

TRANSFORMACION ECONOMICA ARGENTINA *

ARMANDO P. SPINELLI

SUMARIO: 1. Caracteres generales del problema: a) Aspectos económicos, jurídicos, políticos y sociales. 2. Explicación y crítica. 3. Nuevas concepciones: a) El dirigismo; b) El planismo. Sus caracteres. 4. Aplicaciones prácticas en Rusia, Alemania, Italia, Estados Unidos y Francia. 5. Economía concertada. Concepto. Su adaptación a nuestro país. 6. Ley 11.210 y la realidad argentina.

Se está operando en el país un movimiento de profunda renovación o transformación económica. Los postulados de la economía liberal tienden a ser reemplazados por otras normas o concepciones de muy distinta índole. Los procesos de la producción y de la distribución, regidos otrora por lo que BASTIAT calificara de armonías de la naturaleza o leyes inmanentes, tienden a ser sustituidas por previsiones humanas, deliberadas y conscientes. Un distinguido profesor argentino, el doctor GONDRA, ha flagelado esa tendencia calificándola de pretenciosa y anti-económica, al propio tiempo que ofrecía un cuadro sombrío de las perspectivas que podría traer para el país esa especie de diletantismo económico o coqueteo con los fundamentos sagrados de nuestra vieja estructura que tiene por pedestal la carta magna del país. Por otro lado, el autorizado profesor inglés CASSEL, llama la atención sobre el mismo problema recalcando que sobre esos postulados que se pretende sustituir se ha construido toda nuestra civilización. Suscribimos las preocupaciones del primero y adherimos a las conclusiones del último. Sin mayor devoción por el determinismo económico, fuerza es llegar a esas conclusiones porque la estructura y más que ésta las concepciones que determinan y orientan esa estructuración, tienen, si no una decisiva y única gravitación sobre las directivas políticas, sociales y jurídicas, cuando menos un influjo fundamental y en ese sentido no hesitamos en calificar a éste, de problema de cultura o civilización. Es que no puede cerrarse el espíritu a la realidad ambiente y externa. La verdad parece estar en la opinión sibilina de POSADA, quien hace 25 años en sus conferencias de la Facultad de Derecho, afirmaba que las directivas del siglo xx ofrecen el aspecto de una reacción contra los postulados del siglo xvi asentados y desarrollados en el siglo xix. Es innegable la verdad que encierran los conceptos del profesor CAHEN cuando afirma que esa nueva forma de estructuración económica tiene tal gravitación que se extiende desde el Japón hasta el Perú pasando por Inglaterra. Y la experiencia de Europa nos pone en la convicción de hallarnos en presencia de un movimiento renovador, que no escapa a los

* Publicado en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, Buenos Aires, Año XVIII, t. XVII, N^o 2, marzo-abril 1939, págs. 29-50; año XIX, tomo XVIII, N^o 4, julio-agosto 1940, págs. 271-284. (La Dirección.)

particulares matices políticos o de escuelas en cuanto vemos países de tan opuestas concepciones sociales como Italia, Alemania y Rusia agotando la reacción contra los postulados de la economía liberal que son los nuestros, que son los de nuestra civilización. "A la creencia fatalista en el juego bienhechor de las leyes económicas, ha dicho el Director del Bureau International du Travail, le sucede por doquier una reclamación de acción colectiva metódica. Cediendo a la enérgica presión de la opinión pública, un país después de otro abandona la doctrina del *laisser faire* para esforzarse en conjurar los efectos de la crisis, la que, al rebajar el nivel de vida, comprometía la estabilidad del edificio social. Se apresuran a adoptar sucesivamente políticas de monedas dirigidas, vastos programas de trabajos públicos, estructuraciones industriales en las que el Estado es el arquitecto y el constructor. Tal es el origen de las intervenciones gubernamentales para dirigir la producción y la venta de productos agrícolas, para reglamentar el comercio exterior y remediar el paro... Hemos destacado el año último la importancia que atribuimos a esta nueva manera de encarar las cuestiones económicas y sociales, que se manifiesta especialmente en Alemania, Estados Unidos, Italia, Japón, Suecia lo mismo que en la U. R. S. S. y que ya amenaza extenderse a un buen número de otras naciones, tales como la Argentina, Australia y Gran Bretaña".¹ O como ha dicho GAETAN PIROU refiriéndose a Francia: "todos los gobiernos sea cual fuere su tendencia política y sus preferencias económicas han debido practicar el intervencionismo y el Parlamento los ha alentado votando con aplastante mayoría las medidas de reglamentación propuestas".²

La República ha entrado en ese movimiento renovador. Está en plena dirección transformadora con los riesgos que anota el profesor GONDRA y arrojando la enorme verdad enunciada por CASSEL. Sus principales fuentes de riqueza van siendo regidas por normas de intervención legislativa que desplazan día a día el juego normal y natural de las fuerzas económicas, orientadas o seguidas por la acción individual. A poco andar nos encontraremos con un estatuto fraccionario y sin unidad central que gobernará las pulsaciones y el sentido de nuestra producción reemplazando la sístole y el diástole del organismo económico. Y esa vasta, profunda y fundamental tarea de sustitución de nociones, capitales para la vida de un pueblo, se opera en forma esporádica, atendiendo a circunstancias contingentes, cuando no a la solici-tación de intereses respetables pero no desprovistos de egoísmo. El problema integral en su trascendencia no se ha planteado en el país, en su conjunto enorme y abrumador. Poco se ha escrito y los institutos oficiales y la Universidad han permanecido y permanecen extraños a ese movimiento, que, repetimos, se nos ocurre calificar como el más importante ocurrido en la República desde que tiene vida orgánica. Hace apenas diez años una ley nacional, que fue saludada por diversos motivos como una conquista social de primer

¹ Memoria del Director del Bureau International du Travail, 1935, pág. 7.

² GAETAN PIROU, *La crise du capitalisme*, pág. 8.

orden, incorporaba a su articulado, erigiéndolo a la condición de norma positiva, el postulado económico de la absoluta libertad de concurrencia. Era la primera vez que esto ocurría en el país. Con error se calificó a dicha ley de intervencionista porque la intervención que autorizaba para reprimir los monopolios, era accesoria y perseguía el propósito fundamental de garantizar el desenvolvimiento de la libertad económica en la que fincaba la ley, la salud y la justicia en la producción y en la determinación de los precios. Hace apenas diez años que la ley positiva recoge un postulado filosófico que encerraba la esencia de la escuela liberal a cuya influencia se habría construido la civilización, cuando un movimiento de reflujó aparta a nuestra economía en la forma literal en que queda expuesto, de su influencia y de su inspiración. ¡Es desconcertante! Es desconcertante pero real y el análisis de ese problema y de sus consecuencias debe ser la materia de una honda preocupación universitaria.

Examinar hasta qué extremo ha arraigado en nuestra economía lo que llamaremos la nueva doctrina, nos colocaría en el trance de examinar lo más granado de nuestra producción legislativa de los últimos años y pasar revista a lo que el país tiene de más fundamental en su producción y en su tráfico. Están sujetas a las nuevas directivas económicas o notablemente influenciadas por ellas nuestra producción y comercio de carnes, nuestra producción y comercio de vinos; el azúcar, la yerba mate, la leche, los cereales y se abre como la perspectiva única de subsistencia ordenada el riguroso contralor y ordenamiento del transporte con arreglo a las nuevas ideas. Nuestro sistema bancario, monetario y del comercio exterior, se puede decir que marcaron el nivel más alto en punto a aplicación de las nuevas directivas y cabe reconocer que por impulso de una acción de gobierno ilustrada que atempera, sin salvarla, la ausencia de otras aportaciones científicas. En una palabra, entre nosotros como en Francia, al decir de M. PAUL PIC, la voz de orden que asoma a todos los labios y pulula ya en las masas de obreros y comerciantes minoristas, es una consigna diametralmente contrapuesta a la libertad, o sea, atemperar o adecuar la concurrencia; obtener el equilibrio por un consciente manejo de los factores de producción y que éste no sea la consecuencia de una lucha desenfrenada y sin cuartel que permita tan sólo la pervivencia de los más fuertes con la dilapidación de energías y de capitales. *L'esperperi de la libera concorrenza*, que llamara SACCHI.

Tal vez más pujante que la acción legislativa cumplida, sea el hondo arraigo y predicamento que tiene ya en la conciencia pública esta sentida necesidad de transformación. Y en ese sentido puede afirmarse que a la acción que viene de arriba hacia abajo, le responde otra que va de abajo hacia arriba, representada por un afán colectivo de previsión. Frente al Congreso que establece la cantidad de hectólitros de vino que debe producirse y los kilos de yerba que debe cancharse, hacen coro los comerciantes minoristas que reclaman medidas que los preserven de la competencia desenfrenada y les

aseguren un mínimum de trabajo invocando el parecido con ciertas profesiones reglamentadas y con la protección dispensada a determinadas empresas por sus concesiones. Los dueños de farmacias y los panaderos piden que se limite el número de comercios invocando el desmenuzamiento de sus actividades y la pauperización comercial. A ese coro se unen los vendedores de carnes y se suman, constituyendo un problema pavoroso en la provincia de Buenos Aires, los gremios del transporte que reclaman como condición de vida la mediación de la autoridad para lograr equidad en la distribución del transporte y poder asegurar el cumplimiento de tarifas, sin cuyo concurso la lucha lleva a todos al exterminio. Qué puede decirse de los trabajadores del agro despiadadamente excluidos por la máquina cosechadora en la proporción de 31 por 2, sumándose en el campo los estibadores que de la noche a la mañana son desplazados por las cintas de los elevadores sin acordárseles un plazo de gracia que permita una readaptación. Fácilmente se entrevé que en tal situación aparezca en la imaginación de la gente la libertad como liberticida. Y por fin, uno de los aspectos fundamentales del sindicalismo nuevo, expresión elevada del anhelo de masas, consiste en el afán de procurarse, si bien por medios extraños a la intervención estadual, condiciones de estabilidad y de reglamentación que excluyan la competencia desenfrenada en el acceso al trabajo que tal es el sentido social de la "bolsa de trabajo" sindicalmente entendida y ampliamente difundida.

Fácilmente echa de verse cómo estas dos corrientes que tienen de común su reacción contra los postulados fundamentales de la economía liberal, habrán de encontrarse en un momento dado y converger en una corriente avasalladora cuyo dique está representado por concepciones que aparecen superadas, que intuitivamente se rechazan por la fuerza de los sucesos y el influjo de la necesidad.

