligatoriedad a esos acuerdos o para promover otros necesarios en caso de no haberlos

realizado los interesados mismos. ¡Qué lejos estamos de la represión penal a pesar del escaso lapso de tiempo transcurrido desde que se discutía la reforma del artículo 419 del Código Penal!

La iniciativa, cuyo título exacto es "Proyecto que fija las condiciones dentro de las cuales los acuerdos profesionales pueden ser declarados obligatorios en tiempo de crisis", consta de once artículos. El primero establece que en el caso de una rama de la industria que interesa a la economía nacional, una minoría puede ser obligada, bajo ciertas condiciones, a respetar los acuerdos concluidos por la mayoría de los interesados; esta compulsión no se ejercerá sino en los periodos de crisis y por un tiempo limitado. El artículo 2° fija las condiciones de mayoría que deberán reunir los acuerdos para poder transformarse en obligatorios. Los productores adherentes deberán representar por lo menos las dos terceras partes en número y las tres cuartas partes en volumen de negocios. Otros elementos pueden ser tenidos en cuenta, además, para justificar el predominio real de los que se inclinan por el acuerdo, tal como la cantidad de mano de obra empleada, el monto de los capitales invertidos, etc. El artículo 3° indica que los arreglos no podrán ser concluidos sino por un tiempo limitado, y enumera limitativamente las medidas que pueden adoptar, a saber: medidas netamente económicas, como ser restricción o detención de los medios de producción, su adaptación a las condiciones del mercado interior o exterior, stock de mercaderías; medidas de orden social, como ser limitación de horas de trabajo, garantías contra el paro; en fin, acuerdos de orden financiero tendientes a establecer una verdadera cooperación entre los miembros de la misma industria. Un comité de arbitraje, presidido por una "alta personalidad de la economía nacional", e integrado por un representante de la producción, otro del trabajo, el gobernador del Banco de Francia y del presidente de la Conferencia de Cámaras de Comercio, tienen la misión, según los artículos 4 y 5, de dictaminar en cada caso, teniendo en cuenta todos los factores en juego, sobre la oportunidad de transformar los acuerdos voluntarios en una reglamentación obligatoria para todos y establecer sobre la exacta aplicación de la ley, condiciones de mayoría, etc. El gobierno, en acuerdo de ministros, sobre la base del dictamen y resolución del comité, según el caso, decretará la obligatoriedad del acuerdo considerado (artículo 6). El 7° otorga al ministro de comercio la facultad de controlar su ejecución y prevee la cesación del carácter de obligatoriedad en caso de abuso. El artículo 9° establece que la transferencia y clausura de los establecimientos sujetos al convenio obligatorio, está supe-  
ditada a la autoridad de los representantes del consorcio. La clausura de establecimientos que funcionen en forma irregular, puede ser ordenada directamente por la autoridad administrativa. El artículo 10 establece determinadas garantías en favor del personal en los casos de medidas restrictivas, clausuras,

etc., entre las cuales se considera el reemplazo o traslado del mismo de una a otra empresa, reeducación profesional, etc.

La opinión pública de Francia, como lo dice PAUL PIC,<sup>88</sup> admite que algo hay que hacer para reordenar la economía; con todo, un sector considerable se ha mostrado reservado sobre el medio escogitado. No obstante, la comisión de comercio de la Cámara ha producido despacho favorable. Hay otra cuestión sobre la cual coincide la mayoría de opiniones, al decir del autor citado, y es la necesidad de reglamentar con amplitud el cartel.

En Francia, como lo hemos visto, no existe sino una legislación negativa. Los interesados saben —con no poco trabajo a nuestro juicio— lo que les está vedado; pero falta la legislación positiva que autorice a hacer, diciendo con claridad lo que puede hacerse. Por otra parte, como lo estableció uno de los miembros de la comisión, M. PEISSEL, a condición de que las empresas interesadas no toquen el borde de la ley penal, cayendo dentro de la calificación de *mauvais ententes*, ellas lo pueden hacer todo, incluso el cierre brutal de las mismas, el “malthusianismo económico”.

PAUL PIC agrupa las críticas formuladas al proyecto en tres órdenes: el de los liberales irreductibles, los corporativistas y socialistas, y los social-cristianos. Los primeros aducen el argumento clásico: la concurrencia no puede suspenderse, la tonificación de la industria sobrevendrá, precisamente, en el momento que se la libre de las trabas artificiales que le impiden actuar. Seguramente, los que no adhieren a los acuerdos, “los salvajes”, serán los miembros más pujantes, más ingeniosos, los que pueden valerse por sí mismos. ¿Es posible que la fuerza coercitiva del Estado se esgrima en su contra?<sup>89</sup> El proyecto —dicen— liberal en las palabras, es intervencionista en la realidad.