Con lo expuesto queda apenas bosquejado o planteado el problema, un problema real, de contornos trascendentales, el examen de cuyas consecuencias debe mover el espíritu de los estudiosos en procura de soluciones serenas que atisben el futuro. Su planteamiento en los términos en que queda formulado no significa establecer a priori ni la condenación de un sistema, ni la aprobación de otro, ni que se fuerza proseguir el camino emprendido. Acaso el primer punto de discusión, que debiera ser recio y de verdadera envergadura, habría de consistir en la necesidad o en la precisión de apartarnos de criterios que nos han traído hasta aquí. La segunda cuestión habría de ser, tal vez, la que economistas clásicos defienden con verdadero calor, a saber: que no es el sistema liberal capitalista el que ha engendrado los inconvenientes que demandan su revisión sino, por lo contrario, las restricciones y desviaciones a que el mismo se ha visto sujeto por una red inextricable de construcciones que impiden su plena libertad de desenvolvimiento. Infiérese de ello que el dejar pasar, el dejar hacer, debería completarse en el sentido de dejar pasar y dejar hacer del todo, plenamente. Por cierto que a esto se contesta que para romper

esa red fina y enmarañada de construcciones artificiales que tuercen el curso de las corrientes, sería menester remontarse muy arriba, empezando por derogar todas las conquistas del llamado derecho obrero que es el extremo de vanguardia en el que han plasmado con mayor vigor las previsiones y reglamentaciones legislativas en mira a proteger estados de verdadero sojuzgamiento social.

Cabría discutir luego, como tercera etapa, admitida ya la fuerza de los hechos y la necesidad incontrastable de corregir orientaciones, en el terreno de lo propiamente económico, si las direcciones o construcciones empíricamente encontradas son las mejores o si cabe hallar soluciones intermedias de más alto sentido económico. Esta solución ha sido esbozada en un trabajo nuestro en el que pretendíamos haber demostrado la existencia de forma eclécticas representadas por consorcios privados de capitales o fuerzas de producción supervisadas por el Estado donde el motor incontrarrestable de la actividad privada podría jugar con amplitud, respondiendo a aquellas necesidades públicas cuya protección está hoy íntimamente vinculada a los fines del Estado moderno. Decíamos a ese respecto: "La quiebra de una fábrica, no es cuestión que en el estado actual de las ideas preocupa tan sólo a sus dueños. Su caída, por su resultado inmediato, afecta no sólo las finanzas públicas, sino también a núcleos más o menos grandes de personas vinculadas a ella. La suerte de los ahorros invertidos en su implantación es preocupación pública y los obreros que dedican su vida a una especialización que demanda cada vez más la industria moderna, ligan su existencia de tal manera a la suerte de la fábrica que su ruina, su desaparición o sus condiciones de desenvolvimiento, fatalmente deben entrar al plano de las preocupaciones sociales de primer orden. Va en todo ello aparejada una transformación sustancial de los fines y preocupaciones del Estado que entraña de consiguiente, dentro de su estructura, una transformación paralela e imprescindible que es fuerza considerar con el mismo interés que sugiere la transformación y desarrollo industrial. Y esta corriente de preocupación y de transformación es concomitante a la transformación industrial. Es una corriente universal que no se destruye con consideraciones académicas, de lo que da cuenta la experiencia diaria y frente a la cual no cabe cerrar los ojos so pena de que se opere dentro del empirismo más crudo y sin el influjo de la discusión científica. Desde el día mismo en que la situación industrial de un país —que significa salarios altos o bajos, continuidad del trabajo, posibilidad de exigir su concurso para fines de asistencia social, ampliados cada día— entró en el carácter de preocupación pública; desde el día mismo en que el Estado rebalsó los límites clásicos de su intervención —educación, seguridad, justicia— nació un deber consecuente, que es el de crear los órganos necesarios y capacitados para poder gobernar con eficacia el intenso, el tumultuoso movimiento que importa la incorporación de actividades netamente privadas

a su esfera de acción".³ Y concluimos, por fin en otro trabajo con las siguientes reflexiones: "Tenemos una primera etapa que 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 aún que promueva su organización, reservando el 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 mira 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 tienen mucho que esperar todavía la humanidad. Nos referimos a nuestro régimen democrático respecto del cual no se ha probado aún que su caída tenga que ser consecuencia necesaria y fatal de la sustitución del *laissez faire*. Como en Francia, sustituyamos la represión del Código Penal por la adopción de nuevos instrumentos económico-legales, dentro del orden y del respeto de nuestras arraigadas tradiciones".⁴

Debemos, por fin, afrontar la pesada tarea de reestructuración de nuestra organización política y jurídica para adecuarla a los nuevos criterios económicos. M. LARNAUDE, decano honorario de la Facultad de Derecho de París, decía hace algunos años con profunda melancolía al examinar la nueva corriente de ideas jurídicas que se sumaban a la ley fundamental a manera de incrustaciones: *Nous n'avons plus de Code Civil*. Era cierto. La vieja ley desaparecía abrumada por nuevas previsiones que responden a posturas jurídicas extrañas a su esencia. Todavía, puede decirse, el impulso renovador era incipiente. Un clásico de los civilistas modernos, M. JOSSERÁN ha debido hablar en uno de sus últimos trabajos publicados en la "Revue Trimestrielle de Droit Civil", de un dirigismo contractual como rasgo esencial del actual derecho francés, mediante el cual el contrato escapa cada vez más a la acción de las partes, cesa de ser un acuerdo concertado bajo la égida de la libertad y por el juego de voluntades iguales y autónomas, para convertirse en una operación dirigida sea por los poderes públicos, representados por el legislador o por el juez, sea por uno solo de los contratantes que impone su fórmula y sus condiciones al otro.

Todas las soluciones legislativas procuradas como remedio heroico para graves situaciones económicas, están al alcance de la represión penal de una ley dictada hace diez años que es la expresión más completa del liberalismo

³ "La regulación jurídica de la actividad económica, *Revista del Colegio de Abogados*, Buenos Aires, julio de 1936.

⁴ "Nuestra legislación represiva de los monopolios y las nuevas formas de organización de la producción", 1936.

económico. Nos referimos a la ley que reprime los monopolios y sus formas preparatorias o violatorias de la libre concurrencia. Se ha sostenido con exacto criterio legal que son lesivas, también, de la libertad de comercio garantidas por la Constitución. Y estamos en los comienzos. La legislación obrera en plena evolución, rodeada de todo el respeto que merecen las grandes soluciones por su finalidad altamente social, ya no quiere ser una mera derogación de las normas clásicas, dictadas para protección del débil. Ya no se conforma con meras previsiones sobre seguridad e higiene en el trabajo. Como doctrina, aspira a ser y es una consecuencia normal del régimen jurídico que se transforma en todos sus aspectos "para atraer a la esfera del estatus lo que antes fuera materia del *contratus*", según la frase feliz del profesor DE AZCÁRATE. Y no se detiene. Busca en la forma plasmar en un código con personalidad propia, pero que carece de ubicación constitucional. Y dentro de ese Código pone su mirada en la entraña misma de la empresa privada para exigir normas obligatorias de fijación y respeto del salario por cualquiera de los sistemas ya en boga del contrato colectivo y coercitivo o del establecimiento de salarios mínimos. Todo apunta en el sentido de la frase magistral de POSADA: "El trabajo, función social; la empresa, institución."

La Unión Industrial Argentina no intentaría ya obtener la inconstitucionalidad de la ley que PALACIOS arrancó al Parlamento argentino sobre trabajo de mujeres y menores. El acostumbramiento por las más audaces medidas de intervención es francamente sorprendente.

Si fijamos bien la atención en esta materia, descubriremos dos etapas definidas en el llamado derecho obrero que supone dos criterios o fundamentos esencialmente distintos. La una le asigna un carácter excepcional; constituye a manera de una cuña introducida por el poder público en derogación de las normas jurídicas esenciales, para proteger o para corregir situaciones consideradas singulares. Así se elabora poco a poco por vía de interpretación de los viejos textos primero, y luego por la adopción de doctrinas objetivas como la del riesgo profesional con su inversión de la prueba, echándose mano alguna vez del poder de policía o de la teoría del orden público para justificar tímidamente previsiones legislativas que un latente malestar va imponiendo a la consideración pública. SÁNCHEZ VIAMONTE ha expresado en una síntesis perfecta que ahorra palabras, este estado especial de la falta de ubicación doctrinaria del derecho obrero, en el prólogo de la obra de PALACIOS *El Nuevo Derecho*. Decía el autor citado: "Una de las primeras dificultades que presentó la adopción de los nuevos principios jurídicos en que se asentaba la institución del contrato del trabajo, fué la de establecer su naturaleza y, en mayor grado aún la necesidad de ubicarla en la legislación organizada y distribuída de acuerdo a cánones ya muy arraigados, no obstante su reciente consagración a lo largo del siglo xx."

Alemania, Holanda, Suiza, etc., dieron el ejemplo de introducir el contrato de trabajo en el Código Civil como una forma especial de locación de

servicio. Bélgica, en cambio, inició la separación legislativa marcando una distancia que supone un modo diferente de clasificar al contrato de trabajo, asignándole un carácter distinto al de la locación de servicio.

Sin embargo, se descuidaba la cuestión doctrinaria que debió dilucidarse previamente y, no obstante algunas débiles tentativas de construcción metódica, el influjo pragmático de la legislación fue postergado, hasta casi eliminar la necesidad de fijar al contrato de trabajo de una vez por todas, su verdadera naturaleza jurídica. Es evidente que este primer proceso es anterior a las transformaciones económicas examinadas. Le sucede una segunda etapa más orgánica y homogénea dentro de la cual lo que aparecía como una derogación se perfila luego como un proceso lógico y de unidad. Es el que se funda en la superación de los fines del Estado clásico y liberal, cuya función rebasa los límites asignados por la teoría y por la práctica, consistentes en la administración de justicia, en la seguridad interna y externa y en la educación pública para llevarlo a arrostrar con toda prestancia, problemas dentro de los cuales caen los de orden económico que restringen notablemente el campo de acción individual. Ese proceso de pleno desenvolvimiento proviene en forma sincrónica de la transformación unas veces, del criterio sobre el servicio público, otras de la ampliación de los poderes de policía a límites jamás sospechados, pero en general contribuyen y hallan su más alta y concreta expresión en la transformación de las funciones del Estado. Y es a la luz de este concepto como vemos florecer la tarea exhaustiva de la llamada legislación social dentro de la cual habían marchitado, por no decir abortado, conquistas tan lógicas como el arbitraje obligatorio que retoma un vigor insospechado dentro de las nuevas ideas. Es que el arbitraje obligatorio, dentro del terreno privado, encontraba diques insalvables por falta de autoridad y de garantías. Autoridad que reverdece y se afirma a poco que se la considera como cuestión política que afecta e interesa al Estado. Esa ha sido la piedra de toque de las últimas reformas, incluídas las de Francia y las de Buenos Aires.

Se ha discutido la propiedad con que se habla de un estado o economía liberales con el designio evidente, y a nuestro juicio negativo, de restar base a la llamada transformación. Se ha querido significar la existencia de un espejismo anticientífico e irreal frente al cual es inoperante la arremetida como en la aventura del clásico Manchego. Por cierto que a renglón seguido se ha caído en la incongruencia de defender esa cosa inexistente; más eficiente habría sido discutir sus caracteres y su evolución. Un breve análisis de los postulados que rigen el organismo capitalista, vinculados a su origen doctrinario y político, nos demuestra que la pretendida objeción carece de base científica, de sinceridad y es perturbadora de la tarea de revisión. Negar que nuestra organización económica, limpia de las últimas transformaciones, se funda esencialmente en el juego de la libre concurrencia como modeladora de los precios y de la dirección e intensidad de las corrientes de producción, es incurrir en tarea baladí. Pretender que ese criterio económico no está respaldado en lo

jurídico por los cánones subjetivistas de nuestras leyes fundamentales que consagran la autonomía de la voluntad y la plena libertad de comercio, es negar una cosa tan objetiva y universal como la denominación que le ha asignado caracteres y personalidad específicas en todo el mundo civilizado. Y pretender, por fin, que determinadas intervenciones legislativas de los últimos tiempos han limado tanto las aristas que permita la confusión científica, repetimos, es incurrir en una tarea de confusión que hace tanto más intrincado el problema. Ni las derogaciones traídas por las leyes del trabajo, ni las introducidas por la legislación sobre arrendamientos, ni algunas gestiones de fomento son capaces de borrar los perfiles individualistas, ni de restar autoridad a una copiosa jurisprudencia económica mantenida por el más alto tribunal interpretativo de la Constitución que ha sido consecuente con el criterio clásico aún cuando prestaba su aprobación a determinadas medidas de emergencia. Si se admitiera, por fin, que lo excepcional está incorporado a nuestras prácticas económicas y legales, por otra parte, habríamos de admitir que las nuevas corrientes no son sino desenvolvimientos más amplios de una doctrina admitida y sancionada lo que, en verdad, no es así. Pretender, por otra parte, que nuestra economía ha conservado una fuerza de líneas doctrinarias absoluta, sería incurrir en una falta de realidad objetiva indiscutible. A mediados del siglo pasado decía BASTIAT, uno de los cultores fervorosos de la escuela clásica: “¡Se han intentado tantas cosas! ¿Y cuándo querrá Dios que se intente la más sencilla de todas: la libertad?”⁵ Es que el predominio puro de las ideas de una escuela no lo hemos conocido jamás en materia social.

Cuando se afirma, pues, que nuestra organización económica es liberal o clásica o individualista —distintas denominaciones adoptadas o aceptadas por sus cultores— quiere significarse que a ellas pertenecen sus grandes lineamientos o que la filiación de las ideas que le dieron origen están en la órbita de influencia de dicha escuela. Pertenecen a ella hasta por el rigor lógico de la época de nuestra organización constitucional en la que plasmaron las ideas ambientes de la mitad del siglo pasado. En efecto; fue hacia esta época (1830-1850) cuando se admite generalmente que militan en su mayor apogeo las ideas de BASTIAT, DUNOYER y STUART MILL. Es sobre poco más o menos en este período, cuando se produce la conjunción de las ideas de la libertad económica con la política, para confundirse en un solo culto y elevarse, según lo ha dicho un autor moderno, a la condición de una verdadera “categoría” en el conjunto de las libertades necesarias, conquista a la vez de la democracia y de la civilización.

La escuela fisiocrática había dejado como contribución, entre sus múltiples exageraciones y errores, la idea de que el orden económico estaba regido por principios o leyes naturales inmanentes y eternas cuyo libre juego era suficiente para regir con la máxima sabiduría todos los procesos que interesan a la sociedad: “Las leyes naturales, decía QUESNAY, su más conspicuo representante

⁵ BASTIAT, *Armonías*, cap. IV, pág. 125.

y jefe de la escuela, son las condiciones esenciales según las cuales todo se ejecuta en el orden instituido por el autor de la naturaleza y, por lo que a nosotros respecta, son las condiciones esenciales a que están sujetos los hombres para asegurarse todas las ventajas que el orden natural pueda procurarles.”⁶

Los liberales adoptan y admiten como lo admitiera el padre de la economía política, ADAM SMITH, la misma fe en la organización natural; admiten que la libertad es el mayor factor de acrecentamiento de la producción, del bienestar y de la justicia en cuanto ella permite su más amplia y benéfica acción. Sostienen que el individuo guiado por su propio instinto y buscando su propio bien dentro de un régimen libre contribuye a hacer la felicidad colectiva. Adoptan la divisa fisiocrática “dejad hacer, dejad pasar” y erigen la libre concurrencia como la ley natural soberana que basta para todo porque procura baratura en los precios al consumidor, estimula el progreso por la necesidad de la lucha eficiente y la supervivencia de los mejor dotados, eliminando los exagerados beneficios y retrotrayendo incesantemente los precios a un límite discreto próximo al valor de costo o de producción. “La concurrencia es al mundo industrial, lo que el sol al mundo físico.” Los precios variarían en razón directa de la demanda y en razón inversa de la oferta. Un libro de DUNOYER aparecido en 1845 y llevaba este gráfico y sugestivo título: *De la libertad de trabajo o sencilla explicación de las condiciones en las cuales las fuerzas humanas se ejercitan con mayor pujanza.*

Por cierto que entre sus cultores se advierten divergencias fundamentales y sutiles. La escuela francesa, llamada optimista, admite como la fisiocrática la sabiduría de las leyes naturales, su bondad ingénita. “Las leyes generales del mundo social son armónicas, tienden en todo sentido al perfeccionamiento de la humanidad”, ha dicho BASTIAT, que cree haber desentrañado puras armonías. Para STUART MILL, dichas leyes no son providenciales; no son otra cosa que naturales, como las de orden físico; son útiles o perjudiciales. Ayudan o matan, como las tormentas, como la electricidad. Son las relaciones constantes y ulteriores que se descubren en el obrar de hombres con necesidades e impulsos permanentes y universales. Pero existe entre sus cultores un punto de contacto general y substancial, un rasgo general que los envuelve a todos y que LEVASSEUR ha definido así: “No ha lugar a hacer distinciones entre nosotros, unos economistas liberales no podrían ser divididos en este particular. Sobre diversos puntos de aplicación podrán tener opiniones diferentes; pero todos se entienden sobre el principio de la libertad. Es el hombre el que crea la riqueza con tanta mayor fortuna y con tanta mayor pujanza cuanto más libre es. Cuanto más libertad hay, más estímulos existen para el trabajo y para la inteligencia, y más riquezas se producen.”

Por fin cabría anotar otras divergencias más o menos fundamentales, incluso en la segunda época de STUART MILL.

⁶ *Obras completas*, Introducción, pág. 21.

Se admite, asimismo, que la escuela, como tal, tuvo su más alto grado de preeminencia científica y social a mediados del siglo pasado y que luego se inicia la curva de su ocaso. Con todo, hasta nuestros días, en el orden científico, tiene eminentes representantes. LEVASSEUR muere en 1911, LEROY BEAULIEU en 1912, IVES GUYOT en 1928. En 1907 se publica la obra fundamental de COLSON inspirada toda ella en las más puras ideas liberales.

No entra en nuestro propósito realizar un estudio crítico, ni siquiera una valoración substancial de lo que en la literatura económica se llaman escuelas fisiocráticas y liberales. Constituyen apenas un antecedente para dilucidar un tema actual y de consiguiente, nos limitamos a anotar de sus postulados los que responden a la índole de este trabajo. Pero sí interesa destacar cómo se establece entre ellas, pasando por ADAM SMITH, un nexo lógico de tal manera que la última aprovecha algunas de las ideas fundamentales de la primera, que el pensamiento de las escuelas inglesas y francesas constituye un lógico desenvolvimiento de aquélla, considerada desde el punto de vista científico como la primer escuela orgánica. La doctrina fisiocrática, reacción categórica contra el mercantilismo, proclama la libertad económica y de trabajo y restringe la función del Estado a garantizar el libre desenvolvimiento de aquel orden natural que creía descubrir de las relaciones íntimas de los hechos económicos. Forma parte del movimiento enciclopédico pre-revolucionario y completa el ciclo de la ideología que con la exaltación de los derechos individuales, habrían de constituir el ideario universal que llevó a todos los países del orbe al estallido de 89. TOTOMIANZ y TONIOLO, entre otros, destacan el influjo del acerbo fisiocrático sobre la revolución francesa, que se continúa, entre otros, por boca de MIRABEAU hijo, cuyo padre, el marqués de MIRABEAU, había integrado el núcleo de los pensadores fisiócratas. En qué medida la prédica de los economistas influye sobre el de los filósofos o en qué parte es un simple reflejo de las ideas liberales fundadas en el respeto de la personalidad humana, no es cosa para ser averiguada aquí; pero lo indudable es que el pensamiento económico forma con el político y civil un todo orgánico que cobra resonancia universal en el gran movimiento francés, cuya expresión más concreta es la ley CHAPELIER que queda hoy como símbolo sin contenido de un movimiento frustrado por antisocial.

No fué casual que florecieran en la misma época las ideas que reclamaban la libre conomía con las que auspiciaban la libertad política. Y así como pudo afirmarse que el libre examen proclamado por la Reforma ha tenido un influjo decisivo en la exaltación de los caracteres de la personalidad humana, es dable admitir reflujo semejante de principios e ideas económicas de una riqueza y puridad llamativa, que en última instancia proclamaban la necesidad de librar al hombre de otras trabazones que no fueran sus propios instintos y sentimientos. No importa de dónde parte el primer grito que afirma los derechos del individuo, si de París o de Virginia como lo afirma JELINEK. Lo cierto es que a partir del movimiento de las postrimerías del siglo XVIII surge la figura

del Estado liberal con un contenido preciso de ideas económicas, prescindente y limitado, y cuya función esencial consiste en velar por el desarrollo normal de los actos de los individuos. Su teoría ensambla bien, como lo sostiene Kelsen, con las doctrinas jus-naturalistas del contrato social. Un mal necesario; un sacrificio mínimo de la idea de la sociedad libre; un mero esfuerzo de voluntades para proveer a la defensa de la seguridad exterior, protección de la vida y de la propiedad en el interior; pero nada de fomentar el bienestar de los ciudadanos y, especialmente, nada de intervención estatal en la vida económica y en la cultura espiritual, pues una y otra no florecen más que con el libre juego de las fuerzas sociales. "Puesto que la coacción estatal es inevitable (considerada como vinculación jurídica), la libertad no puede consistir más que en la auto-vinculación, en la auto-determinación de quienes han de ser jurídicamente determinados, y el orden jurídico estatal habrá de ser producido por aquellos mismos para los cuales pretende validez obligatoria; luego el liberalismo exige auto-legislación, auto-administración, en una palabra: una forma democrática del Estado." Constituye la última fase en la mutación de significado de la idea de libertad. Su forma es la democracia.⁷

La filosofía general y política ha extraído otras y muy fundamentales consecuencias del concepto de la rigurosa libertad política y económica del individuo. A partir de la filosofía del siglo XVIII ya no es lícito presionar la conciencia de un hombre presuntamente culpable para arrancarle su secreto en defensa de la sociedad; los jueces son autómatas en el proceso civil y guardan la misma compostura y la misma conducta parsimoniosa que se reclama del Estado. Y para llevar al máximo la intangibilidad de los derechos que se declaran, se da un recurso del más alto linaje jurídico mediante el cual los jueces —sacerdotes de la democracia— invalidan un acto de legislación o de poder que afecte los derechos declarados intangibles. Es que de un extremo se ha pasado al otro. De un estado de absoluto sojuzgamiento de la personalidad humana se ha saltado al otro de absoluta paradisíaca libertad. De una organización de sofocante relajación basada, no en motivos de interés público, sino en conceptos mezquinos de orden fiscal y de pujas lugareñas, donde el interés público estaba ausente, se pasó al criterio opuesto del Estado abúlico de brazos cruzados. No importa que la conciencia se subleve ante las exageradas garantías ofrecidas al delincuente o al individuo poderoso para imponer su ley. No interesa que la sanción de la soberanía popular más genuina sea paralizada a condición de que intervenga un tribunal; poco monta que la expresión más alta de esa misma soberanía deba ser acompañada por una garantía de obligatoriedad en el instrumento que la realiza, el sufragio.