Dentro del orden de las críticas de este sector, merece destacarse la que formula MICHEL CHAUDUN en su importante trabajo sobre “la reglamentación de las empresas de distribución”, aparecido en los últimos números de una de las más calificadas revistas francesas.<sup>90</sup> Dicho artículo “no tiene otro propósito y otra finalidad que presentar en una tabla sinóptica las trabas de carácter nacional e internacional que falsean el juego natural de la distribución”, según lo expresa el articulista.

El autor procede de lo general a lo particular, entendiendo por lo primero las medidas económico-políticas que han modificado la estructura del Estado, y dentro de las segundas, las distintas reglamentaciones específicas. Dentro de las primeras incluye las reformas de los Estados Unidos, Italia y Alemania, que analiza con minuciosidad. Luego se ocupa de las medidas de carácter particular, demostrando que en numerosos países la distribución, “que vive

<sup>88</sup> PAUL PIC, *Le projet de loi Flandin-Marchandeaup sur les ententes industrielles*, en *Revue politique et parlementaire*, marzo de 1935

<sup>89</sup> PAYEN, citado por PIC.

<sup>90</sup> *Revue politique et parlementaire*, abril y mayo de 1935 .

de la libertad", está reglamentada a un extremo tal que la paralizan. Dentro de esas medidas, anota: autorizaciones previas para abrir negocios de ventas (Luxemburgo e Italia); interdicciones temporarias para abrir nuevos almacenes (Austria y Alemania); suspensión o reglamentación de las grandes empresas de ventas al detalle (Alemania, Inglaterra, Austria, Suiza, el Sarre); restricciones a comerciantes extranjeros e indicación de origen de las mercaderías (Francia); fijación de precios, ventas con primas, etc.

El propósito del autor resulta claro. Demuestra documentadamente que las actividades económicas se desarrollan ya "dentro de una espesa malla" de reglamentaciones, de donde se infiere que el remedio no debe buscarse en la agravación de ese estado de cosas. Con los mismos argumentos puede sostenerse una cosa distinta, a saber: que los antecedentes que se citan constituyen otras tantas pruebas que indican una evolución clara, universal e ininterrumpida. Cada una de esas medidas que el autor critica en nombre de un principio, han sido tomadas en horas de angustia por gobiernos responsables para remover un estado social de cosas. Y el último desarrollo que él debería desandar para probar la eficacia de un sistema que preconiza. Se refiere a "ce filet a maille serrées" que el Código del Trabajo ha echado sin precaución sobre todas las empresas. ¡Una verdadera *reductio ad absurdum!*

Los corporativistas, principalmente partidarios de la corporación mussoliniana, atacan la palidez del proyecto. Hay que suprimir de autoridad todas las disidencias, todas las "fantasías individuales", integrando las profesiones a la actividad misma del Estado. Los socialistas, por fin, observan la falta de garantías para el abuso. Preconizan una estabilización de los salarios.

Las críticas estudiadas, como las que formula PAUL PIC, como las que han trascendido de la discusión legislativa en la Cámara de Diputados, no afectan las líneas sustanciales del proyecto. Todo hace suponer que mediante él, Francia se incorporará paulatinamente a los países que organizan su economía. No es dable admitir, por ahora, que se sustituyan también los lineamientos generales de su estructura política. Sería el primer ensayo europeo en ese sentido y pensamos que de él saldrá airoso lo que del viejo estado liberal parece ser conquista de la cultura que sobrevivirá a la crisis; su estructura democrática, su devoción por la libertad y el respeto a la soberanía popular, viejas palabras que suenan a bronce antiguo, pero que encierran conceptos que son demasiado gratos al espíritu latino. Todo hace suponer que la quiebra o la superación de algunos de los apogemas del cuadro liberal, no debe implicar de necesidad la suplantación de principios que parecen serle anejos. Este es un ensayo que deja entrever la posibilidad de reordenamiento económico, sin afectar la estructura política.