La organización debe guardar el rigor de las formas pristina, así sean ellas fórmulas revolucionarias sancionadas en el calor y la ofuscación de la reacción.

El cuadro no se desnaturaliza por el ingente movimiento que por diversos conductos se opera para crear excepciones en el derecho común. Ni las dero-

⁷ Kelsen, *Teoría general del Estado*, pág. 414.

gaciones de la llamada legislación social; ni la amplificación del concepto de los llamados servicios públicos, ni siquiera las intervenciones consentidas al poder público por vía de gestiones de fomento o de civilización, tal como ha ocurrido en nuestra política ferroviaria, son suficientes para quitar a nuestra organización jurídica y económica su típica fisonomía del siglo XIX. Nuestro derecho común permanece en pie y la metodología hermenéutica ideada por los juristas entre los que se destaca relevantemente JENY, para interpretar con criterio actual las normas clásicas, no hacen sino confirmar el concepto de su falta de actualidad, de su divorcio con el medio. Por fin, en nuestro país en el año 1926 se sancionaba una ley que en lo esencial decía esto: Considerárase criminal todo lo que altere la ley económica de la libre concurrencia (art. 2º de la ley 11.210). Ni siquiera mediante disposiciones autoritativas del poder público pueden los individuos o las entidades comerciales e industriales, librarse de cometer el delito contra la sagrada ley de la libre concurrencia (art. 2º a] de la misma ley). Hasta qué extremo se ha llevado nuestra adoración por una sabia ley natural. Entre tanto, veamos qué pensaba alguno de los cultores de la llamada escuela liberal en la época misma de su magnificencia.

STUART MILL, es considerado generalmente como un escritor perteneciente a la escuela liberal; lo es principalmente durante su primera época hasta el conocido suceso de su cambio de opinión sobre la teoría del salario. Más libre de la influencia jusnaturalista en razón de la época de su actuación, su análisis del orden natural es de una filiación fundamentalmente distinta. Sostiene que en el orden de la constatación de su existencia no se puede pasar, científicamente, de allí. El examen de los procesos de la producción y del comercio le lleva a aceptar la existencia de relaciones constantes o de leyes económicas; pero estas leyes económicas son simplemente naturales en el sentido de que su acaecimiento responde a un proceso normal y constante, como las leyes físicas, pero que ello no induce ni autoriza a pensar en su intangibilidad y en el sumiso acatamiento de su resultado. De su pensamiento se induce el mismo campo de acción humana que ante las leyes físicas generales, es decir, la posibilidad de que el hombre procure dominarlas y encauzarlas, porque como en la naturaleza, la lluvia que permite el desarrollo de las sementeras, puede transformarse en aluvión que las destruya. HENRY GEORGE, llamado el fisiócrata moderno, y cuya ideología en última instancia enraíza con lo más hondo de la escuela liberal como que seguramente ha llevado al más alto grado de perfección el análisis de las armonías naturales e intuitivas en la producción, participa del mismo concepto cuando afirma la necesidad de la libertad económica a condición de que se rectifiquen determinados postulados erróneamente calificados de leyes naturales. En la base de su doctrina juega la necesidad de restituir o restringir a su verdadero concepto el derecho de propiedad que no debería ejercerse sobre la tierra, como no puede ejercerse sobre el aire o el sol. Así rectificadas la posición inicial afirma luego la necesidad de dejar hacer. Pero es que esa rectificación

supone, precisamente, la violación de una de las leyes esenciales establecidas por los fisiócratas que consideraban la cosa más natural del mundo la apropiación individual de la fuente de producción única que admitían. Por fin, ALFREDO MARSHALL, cuya contribución científica inapreciable es de corte liberal, ha contribuido notablemente a relativizar el influjo de las llamadas leyes económicas equiparándolas, como ciertas "leyes físicas secundarias", a meros esquemas. "Una ley científica no es, según eso, más que una proposición general o afirmación de tendencia más o menos cierta y definida." "Y continuando nuestra definición de la ley económica —agrega— podemos decir que el rumbo de acción que en determinadas condiciones cabe esperar de los miembros de un grupo industrial, es la acción normal de los miembros de aquel grupo relativamente a aquellas condiciones." Pero, "acción normal no significa acción moralmente recta; es, muy a menudo, acción que debiéramos detener con todas nuestras fuerzas." "Es, sin embargo, cierto que una ley económica puede ser aplicable sólo a un cuerpo muy limitado de circunstancias que pueden existir juntas en determinado lugar y tiempo, pero desaparecen rápidamente. En cuanto han desaparecido, ya no tiene la ley importancia práctica porque la serie particular de causas a que se refiere no se encuentra ya en ninguna parte actuando conjuntamente, sin estorbo importante por parte de otras causas. Aunque el análisis económico y raciocinio general son de amplia aplicación, nunca podemos insistir, con demasiada urgencia, en que cada edad y cada región tiene sus peculiares problemas y que cada cambio de condiciones sociales requerirá probablemente, nuevo desarrollo de doctrinas económicas."⁸ FRANCISCO VITO, director del "Istituto de Scienze Econòmiche" de la Universidad Católica del Sacro Cuore, después de establecer el paralelismo existente entre las ideas de MARSHALL, a quien califica de neo-clásico, y las de VEBLEN, concluye con las siguientes: "el significado de la obra de VEBLEN consiste en la reacción contra la metafísica de la «normalidad» que a partir de los fisiócratas ha predominado en la ciencia económica juntamente con el prejuicio de la tendencia constante del mundo económico hacia el progreso; contra la tendencia esbozada entre los primeros filósofos del siglo XVIII bajo la forma de creencia en la obra benéfica de las leyes naturales que penetran luego en las especulaciones de ADAM SMITH en las cuales la naturaleza hedonística del hombre no es más que uno de los medios a través de los que se realizan tales leyes; contra el principio utilitario de la uniformidad en las acciones humanas determinadas por la naturaleza hedonística del hombre y contra la idea de la situación de equilibrio general hacia el cual tiende la configuración real".⁹ Por fin, PIROU, habla de un "laicismo" de la escuela liberal referida a sus grandes intérpretes del siglo XIX la que aparece fundada en la observación y en la ciencia. "Es por

⁸ MARSHALL, *Economía Política*, pág. 172.

⁹ FRANCISCO VITO, *L'essenza dell'economia corporativa*, Milán, pág. 7.

el juego de los precios —concluye— en régimen de libre concurrencia, que se asegura la armonización espontánea de la producción a las necesidades.”¹⁰ En forma más dogmática concluye WEBER, para quien la libertad es el resorte mágico del florecimiento de los negocios, a la que exalta con verdadero misticismo.¹¹ Hemos tratado de reflejar en forma sintética la evolución de las ideas de escritores liberales, pretendiendo haber contribuido a aclarar el mito científico de las leyes naturales inmanentes e ineluctables al que se aferran todavía muchos escritores, pretendiendo oponer a los nuevos criterios económicos la valla insalvable de la naturaleza, como una especie de *jus naturalis* inscripto en la entraña misma de la humanidad. Hemos visto cuál es la realidad del pensamiento liberal y a qué punto de razonable influjo limitan las llamadas leyes o esquemas o relaciones constantes relativas a lugar, tiempo y demás circunstancias. Los últimos admiten el influjo humano y a veces indispensable, para corregir tendencias naturales o normales, que es, en general, la obra de la educación.

El examen objetivo de los hechos denota cómo esa facultad humana de adaptación se va operando paulatinamente auspiciada por las escuelas científicas que evolucionan. El hombre frente al hecho económico, como ante el fenómeno grandioso de la naturaleza, ya no se postra de hinojos. Desechado el terror milenario, orienta en un sentido su fuerza ciega con la misma prestancia con que detiene el rayo. Y ese proceso de adaptación se opera parejo en otros campos del pensamiento poniendo a la evidencia la unidad que precede a todo el proceso. Los derechos individuales considerados subjetivos, abroquelados y defendidos con el mismo rigor con que se defienden los fueros de la conciencia, cobran los caracteres de meras funciones sociales, protegidas en tanto que se ejerzan y se cumplan en un sentido socialmente útil. Salvando la lenta modificación de los textos legales, se crean doctrinas que son verdaderos monumentos de hermenéutica jurídica para reprimir los abusos inoficiosos del derecho. Las prerrogativas que atribuye la paternidad desaparecen en presencia de un ejercicio pernicioso. El ejercicio del derecho de sufragio se hace obligatorio, como el estado de familia. CHIOVENDA, el más grande de los procesalistas modernos, encarna la idea de los poderes limitados del juez como representante del Estado, interesado en la justicia, para llevar adelante los procesos civiles. Forma todo esto un cuerpo orgánico que incide sobre ideas que integraron con verdadera armonía el criterio jurídico económico llamado liberal. Frente a esa transformación evidente e incoercible, lo único lícito es discutir la medida y el sentido de la transformación. Negarse a la transformación misma volviendo los ojos al pasado y pretendiendo un apego estático a determinadas normas, constituye una acción negativa cuando no pueril; impulsar la corriente sin mayor análisis, puestos los ojos fijos en

¹⁰ PIROU, *La crise du capitalisme*, pág. 176.

¹¹ WEBER, *La economía mundial*, pág. 213.

modelos de fabricación extranjera o con miras a mezquinos resultados inmediatos, es otra labor negativa y perniciosa.

En el panorama económico mundial se destaca un rasgo fundamental e impresionante que puede calificarse, en términos generales, como de una ingerencia activa del Estado en las gestiones económicas. Esa misma caracterización suele hacerse diciendo que existe una planificación o dirección de la economía. Es el caso de Italia, Alemania, Rusia, Estados Unidos, como países típicos y en menor escala, o en aspectos parciales, numerosos otros. La técnica o la forma responden a esa caracterización común, no así el sentido íntimo, social y político y el grado de extensión de ese llamado dirigismo en sus casos generales. En Italia, Alemania y Rusia predomina un impulso político y si se quiere social y político. En los Estados Unidos su carácter es esencialmente económico. Pero el sentido social de Italia y Alemania es fundamentalmente distinto al de Rusia y el grado de desenvolvimiento del proceso peninsular es fundamentalmente distinto del germánico. Todos ellos mantienen el rasgo común y dominante de rectificación o superación de los apotegmas liberales, o si se quiere de lo que perduraba de tales ideas; pero se incurriría en un error de funestas consecuencias si se concluyera que esa identidad general es suficiente para confundirlos dentro de un análisis objetivo y científico.

Rusia confisca, concentra y planifica, mediante el *Gosplan*, con miras a la intensificación socialista de la producción. Hay en ello de economía, de social y de político. Descartada la posibilidad de la idea *trotzkista* de la revolución universal, concentra su actividad y levanta sus barreras nacionales con miras al mantenimiento y a la defensa de un régimen que por caracteres habría de concitar contra sí las miradas del mundo capitalista. STALIN lo expresó magistralmente en su polémica con TROTZKY cuando afirmó que la revolución no podía morir de pie a la espera paciente del contagio universal. Pero en tanto que se crean las bases de sustentación interna, en forma febril, se echan las bases de la civilización comunista mediante la apropiación de las fuentes y órganos de producción y el monopolio por el Estado del comercio interno y externo, que pasado el período fugaz de la *Nep* pasa íntegramente a manos de los funcionarios. Su finalidad social, virtualmente alcanzada con el segundo plan, consiste en la producción, con destino social, incluso en la agricultura, mediante el poderoso sistema de koljoses y sovjoses que proscribire el último reducto de la gestión y apropiación individual del elemento *kulak*. Hay en este proceso algo más que la superación o rectificación de los postulados liberales. Hay una suplantación total y absoluta del sistema capitalista, malgrado su utilización lealmente confesada por el jefe de la revolución, sobre todo en sus aspectos técnicos. Sus bases económicas y sociales, descriptas por uno de sus expositores máximos, son las siguientes:

“1° — Dictadura del proletariado, es decir, el completo aplastamiento de la máquina del Estado burgués, desde los cimientos al remate, y la concen-

tración del poder político en manos del proletariado, como nuevo organizador y director de la economía.

2° — Nacionalización del suelo y del subsuelo, de las fábricas, las vías férreas, los bancos, etc., organización y sistemática y constante ampliación de la producción socializada.

3° — Monopolio del comercio exterior y severísima reglamentación de las relaciones económicas con el mundo capitalista, de completo acuerdo con el plan de edificación de la economía socialista.

4° — Restricción y desplazamiento continuos de los elementos explotadores y capitalistas del campo (kulaks), liquidación completa del kulak como clase; ancho campo abierto al desarrollo de las explotaciones campesinas individuales, pequeñas y medianas, y fomento por el Estado de sus esfuerzos productivos, al mismo tiempo que la preparación metódica de todas las condiciones que tiendan a encauzarlos poco a poco hacia la gran producción agrícola colectiva (colectivización general, explotaciones soviéticas, estaciones de motocultivo, etc.).

5° — Previa todas estas condiciones, una actitud completamente nueva (con respecto a la sociedad capitalista) del régimen soviético (y, por lo tanto, de todo el Estado soviético) ante el proletariado, los campesinos, las minorías nacionales, las regiones atrasadas, etc.

6° — Un profundo y vivo interés de las masas del proletariado, de los obreros agrícolas, de los campesinos pobres y medianos, así como de la mayor parte de los intelectuales, en que triunfe la idea socialista sistemática; y, como consecuencia de ello, una actividad cada vez más intensa de las masas populares: rasgos que distinguen radicalmente la estructura económica soviética del proceso que se desarrolla bajo el régimen de la sociedad burguesa antagonica.

7° — Finalmente, la posibilidad específica que posee el sistema soviético de concentrar en todo momento sobre los más importantes sectores del frente económico, las fuerzas conjuntas (unidas por una sola idea y una misma voluntad) del Estado, del partido político único, que se reconoce, de los sindicatos, de las organizaciones campesinas, de los trusts, de los bancos, de las cooperativas, de la prensa, de la enseñanza, etc., etc.”¹²

Y agrega luego: “Quién verdaderamente desee comprender la organización sistemática de la economía soviética hasta en sus más profundas raíces y no destacar arbitrariamente tal o cual procedimiento aparentemente capaz de corregir la marcha desigual y vacilante de la máquina capitalista tiene que partir, necesariamente, de esas premisas sociales inherentes al sistema soviético y aceptarlas íntegramente; sin ellas sería vano querer explicar los diversos factores de ese sistema, su estructura, su metodología, sus engranajes, etc. El poder del sistema no reside en su técnica (bastante débil todavía, por lo demás), sino en sus bases sociales, que inician una nueva época en la evo-

¹² GRINKO, *El plan quinquenal*, pág. 21.

lución de la sociedad humana." Pero todavía no se comprendería el sentido íntimo de la construcción soviética sin establecer el papel preponderante que juega en ella la política económica, "correctivo efímero y con frecuencia inoperante en la economía capitalista", al decir de LUCIEN LAURAT, y parte integrante de la economía soviética, "la potente palanca que la conciencia concentrada y organizada de la sociedad puede aplicar deliberadamente a la transformación completa de la estructura económica y social".¹³ En efecto, un impulso inicial y una meta preside todo su desenvolvimiento y un método o procedimiento técnico lo realiza. La meta es la aceleración de la producción para alcanzar y luego inmediatamente superar la producción capitalista mediante la concentración y hasta el sacrificio de toda la nación. Pero eso no basta; esa intensificación prevista por el plan, cuyas cifras de control deben acusar en primer término aquel objetivo, deben ir acompañadas de otra finalidad indispensable sin la cual la intensificación habría fracasado, o sea, la ampliación de las bases sociales de la producción o, para decirlo con las palabras del comisario de agricultura, deberá satisfacer esta respuesta: "¿En qué medida, durante los trabajos del año en cuestión, se fortalecerán los elementos socialistas a expensas de los elementos capitalistas de la economía?" Así nació el problema del ritmo. Problema insospechado en la economía clásica, que ningún país capitalista hubo de plantearse y que en la economía soviética venía a ser como el nervio o el alma de toda la obra. Los directores del plan tenían que establecer la medida del acrecentamiento industrial y la medida o el ritmo del acrecentamiento de las bases socialistas de la producción. Inicialmente el problema carecía de otro obstáculo que el de las posibilidades financieras, pero luego advirtiéndose que había otro factor que contemplar, consistente en la relación entre la industria y el campo. Había que acrecentar la producción industrial en una medida determinada. Lo imponía la salvación del movimiento. Pero el campo, en el que se abroquelaba la producción capitalista, grande o pequeña, no soportaba contribuciones sin medida. Y luego, el exceso de producción industrial producía el desequilibrio y la desvalorización de los productos frente a otro sistema rudimentario de producción, que reclamaba más amplia aplicación de trabajo. Había que cambiar de rumbos llevando una pareja intensificación al sector rural "sacando al campo ruso de su secular atraso" o tentar la proposición de PREOBAYENSKY, conocida por la del "imperialismo soviético", que la DOMANEVSKAIA describe así: "En el período de acumulación primitiva que actualmente atraviesa la Unión Soviética debía el Estado considerar a la tierra como una colonia, a cuyas expensas debía desarrollarse la metrópoli soviética; es decir, la ciudad y la industria. Oficialmente, la teoría de PREOBAYENSKY fue rechazada como una «aberración izquierdista de la línea general del partido». Pero en realidad,

¹³ LUCIEN LAURAT, pág. 137.

operóse la superindustrialización de los años pasados, principalmente a costa de la aldea.”¹⁴ “Esas mismas relaciones —ha dicho LAURAT— existen entre el sector colectivo de la URSS y la parte campesina artesana del sector privado, en la medida en que la industria socialista (y más particularmente la industria cooperativa, instalada a propósito en las ramas en que la producción artesana es importante, para hacerle la competencia), se muestra superior. El sector socialista extrae así valores al sector de la producción mercantil simple. Los directores del partido bolchevique desencadenaron en 1926 una vehemente campaña contra PREOBAYENSKY, que hizo esas constataciones en su obra *Novaja ekonomia*, ensayo de análisis el más serio y el más profundo aparecido hasta hoy acerca de la economía soviética. No obstante, los hechos son incontestables y el análisis teórico lo corrobora.”¹⁵

La exposición de estos problemas íntimos de la dinámica o política económica, nos han parecido más eficientes para dar una idea del sistema, que la exposición objetiva del mismo, cuyos lineamientos generales se prestan a evidente confusión, con otros de dinámicas y finalidades substancialmente distintas.

El proceso de transformación germánico autocráticamente asentado en el llamado principio del *Führer*, o gobierno de una persona, se elabora en un ambiente febril de intensificación de los poderes del Estado con miras al imperialismo y con la consigna consabida del sacrificio hacia las finalidades mediatas e inmediatas de la raza encarnada por el Estado. La carta del trabajo de fecha 20 de enero de 1934, con su antecedente inmediato del decreto-ley de fecha 15 de julio de 1933, echan las bases de una verdadera economía de guerra en la que algún escritor encuentra las huellas de la que el ministro de economía RATHENAU forja en 1916 para poner en manos del Estado toda la energía de las fábricas germánicas.¹⁶ El impulso directriz del Estado dentro de su economía es de una índole tal, que al decir de un escritor es inconcebible cómo todo el inmenso organismo puede funcionar sin temor a la parálisis. La inmensa red de consejos y subconsejos creada en la vasta región de circunscripciones industriales, y su cuidadosa composición ponen en manos del ministro de la economía la inspiración, la orientación y hasta el manejo de la producción. Conceptos *sui generis* inspirados desde arriba como el del honor del trabajo, constituyen la norma única posible de ideas para regir los derechos de los obreros en función de su trabajo. “Es de la esencia del movimiento nacional-socialista —declaraba KOEHLER en 1934— considerar los intereses económicos como enteramente subordinados a los deberes políticos del pueblo.”

Hemos trazado la evolución sufrida por la economía alemana, principal-

¹⁴ O. DOMANEVSKAIA, *El socialismo agrario en la Rusia soviética*, pág. 90.

¹⁵ LUCIEN LAURAT, pág. 134.

¹⁶ PAUL PIC, *Revue Politique et Parlementaire*.

mente en lo que respecta a una determinada forma de concentración, en otro trabajo ya citado; procuraremos actualizar sus referencias para tener una idea cabal de su organización actual, sin remontarnos a sus antecedentes que ya hemos examinado. Con fecha 27 de febrero de 1934, se dicta la "ley preparatoria de la reorganización de la economía alemana". 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 nombrar y destituir el *Führer* como único representante de la correspondiente rama de la industria; de modificar los estatutos sociales introduciendo el principio de *Führer*; de afiliar las empresas a las asociaciones económicas; de nombrar y destituir el *Führer* de las distintas asociaciones.

Trataremos de fijar el alcance preciso de esa 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 de enero de 1935 del "Mouvement Syndical", bajo el sugestivo título de *El Estado corporativo, supremo refugio del liberalismo*. En el mismo se atribuye al ministro de economía, SCHMITT, manifestaciones arraigadas en el sentido de "considerar indeseable el régimen de los carteles y todo entendimiento sobre precio" 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 era considerable en Alemania, aparecen superados o refundidos en otros caracteres más netamente estatales con marcado predominio de los *Führer* 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 distritos 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 eco-

nómicos, 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 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 de Imperio" y trece "cámaras económicas" distribuidas en los trece distritos.

La "cámara económica de Imperio" es la representación colectiva de la organización profesional y local de la economía corporativa, de las cámaras de comercio e 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 representación colectiva de la organización local de la economía profesional (grupos de distrito, grupos de "Imperio", grupos económicos) de las cámaras de comercio y de la industria y de las cámaras de artesanos del distrito. El ministro de la economía nombra a la vez a los jefes de los organismos ejecutivos y de los consultivos.