Dos observaciones nos sugiere. La primera es de carácter puramente económico. Echamos de menos la reglamentación definitiva de los acuerdos

comerciales e industriales. El proyecto no sólo no los combate, sino que los utiliza con una finalidad tan alta como la que acabamos de ver. Es más, fomenta, propugna la realización de los acuerdos voluntarios. El consorcio propiamente estatal constituye dentro de su economía, el recurso de última instancia. ¿Por qué, entonces, no dar la reglamentación definitiva? ¿Es admisible que en la creación de tales acuerdos, que se reclaman como necesarios, como de necesidad pública, haya que estar sorteando una ley penal que los reprime en determinados casos? La incongruencia legislativa aparece flagrante. La otra observación es más amplia. ¿Por qué ha de constituir una legislación de emergencia? Consideramos que su tendencia habría sido más orgánica, más simpática, si con la franqueza y la valentía que imponen las graves circunstancias que se invocan, se le hubiera presentado como una etapa definitiva. No se nos oculta, por cierto, en este caso, la situación especialísima de los autores, y los escollos de orden táctico que han debido sortear los miembros de un gobierno, con la responsabilidad del mismo, actuando en un período de verdadera efervescencia. Pensamos, con todo, que el problema afrontado impondrá, dentro de las mismas ideas, nuevos y más orgánicos desarrollos.

La idea socialista es una fuerza universal y en marcha. Se identifica con la evolución y con el progreso en forma tan completa y estrecha que es difícil ya distinguirla como una doctrina. Aparece como algo más. En ese sentido, podría decirse que la humanidad misma trabaja por ella con la misma fuerza ciega que se atribuye a los designios ocultos del genio de la especie, misteriosamente transmitidos en el óvulo, incoercible y eterno. Como método o como técnica, influye en forma refleja los acontecimientos universales, desde la modesta y casi doméstica obra comunal, hasta las más abstractas concepciones jurídicas. "Y sin embargo —ha dicho HENRY DE MAN— lo que permanece vivo es más poderoso que lo que ha sido destruido, porque la fuerza del socialismo no es irresistible, sino en la medida en que lo es la fuerza irresistible de una idea."<sup>91</sup> De una idea universal, agregamos.

Si esa potencia moral pudiese ser tocada, diríamos que la perjudican los que pretenden hacerla el patrimonio de un partido, de una clase, de una escuela. Y si pudiéramos hacer un balance de lo que ha hecho un partido, la clase o la escuela, acaso encontraríamos que no es siquiera comparable a lo que la idea misma ha hecho como fuerza universal y subconsciente.

GEORGE D. COLE, el guildista inglés, ha dicho, examinando el curso de los sucesos universales que "si el socialismo no significara nada más que la intervención del Estado en materia económica, no habría necesidad de partidos socialistas o luchas de clase para asegurar su victoria".<sup>92</sup> Pero luego, examinando la ausencia concurrente o armónica de otras conquistas, niega la penetración socialista en los acontecimientos que modifican la estructura

<sup>91</sup> *La idea socialista*, 1934.

<sup>92</sup> *L'avenir du socialisme (L'esprit international*, abril 1934)

del Estado. Y GRINKO, el talentoso comisario del Soviet, opone sarcásticamente al propósito de asimilación consciente del profesor RAYMOND E. BYE, de la Universidad de Pensilvania, todo el arsenal del dogma, para reivindicar como el patrimonio de una clase y de un partido una tendencia universal. "La economía sistemática —afirma— es tan inherente al régimen socialista como la concurrencia implacable y la anarquía irreducible de la producción, inseparables de la sociedad del capitalismo."<sup>93</sup> La verdad no parece acompañar ni a uno ni a otro. En el fondo, ambas afirmaciones se contradicen, por lo mismo que olvidan lo que la idea tiene de universal. La transformación del Estado lleva en sí misma aparejada, por otros medios, excluidos los que se consideran exclusivos, una transformación paulatina de perspectiva y comprensión históricas, que se cumple, precisamente, con el sacrificio de los principios de la economía clásica sustituidos por los que se apuntan como inconciliables. En ese sentido histórico y universal, los hechos vienen a dar la razón al proscrito de la revolución, al cerebro más hondamente doctrinario del movimiento del año 17 y a su teoría de la revolución universal, operada por otros métodos, incluso los que, negando la fuerza más incontrastable de la idea, se excluyen de las previsiones "tácticas". "No son dignos de llamarse comunistas —ha dicho LENIN— los que no comprenden que es imposible edificar o instaurar el socialismo sin pasar por la escuela de los organizadores de los trusts. Porque el socialismo no es una invención; es la asimilación y la puesta en práctica por la vanguardia del proletariado, dueña del poder, de lo que ha sido creado por los trusts. El partido del proletariado y el proletariado mismo no aprenderán en ninguna parte el arte de organizar las grandes empresas del tipo de los trusts más que con los especialistas más competentes del capitalismo."