Se ha sostenido que esta organización preexistía y que no es, por consiguiente, artificiosa. En efecto, como lo sostiene LAUFENBURGER,¹⁷ las agrupaciones se habían multiplicado en Alemania a un extremo tal y con tal desorden que constituían un factor perturbador para la economía del país; de allí que las primeras intervenciones gubernamentales por virtud de la nueva legislación dieran como resultado la supresión de centenares de ellas; de allí también que la aparente complejidad del sistema, en realidad trajera mayor sencillez y simplicidad. Pero es indudable también que la función, la finalidad y la autoridad de las nuevas agrupaciones, difieren esencialmente de las anteriores y contribuyen a dar su fisonomía típica a la economía alemana. "Aquellas no persiguen otra finalidad que la defensa egoísta de los intereses de sus miembros; formulan sus reivindicaciones y las persiguen despreocupadas del interés general. La actividad de los "grupos", por el contrario, debe

¹⁷ LAUFENBURGER, *La nouvelle structure economique du Reich*, París, 1938.

ejercerse sin perder de vista un solo instante el interés general. Vale decir, que los grupos y sus dirigentes tienen por misión, esencialmente, educar a sus miembros, influirlos del nuevo espíritu y habituarlos a someterse en todas sus actividades a las exigencias del bien común, es decir, prácticamente, a la voluntad del Estado. "Los grupos son, en suma, según una fórmula corriente, el brazo prolongado del Estado."¹⁸ Sin embargo, no debe confundirse tal organización con una "administración"; no ha existido el propósito de "burocratizar" la economía. "El nuevo sistema tiene por objeto, al contrario, realizar la "autonomía económica", y descargar al Estado, en cuanto sea posible, de sus atribuciones y preocupaciones económicas." "Pertenece al Estado asignar a la economía sus finalidades y darle sus directivas, pero no encargarse por sí mismo de actividades económicas. Es a las empresas aconsejadas por los grupos, a quienes incumbe dirigirse a sí mismas hacia los objetivos fijados, dando prueba de agilidad e iniciativa."¹⁹ Los grupos no son, simplemente, instrumentos del Estado, sino lazos de unión entre el Estado y las fuerzas vivas.

Frente a él representan y defienden los intereses de sus ramas y de las empresas afiliadas; y frente a éstas son los intérpretes y supervisores de las directivas del Estado.

Dos características esenciales presiden la organización de los grupos. Son obligatorios para todas las empresas industriales, comerciales y de artesanos, vale decir, que todas deben formar parte del grupo económico correspondiente, tal como ha sido creado y delimitado por el ministerio. Por otra parte, todas sus decisiones son tomadas estrictamente por el jefe, por aplicación del *Führerprinzip* que ha reemplazado las antiguas asambleas y todo sedimento democrático en la adopción de las determinaciones de las antiguas organizaciones. Como queda expuesto más arriba, los jefes de los grupos de "Imperio" (*Reichsgruppen*) y "económicos" son nombrados y destituidos por el ministro de la economía nacional.

Las funciones concretas asignadas a los grupos han sido definidas en la ordenanza del 7 de julio de 1936, a saber: aconsejar a sus miembros en el dominio técnico y principalmente en el uso de nuevas materias primas, ilustrarlos en materia de impuestos, exportaciones, reglamentación de divisas, racionalización del trabajo, de la contabilidad, etc. Carecen de atribuciones referentes a las condiciones de trabajo, que es cuestión vinculada a otro organismo, que gira en otro plano, o sea el Frente del Trabajo.

La importancia fuertemente política de la organización se puso de manifiesto en 1936, al proclamarse el segundo plan de cuatro años, que constituyó un supremo esfuerzo para racionalizar toda la economía nacional, reemplazando materias primas por sucedáneos nacionales. Recién entonces se echó de

¹⁸ LAUFENBURGER, obra cit.

¹⁹ LAUFENBURGER, obra cit.

ver la previsión enorme que constituyó el esfuerzo de "standardización" previa que llegó al punto de crear un régimen uniforme de cálculos de costo y de contabilidad. En esa oportunidad, como lo destaca el autor cuyo trabajo glosamos, apareció el papel más relevante de la organización de los grupos a través de los cuales pudo el general GOERING hacer sentir todo su influjo. Pero es indudable, asimismo, que esa vasta tarea política, entrañaba una nueva y revolucionaria posición económica en cuanto ese trabajo de organización previo desembocaba en una nueva concepción sobre el "orden del mercado", *Marktordug*, que se define así: acción sobre los diversos factores de la producción con pleno conocimiento de los costos, de tal manera que el equilibrio se produzca exactamente por el libre juego de la oferta y la demanda. La nueva figura es opuesta a la tendencia de actuar directamente, no sobre la producción, sino sobre los precios, ejercida en gran medida por la vasta organización de los cartels alemanes. Respecto de estos últimos, la nueva organización es francamente hostil en cuanto representa la tendencia espontánea e individualista.

En enero de 1937 una ley creó tribunales de honor de la economía, encargada de velar por el honor profesional entre las empresas y de mantener un alto criterio sobre la calidad y la lealtad de la concurrencia. Completa el cuadro la designación de comisariados para la "formación de los precios", encargado de mover los órganos necesarios para mantener el "orden del mercado".

Los caracteres de la organización económica italiana son fundamentalmente distintos de los estudiados. Antes de entrar a interpretar rápidamente su sentido íntimo, corresponde emitir una opinión para discriminar del proceso italiano el aspecto político del económico. Son, a nuestro entender, dos cosas totalmente distintas y separables. El régimen político imperante en Italia precedió a la organización económica. La una no es la consecuencia necesaria y fatal del otro. Estimamos el proceso político como en una cosa contingente, circunstancial, acaso providencial, fundada en la gravitación de un caudillo de relevantes condiciones personales, fugitiva como la vida de un hombre. Su sistema económico corporativo, por el contrario, aparece como una cosa natural y lógica, acaso la encarnación más perfecta de la organización super capitalista. El régimen económico italiano no viene elaborado con la marcha sobre Roma. Constituye un sistema posterior al que precedieron diversos tanteos. En él cuajaron, por fin, necesidades de reforma que se sentían en todo el mundo occidental y hasta cristalizaron en una forma lógica apenas salpicada por el régimen autocrático, que inspira la organización política. Es necesario hacer este distingo fundamental para no perjudicar el análisis, y no alcanzar con una palabra que sabe mal en el oído argentino a un sistema de producción que merece ser estudiado con la mayor curiosidad. El movimiento de transformación de la economía italiana viene de abajo hacia arriba; impulsado por una fuerte corriente de necesidad como en los Estados Unidos. Le precede un criterio doctrinario preciso, de reacción contra el postulado más auténtico de la economía liberal: la

libertad de concurrencia. Se inicia con una preparación previa de la organización en consorcios voluntarios, y luego obligatorios que preparan el terreno a la corporación. Mantiene vivo el impulso y la iniciativa individual en todos los terrenos y asocia a él la inspiración y el destino social que es la verdad que se destaca de todo el movimiento de transformación jurídico y económico de todo el mundo. Hemos demostrado y documentado en otro trabajo la forma precisa de este movimiento y de su desenvolvimiento paulatino y lógico. Concluíamos en aquella oportunidad más o menos con las siguientes palabras: Los elementos considerados nos permiten reconstruir, siquiera 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 el régimen corporativo integral como una forma superior. El primero, que llamaríamos netamente capitalista, fué un paso preliminar, que ni siquiera contaba con las simpatías del Duce, según lo expresa en su discurso de noviembre 13 de 1933, "porque implica una forma decadente". 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 hon. BOTTAI 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 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, si bien es cierto, como general en la configuración económica moderna, pero con caracteres distintos de nación a nación. Es preciso, entonces, decir que el movimiento de los consorcios voluntario no presenta, en Italia, una marcha tan vigorosa que exija, por sí sola, 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 importancia no decisiva." 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 de 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

que no debe dudarse que estas providencias también señalan un paso decisivo hacia la realización de la política económica corporativa”.

La asociación de las energías afines, en una coordinación productiva sujetas a un régimen de contralor netamente económico, con el mantenimiento del impulso privado de productividad y perfeccionamiento, dirigido y controlado para el más alto rendimiento social, he ahí la figura de la corporación que es la característica saliente del sistema italiano. En el aspecto sindical el reconocimiento y el contralor de las asociaciones de trabajadores para que ejerzan su función dentro y no al margen del organismo estadual con garantía de una justicia para las cuestiones gremiales. Acaso sea este aspecto del sistema el más dañado por la particular organización política del Estado; pero en sus lineamientos generales, perfecto cuanto puede serlo su función específica dentro de un estado capitalista que no admite la levadura de una transformación revolucionaria. Acaso lo que se eche de menos del panorama corporativo italiano es la eliminación del órgano político, por donde se pueda expresar un afán de auto-determinación en contrario.

Estados Unidos parece haber colmado la laguna; coexisten en el gran país del Norte, ideas de organización económicas afines, con la existencia de órganos de la soberanía popular, que pocos días ha tuvieron al mundo en suspenso ante la idea de un cambio fundamental en la estructuración creada por el *New Deal*. Pero la reacción contra la libre concurrencia y a favor de la organización de las fuerzas de producción con el contralor estadual indirecto, no es menos eficiente en los Estados Unidos. Se aprecia un grado infinitamente menor de desenvolvimiento en la idea de la coordinación. Un Código central, la ley llamada National Recovery Act de fecha 16 de junio de 1933, que crea la facultad autoritativa del poder central para imponer orientación y normas particulares de aplicación a las diversas y más variadas fuerzas de producción u organizaciones comerciales; criterios a regir en todas las situaciones análogas, con facultad de las fuerzas vivas para darse su propia ley que ajuste a directivas centrales adaptándolas a las específicas necesidades de ellas. Tales los códigos particulares, como ser el código minorista, para la agricultura, etc., de los cuales se han dictado más de 700. Al acompañar el proyecto había dicho ROOSEVELT: “substituir 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 de la industria. La “declaración política” contenida en la sesión I, título I, de la National Industrial Recovery Act, 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 trabajo y dirección bajo adecuadas sanciones y supervisión gubernativa”. A renglón 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, art. 1º, 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 5 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 como los de balance. La escala de sueldos fijada por el Blanket Code, fija más o menos la siguiente escala de salarios: 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 a 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 lleven el sello de la N. R. A. Para seguir y controlar el desarrollo de tales medidas, se crea una oficina Centro del Comercio al detalle, un Consejo Nacional del Comercio al por menor, con comités locales, con comité consultivo por región y un Consejo Nacional económico del comercio al por menor. "Bajo este punto de vista de la N.R.A. se opone enteramente a la antigua legislación antitrust que entrañaba para todos los consorcios industriales aun para aquellos que no tienen otro objeto que regular los precios, una amenaza de persecución", ha dicho PAUL PIC,²⁰ y LUIS MARLIO²¹ afirma que ella rompe con la política económica que todos los gobiernos americanos, republicano o demócrata, habían practicado. Por fin la reforma agraria intentada por la Agricultural Adjustment Act, somete a la agricultura a restricciones de producción facultativas, en principio, para permitir a los agricultores una prudente valorización de los productos. La política concebida sobre la base de indemnizaciones adecuadas a los propietarios que se sometieron a las reducciones de cultivos se operó en gran escala sobre los principales productos, a saber: trigo, algodón, maíz, arroz, tabaco, alcanzando luego el ajuste a otros productos secundarios. El mecanismo era complejo y su fundamento estribaba en la autorización conferida al Secretario de Agricultura para adquirir todo el algodón, por ejemplo, para ser manejado por la administración y responder con el enorme stock existente a las restricciones de cultivo que se exigían por contrato y que no debían ser inferiores al 30 % del año anterior. Se prevenían otras formas de ayudas y, en general, respondían las medidas a los enunciados económicos contenidos en el artículo 2º, que se declaraba como política del Congreso, a saber:

²⁰ PAUL PIC, *Revue Politique et Parlementaire*, marzo de 1935.

²¹ LUIS MARLIO, *Le sort du capitalisme*, pág. 226.

“1.— Establecer y mantener tal equilibrio entre la producción y el consumo de productos agrícolas, y tales condiciones de mercado para los mismos, que establezca los precios a los agricultores a un nivel que den a los productos agrícolas un poder de compra con respecto a los artículos que los agricultores compren, equivalente al poder de compra de los productos agrícolas durante el período básico. El período en el caso de todos los productos agrícolas, excepto del tabaco, será el que precedió a la guerra, de agosto de 1909 a julio de 1914. En el caso del tabaco, el período básico será el que siguió a la guerra, de agosto de 1919 a julio de 1929.

2.— Aproximarse a dicha igualdad del poder adquisitivo mediante la corrección gradual de las desigualdades existentes en el mismo, tan rápidamente como fuese factible en vista de la demanda corriente de consumo en los mercados domésticos y extranjeros.

3.— Proteger el interés de los consumidores reajustando la producción agrícola a tal nivel que no aumente el porcentaje que se le devuelva al agricultor de los gastos de los consumidores por productos agrícolas al menudeo, o productos derivados de los mismos, sobre el porcentaje que se le devolvió al agricultor durante el período anterior a la guerra, de agosto de 1909 a julio de 1914.” En definitiva, la nueva política económica inaugurada en el gran país del Norte, influyó todas las ramas fundamentales de la actividad económica persiguiendo un propósito vitalizador mediante la racionalización, la educación de la concurrencia y la eliminación de las actividades o gastos improductivos. Su rasgo fundamental ya destacado, consiste en la sanción de normas o condiciones obligatorias, sin perjuicio de su adaptación por parte de las fuerzas interesadas, y con mira a satisfacer la interrogante que el Presidente formulaba al final de su declaración de fecha 16 de junio de 1933: “¿Debemos seguir a tientas, desorganizados, separados en muchas unidades hasta encontrar la derrota, o debemos erguirnos en un cuerpo organizado para alcanzar la victoria?”

No es nuestro propósito establecer aquí un juicio crítico sobre los resultados de la política económica que con tanta prestancia creó y aplicó el Presidente de los Estados Unidos. Un hecho saliente e incontrastable dentro de la tradición jurídica americana, impidió que los resultados propiamente económicos permitieran aventurar un juicio definitivo. El 6 de enero de 1936 la Corte Suprema se pronunció sobre la ilegalidad de algunos aspectos de la NRA. Cerrado el ciclo por imperio de una sentencia, los amigos y detractores del sistema han extraído las más curiosas y opuestas consecuencias del período, relativamente breve, de su aplicación. Para unos, en 18 meses, el resurgimiento fue evidente y magnífico. Los precios se tonificaron, el consumo se acrecentó, y la desocupación disminuyó notablemente. Para otros, fué insignificante el resultado o, por el contrario, las trabas creadas retardaron el resurgimiento natural de los negocios. La prosperidad del país desde fines de 1936 hasta el año 1937 confirmaría esta opinión.

El 16 de febrero de 1938, el Congreso de los E.E. U.U. sancionó un nuevo estatuto legal, que en gran parte recoge las objeciones que la Corte formulara a la anterior estructura. La nueva "ley de reajuste agrícola" es más amplia que la anterior. Es francamente intervencionista; pero comprende en ella un sinnúmero de previsiones atinadas, que el criterio clásico podría admitir sin embargos como otras tantas medidas útiles de fomento y de protección, que difícilmente podrían ser alcanzadas por sanciones fundadas en la libertad de comercio. El interés público aparece en ella nítidamente esbozado, que su anulación entrañaría una enorme responsabilidad. En el mensaje con que el proyecto fue acompañado, decía el Presidente ROOSEVELT: "Por experiencia sabemos lo que debe hacerse para asegurar a la agricultura una parte justa en el aumento de los ingresos nacionales; para proveer a los consumidores de abundante alimentación y materia prima; para evitar todo gasto inútil del suelo; para disminuir el abismo considerable entre las enormes superproducciones y las tremendas penurias. La Nación ha comprendido que es necesario hacer mayores reservas para los tiempos malos, respecto de la comida y la manutención; y evitar los altibajos considerables de los precios..."

Y Mr. WALLACE, ministro de Agricultura, explica a los agricultores los objetos de la ley en los siguientes términos, a los pocos días de haber sido sancionada: "Cuando el Congreso pasó y el Presidente firmó la ley de reajuste agrícola de 1938, se dio a los campesinos de este país una nueva carta de libertad económica y a los consumidores del país se les hizo entrega de una protección legal contra la escasez.

La nueva ley agraria probará ser una verdadera columna milenaria en la historia de la legislación agrícola. Expresa la unidad de intereses que une a los diferentes grupos de personas comprometidas con la agricultura. Hace provisión para el programa de una nueva administración agrícola de reajuste, que está abierto a todos los agricultores de los Estados Unidos.

Los campesinos del país tienen ahora una oportunidad para avanzar en la huella de la demostración económica y para cooperar en el trabajo de sus problemas comunes".

Una publicación oficial titulada *Un nuevo decreto para el campo. Breve resumen de las providencias tomadas en la ley de reajuste de la agricultura*,²² sintetizaba en los siguientes términos los objetivos perseguidos por el Congreso, a saber: "Conservar y dar uso eficiente a las tierras de la Nación. Proteger a los mercados agrícola-ganaderos para la exportación y consumo doméstico. Regular el comercio interprovincial y el internacional, para:

1° Disminuir las violentas fluctuaciones en los recursos, mercados y precios de los productos del campo.

²² Ministerio de Agricultura de los EE. UU. de América, Administración del Reajuste Agrícola, Washington, 21 de febrero de 1938.

2° Proteger a los consumidores, manteniendo una adecuada reserva de comida y manutención; y

3° Asegurar a los campesinos una justa participación en los ingresos nacionales...”.

En efecto, el programa contenido en la ley, consta de seis puntos capitales, en el que se entremezclan, como decíamos al principio, iniciativas generales de fomento y de defensa, con otros de verdadera organización económica del tipo a que la N. R. A. había habituado ya a los cultivadores americanos. Dentro de ese programa se involucra la reiteración de algunas iniciativas ya dadas de leyes anteriores, que se reproducen y se amplían, para dar al conjunto mayor organicidad. Tales, por ejemplo, las medidas destinadas a combatir la erosión del suelo, que produce en los EE. UU., como en nuestro país, verdaderos estragos.

He aquí una visión sintética de los indicados puntos abarcados por la ley: 1° Continuación del vasto programa de conservación del suelo, con el establecimiento de una policía permanente de la agricultura para asegurar el cumplimiento de sus preceptos. 2° El loteo de tierras fiscales con el objeto de facilitar el acceso del agricultor a la tierra y aumentar la producción. 3° Régimen de préstamo que faciliten el almacenamiento durante los años de gran producción. Como hemos de ver, este aspecto saliente de la ley, da lugar a un sistema complejo que persigue dos finalidades: una, de previsión doméstica, con la creación del Granero Permanente Normal de Trigo y otra de regulación comercial que tiende a evitar el envilecimiento de los precios. 4° Las cuotas de mercado, respaldadas por penalidades sobre ventas en exceso. Esta medida complementa la anterior; pero su implantación requiere el consentimiento de dos tercios de los agricultores alcanzados, lo que supone la introducción del método del “referendum”. 5° Especiales medidas tendientes a proteger la cosecha de maíz, facilitando su almacenaje y ampliando el campo de su uso. 6° Y, por fin, un régimen de seguro sobre la cosecha de trigo, que comprende determinados riesgos, sistema ingenioso y armónicamente vinculado al Granero Permanente.

Vinculadas a las medidas sintetizadas, la ley acuerda ayuda directa, dependiente de su contribución al régimen integral. Así, por ejemplo, crea un subsidio para los campesinos cooperadores en la conservación del suelo. En éste, como en la aplicación de otras mejoras, la ley realiza una política de beneficio proporcional, mejorando la situación del pequeño agricultor. La ley trae específicas medidas para los productos nomenclados, que son los que ya hemos visto alcanzados por el anterior programa, a saber: maíz, trigo, algodón, tabaco y arroz. Es sobre estos productos que inciden las principales medidas que interesan a los fines de este estudio. Así, las cuotas de mercado y de almacenaje, la primera sujeta a un referendum, sólo podrán emplearse en caso de que haya excesiva superproducción de los productos nomenclados. Cada uno de estos productos tiene fijado un límite que indica cuando hay super-

producción. Dentro del nivel se incluyen cantidades de reservas normales. Puestas en vigor las cuotas de mercado, los que venden con exceso serán punibles a tanto por libra o por bushel, según el producto. El objeto de las multas, armónicamente articulado a los préstamos de almacenaje, es propender a que el agricultor conserve su producto en tanto el mercado se halla atiborrado o los precios desmoralizados. Los préstamos se realizan por intermedio de la Corporación de Crédito de la Producción, con prenda ampliamente reglamentada, tal como hemos examinado en la legislación anterior sobre el algodón. A continuación sintetizaremos las medidas particulares, destinadas a preservar los precios de los tres principales productos nombrados, siguiendo de cerca el trabajo citado en último término, por considerar sus previsiones de particular interés para nuestro país.

ALGODON

La ley encara directamente los problemas a que están abocados los productores y cultivadores de algodón. Aproximadamente diez millones de agricultores, en unos dos millones de establecimientos sureños, tienen en el algodón su fuente principal de ingresos. Asimismo, hay varios millones que trabajan en ingenios algodoneros, ferrocarriles y establecimientos textiles, industrias ellas que dependen de la primera nombrada. El algodón *yankee* se exporta en razón aproximada entre un tercio y la mitad de lo producido. En 1937, se ha dado el caso de una cosecha mundial de algodón que no tiene parangón en la historia.

El precio del algodón se arregla en el mercado internacional. El precio es relativamente bajo. En las actuales circunstancias, conviene que permanezca así. La producción algodonera 1937-1939 mundial, es la más grande que se ha conocido.

Bajo la ley, se hará cada año un loteo según la cantidad de fardos que sea preciso producir para subvenir la demanda. Este cálculo se hará de un año para el inmediato siguiente. Ei general, la producción necesaria para 1938-1939, debe fluctuar aproximadamente entre los diez y once y medio millones de fardos.