Cabría agregar a esa afirmación del buen sentido que las afirmaciones dogmáticas y exclusivistas de los que pretenden ser los gestores de sucesos acaecidos a pesar de ellos —recuérdese la predicción de la revolución en el país más industrializado— negando la posibilidad de otros medios y de otros caminos, son retardatarios en cuanto ponen un sello de artificio a lo que tiene contenido humano y responde a un movimiento universal. ¿Qué importan Mussolini o Hitler, verdaderos accidentes en el devenir de los acontecimientos? Lo que importa son las transformaciones que ellos han recogido, acaso inconscientemente; lo que importa es lo que quedará después del minuto fugaz de sus vidas. Los que en la valoración de los procesos económicos acaecidos reparan en tal o cual propósito accesorio, confunden lo transitorio con lo permanente. Lo permanente es la superación de los principios liberales. Esta visión, naturalmente, es desalentadora para los que se han acostumbrado a la idea de ver a un gran país pasar sucesiva y radicalmente desde la más baja escala agrícola al punto más elevado de evolución. Un verdadero milagro

<sup>93</sup> *El plan quinquenal de los soviets*, pág. 20.

de circunstancias históricas irreproducible, que es también un pésimo ejemplo. Ha creado un verdadero culto a las doctrinas catastróficas matando las perspectivas históricas en la consideración de los problemas sociales.

Nuestro país no puede substraerse a un movimiento universal que se opera con el mismo incontrastable ritmo que el desplazamiento de los astros. Todo lo que podemos desear es que ese desplazamiento se opere sin sacudimientos y con su misma serena quietud. En ese movimiento de mutación total, pueden tanto las acciones humanas, como los gestos desesperados de un nauta frente al horizonte que desaparece.

Pero dentro de una órbita limitada, la voluntad humana es creadora y susceptible de influir en el curso de los sucesos siquiera para ayudarlos, ahorrando energías.

Estamos bajo el influjo transformador. Ya hemos visto los síntomas. Pero el movimiento se opera tan empíricamente como si nos hubiese sido dado iniciar la nueva etapa. La ausencia de análisis sistemáticos, realizados en las esferas superiores y libres de preocupaciones inmediatas, es susceptible de dar predicamento a los peores modelos. Por ninguna parte se advierte que las determinaciones positivas y francas en el sentido de abandonar los viejos moldes, hayan sido precedidas de un estudio meditado de sus consecuencias. Las sanciones legislativas aisladas se adelantan al ambiente; de allí el choque, como tuviéramos oportunidad de constatar con la coordinación de los transportes.

Los principios liberales aparecen inconciliables con la realidad actual. Pero no olvidemos la sentencia del profesor CASSEL: sobre ellos se ha construido nuestra civilización. Nuestra ley los ha transformado, por primera vez, de principios económicos y filosóficos en norma legal. Tampoco es aceptable esa solución salvo que nos propongamos cristalizar en una forma reconocidamente inferior, con una economía patriarcal y totalmente fuera de la corriente de los tiempos. Pero cambiar no significa saltar. No podríamos tomar como modelo a Alemania, ni menos a Rusia. No hablemos de Italia, donde la transformación fundamental aparece bastardeada por circunstancias accesorias. Analicemos dentro del curso que nos marca una evolución definida la que nos conviene y la que nos sea adaptable.

Tenemos una primera etapa para cumplir: organizar nuestra producción. Tenemos una industria que ha dejado de ser incipiente. Esa industria seguirá el movimiento general que ha seguido en otros países. Frente a esa evolución, nuestra ley no es instrumento adecuado; la coarta. Cabe crearle un régimen que permita y aun que promueva su organización, reservando al Estado los poderes necesarios para reprimir sus excesos. La organización en las diversas formas es una etapa necesaria para desenvolvimientos posteriores. En una producción organizada es más fácil hacer sentir el influjo superior del Estado con miras al bienestar público. Podemos, además, extraer como conclusión

de los antecedentes estudiados, de que ese paso puede darse sin el sacrificio inmediato de principios que nos son caros, porque sentimos que no han sido superados y porque creemos que de ellos tiene mucho que esperar todavía la humanidad. Nos referimos a nuestro régimen democrático, respecto del cual no ha sido probado aún que su caída tenga que ser consecuencia necesaria y fatal de la sustitución del *laisser faire*. Como en Francia, sustituyamos la represión del Código Penal por la adopción de nuevos instrumentos económico-legales.

### USERE ANTI-MONOPOL-GESETZGEBUNG UND DIE NEUEN ORGANISATIONSFORMEN DER PRODUKTION

#### Zusammenfassung

Auf Grund einer objektiven Untersuchung der wirtschaftsrechtlichen Wirklichkeit sowohl in Argentinien als auch im Ausland, so wie der Gedanken die zur Notwendigkeit führten, die Verträge zu regeln um den Konkurrenzkampf zu mildern, meint der Verfasser, dass Argentinien sich den neuen Organisationsformen der Produktion anpassen muss. Für eine Industrie, die nicht mehr im Anfangsstadium steht und sich weiter entwickeln wird, ist das argentinische Gesetz kein geeignetes Instrument. Es muss eine Rechtslage geschaffen werden, die die Organisation der Industrie ermöglicht und sogar fördert und dem Staate die nötige Macht verleiht, jegliche Entartung zu unterdrücken, die den allgemeinen Wohlstand beeinträchtigen könnte.

Das könnte durchgeführt werden, auch ohne die demokratischen Grundsätze, die uns so teuer sind und von denen die Menschheit noch so viel zu erwarten hat, zu opfern. Der Verfasser vertritt die Meinung, dass in Argentinien, wie in Frankreich, die diesbezüglichen strafgesetzlichen Bestimmungen durch andere wirtschaftsrechtlichen Werkzeuge ersetzt werden sollten.

### NOTRE LEGISLATION ANTI-MONOPOLE ET LES NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION DE LA PRODUCTION

#### Résumé

En analysant d'une manière objective la réalité juridique et économique de l'Argentine et de l'étranger, ainsi que les idées qui inspirèrent la nécessité de réglementer les accords afin de tempérer les rigueurs de la concurrence, l'auteur considère que l'Argentine ne peut pas se soustraire aux nouvelles formes d'organisation de la production. Pour une industrie qui ne se trouve plus dans son étape initiale et qui continuera à se développer, notre loi ne constitue pas un instrument adéquat. On devrait créer un régime légal qui permette l'organisation industrielle tout en réservant à l'Etat le pouvoir nécessaire pour réprimer les excès qui pourraient nuire au bien-être public.

On pourrait y arriver sans sacrifier les principes démocratiques qui nous sont si chers et desquels l'humanité peut espérer encore beaucoup de bénéfices. L'auteur pense qu'en Argentine, comme en France, les dispositions du code pénal devraient être remplacées par d'autres instruments économiques légaux.

**OUR ANTIMONOPOLISTIC LEGISLATION AND THE NEW FORMS OF  
PRODUCTION ORGANIZATION****Summary**

Analysing thoroughly the economic and juridical situation both in Argentina and abroad, as well as the ideas which suggested the necessity of establishing rules for the agreements in order to soften the competition, the author considers that Argentina must adjust itself to the new forms of production organization. For an industry which is no longer in its initial phases and will continue to grow, our laws are no suitable instruments and a legislation should be created which not only allows the industrial organization but also furthers it, giving the State the necessary power to repress any excess which could be prejudicial to public welfare.

This could be achieved without sacrificing the democratic principles which are so dear to our heart and from which mankind can expect many an advantage. The author thinks that in Argentina, as in France, the corresponding dispositions of the criminal code should be substituted by other economic legal tools.

**LA NOSTRA LEGISLAZIONE REPRESSIVA DEI MONOPOLI E LE NUOVE  
FORME D'ORGANIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE****Riassunto**

Analizzando in forma obbiettiva la realtà economica, tanto nella nostra nazione come all'estero e le idee che ispirarono la necessità di rigolamentare gli accordi per attenuare i rigori della concorrenza, considera che la nostra non può sottrarsi alle nuove forme d'organizzazione dell'attività produttiva. Per un industriale che ha superato la fase incipiente e seguirà progredendo, la nostra legge non è strumento adeguato, dovendo al contrario crearsi un regime che permetta un maggiore impulso della sua organizzazione, riservando allo stato i poteri necessari per reprimere gli eccessi con mira al benessere pubblico.

Codesto passo può darsi senza il sacrificio dei principii democratici, che ci sono tanto cari e di quelli che l'umanità deve ancora sperare molto. Patrocina affinché, come in Francia, si riformi il codice penale permettendo l'adozione di nuovi strumenti economico legali.