La ley especifica qué forma debe adoptarse para distribuir los fardos entre los agricultores. En general, ello se ha realizado de acuerdo a la producción anterior de cada Estado. Entonces la adjudicación en cada Estado —convertida en cuestión de suelo por acres— se hará entre los distritos de acuerdo al acreage. Los distritos, a su vez, harán el loteo entre los agricultores, teniendo como base principal el suelo dedicado al algodón únicamente, y que está libre de cultivo de arroz, tabaco y trigo.

Si se hallare durante el próximo año de mercado que el total de algodón producido supera a más del 107 % calculado del normal —es decir, unos 19 y medio millones de fardos—, se aplicará una cuota de mercado sujeto a veto

final por los agricultores de la cosecha anterior, en referendun. En dicho año se ha fijado fecha para el referendun: 12 de marzo. La cuota de mercado de cualquier establecimiento permitirá el tráfico de todo el algodón producido en la adjudicación, más las cantidades limitadas de algodón almacenado bajo ciertas circunstancias.

Sobre el algodón traficado en exceso a la cuota, se aplicará una multa de dos o tres centavos por libra. Dado el caso de que el total de los producido por cualquier establecimiento con adjudicación no supere las mil libras de algodón, no habrá multa. Se entiende que esta cantidad se refiere a algodón hilado.

TRIGO

La nueva ley agraria reconoce que el agricultor triguero está abocado a dos problemas crónicos. Uno de ellos, es el riesgo de perder la cosecha. Así fué sorprendido por cosechas excesivamente escasas y sucesivas entre los años 1933 y 1936. El otro peligro reside en el problema de una tremenda superproducción. La acumulación de sucesivas superproducciones ha sepultado al campesino bajo una montaña de trigo... de 35 centavos. (Aprox. \$ 1.50).

La situación contemplada era ésta: el total de la producción de trigo en 1937 alcanza a 874 millones de bushels. El consumo interno, más lo que se exporta, dejarán libre, casi puede asegurarse, 200 millones de bushels para el primero de julio próximo. Se tiene creído que las cosechas de 1938 llegarán al límite. Entre tanto, el sudoeste ha sido azotado por las tormentas de tierra y por una gran sequía. Aún ahora mismo el agricultor triguero no sabe si este año le aguarda una sequía devastadora o una ruinosa superproducción. Ignora, asimismo, si el año próximo se salvará de ambas.

Bajo la ley, la adjudicación de trigo por acres —que se anunciará anualmente— se realizará de manera que podrá fijarse como normal una producción de 130 de lo que actualmente es normal. Tómese como base de este cálculo la suma de lo que se consume internamente, más lo que se exporta. Resulta aproximadamente unos 950 millones de bushels. En general, la cuota para cualquier establecimiento de campo, deberá ser un porcentaje normal de la adjudicación por lote, más lo sobrante de dos años anteriores. No podrá aplicarse cuota a ningún campesino, por ningún año, que cultivan un acre que tiene por producción normal menos de 100 bushels.

La multa por tráfico sobre exceso de la cuota es de 15 centavos por bushels.

Una previsión especial de la ley establece que ninguna cuota puede aplicarse antes del 15 de mayo, para el año 1938.

SEGURO DE LA COSECHA DE TRIGO

Por diversas razones el asunto que trata el seguro de las cosechas es uno de los más importantes de la ley. Por primera vez en la historia, se inaugura

el seguro federizado de las cosechas. La ley concentra como principal objeto del seguro la cosecha de trigo, contra riesgo de pérdida, y proyecta su extensión —eventual— con beneficio para los otros productos.

Con el objeto de poder realizar las previsiones del seguro de cosecha, se crea la Corporación Federal de Seguro de Cosecha. La mencionada corporación está autorizada para asegurar a los productores contra pérdida de la cosecha, pero no contra la baja de precio, comenzando el plan a regir con la cosecha de trigo que corresponde a 1939. El seguro se aplica a las pérdidas de cosechas debidas a sequías, inundaciones, granizos y otros males provenientes de fenómenos atmosféricos y meteorológicos, a plagas y pestes propias de la planta.

El seguro cubrirá no menos del 50 % de lo que se cosecharía y no más del 75 % por cada establecimiento. Se pagará a los colonos el trigo que, dentro de la cifra del seguro, haya cosechado de menos en el año de vigor del seguro. Esta cantidad se establecerá según promedio basado en las cosechas de años anteriores y tomando como punto de partida la cosecha más pobre que haya habido.

La Corporación fijará los premios de dicho seguro. En caso de pérdida, el premio es exigible en efectivo o en trigo, determinándose el primero de acuerdo al valor del seguro. El premio estará fijado por una estadística que dará cuenta de lo que se ha perdido en un período representativo, en el campo asegurado y en todos los del distrito.

Los premios de trigo se acumularán gradualmente y formarán parte del Granero Permanente Normal de Trigo. En las condiciones normales las acumulaciones de trigo de esta manera, llegarán a totalizar con el tiempo, entre 50 millones y 100 millones de bushels, si los campesinos en general, participan de este programa de seguro.

MAIZ

La nueva ley agraria toma en consideración al maíz como recurso básico para la alimentación de la Nación. Sus previsiones reconocen que sus cosechas son importantísimas para la manutención de la hacienda. El 88 %, aproximadamente, de la cosecha de maíz se utiliza para la alimentación de los animales y en forma de tales llega a los consumidores. Los extremos balanceos en la producción del maíz y en su tráfico, descontrolan la balanza entre la producción para la manutención y la manutención para el ganado y, dentro de una o dos temporadas conducirán a un equilibrio en los productos de alimentación y en los precios de la ganadería.

En 1937 la cosecha de maíz, de más de 2.640 millones de bushels, era mayor que la corriente y el doble de la pequeña cosecha levantada después de la sequía de 1936. Se ha registrado una disminución en el número de animales mantenidos con grano, que corresponde al 10 % del total. Dicha dis-

minución se ha manifestado después de la serie de años de sequía y como consecuencia de ésta. Las grandes existencias de maíz y los bajos precios del mismo tienden a provocar la mayor producción de ganado, y derivados de carnicerías. Cuando se reducen nuevamente los suministros, el ganado excesivo es cotizado a precios bajos. Este tráfico deja menguadas las haciendas y trae consigo, casi inmediatamente, altos repuntes en los precios de la carne.

Bajo la ley, se realizará el agreege anual de trigo, con aplicación únicamente sobre el maíz producido en la zona de producción de dicho grano. Deberá permitir una adjudicación tal que, las cosechas corrientes, más la producción excedente, formen una cantidad de maíz disponible igual al 110 % de los que se emplea en años normales para consumo y exportación, un total aproximado de 2.600 millones de bushels. Esta adjudicación será entre los Estados y distritos proporcionalmente, entre los acreages anteriores y entre los agricultores sobre la base de tierra labrable, prácticas de cosechas alternadas y naturaleza del terreno.

Al área comercial se le aplicarán cuotas de mercado, sujetas a veto en referendium de productores, durante el año de mercado en que se estime que la producción total excede del 110% de la producción normal. Esta cuota deberá hacer disponible para el mercado una producción normal. Casi todo el maíz sobrante será almacenado, para salir a la venta cuando la oportunidad lo aconseje, durante el mercado de una cosecha pobre.

El maíz traficado fuera de las cantidades permitidas será multado con 15 centavos por bushels.

Y llegamos, por fin, después de esta rápida reseña, obligada por la unidad de la exposición, al estudio de una de las más significativas iniciativas, operada en Francia. Le atribuimos una destacada significación en el desenvolvimiento del proceso que estudiamos, en un trabajo del año 1936. La destacamos a la consideración pública, acaso con un poco de exageración, porque hasta entonces había pasado desapercibido y no nos acompañaba sino el silencio más profundo, roto tan sólo por un brillante trabajo de M. PAUL PIC, que anotamos seguimos en aquella oportunidad. Nos referimos a la iniciativa llevada al parlamento por el ex primer ministro M. FLANDIN con la colaboración del hasta hace breves días ministro de Comercio, M. MARCHANDEAU. Le asignamos los caracteres tan relevantes como quedan escritos en nuestro ya citado trabajo, porque percibíamos a través del proyecto francés, tan altamente patrocinado, la hondura de la necesidad que lo dictaba; porque veíamos en él la expersión circunspecta de la esencia de la reforma que estudiamos, realizada en un régimen de insospechada libertad y poníamos a contribución del calor de la exégesis, la particularidad ostensible del gran país latino de universalizar las ideas. El proyecto no pasó más allá de la Cámara de Diputados. En el Senado encontró la más seria resistencia y luego el frente popular hizo pensar que Francia se orientaba en un sentido diametralmen-

te distinto al que se perfilaba a través del articulado del proyecto. Escribimos en circunstancias particularmente difíciles para poder atribuir a dicha iniciativa todo el influjo que le atribuyéramos entonces. Al frente popular le sucede precisamente la caída de M. MARCHANDEAU por haber insistido en sus profundas convicciones transformadoras. A éste le acaba de suceder M. REYNAUD, que por su ideología y por sus declaraciones, representa, como lo ha destacado la prensa diaria, el último baluarte liberal. A pesar de tales y tantos argumentos en contrario, insistimos en atribuir al proyecto francés y a la tendencia que él representa una enorme gravitación política y social. El frente popular está vencido en Francia, acaso para siempre, y ese es un hecho que cabe ser destacado como sinónimo de civilización. Esperamos que en condiciones de plena libertad social, Francia vuelva los ojos hacia el régimen intermediario que creaba el proyecto de los dos ex ministros franceses y entonces la honda necesidad que lo inspiró se pondrá a tono con la reforma económica mundial. Entre tanto, examinemos sus disposiciones atribuyéndole el carácter de mero antecedente legislativo y doctrinario.

El proyecto constaba de 11 artículos. El primero establece que en el caso de una rama de la industria que interesa a la economía nacional, la 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 períodos de crisis y por un tiempo limitado. El artículo 2º 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 parte en volumen de negocio. 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 3º 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 tendiente a establecer una verdadera corporación 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 el 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 eracta aplicación de la ley, condiciones de mayoría, etc. El gobierno, en acuerdo de Ministros sobre la base del dictamen y resolución del Comité, se-

gún el caso, decretará la obligatoriedad del acuerdo considerado, (art. 6°). El 7° otorga al ministro de Comercio la facultad de controlar su ejecución y prevé 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 supeditada a la autoridad de los representantes del consorcio. La clausura de establecimientos que funcionen en forma irregular puede ser ordenada por la autoridad administrativa. El art. 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.

En la exposición de motivos que acompañaba el proyecto se afirmaba que era urgente la necesidad de atacar el mal en su mismo origen realizando un gran esfuerzo de disciplina y de organización profesional. El objeto esencial, se decía, es facilitar y aún provocar el reajuste necesario en la producción y el consumo. "El gobierno estima dañoso e inoportuno, agregaba, 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 y dudosas. Ha sonado la hora de detener la lucha sin cuartel y aunar esfuerzos a fin de salvaguardar el patrimonio económico del país. Para ello no hay otro medio que organizar la producción", se proclamaba al respecto de las iniciativas individuales, entendiéndose el gobierno lograr la solución por la disciplina de los individuos mismos. Se preconizaban los acuerdos voluntarios entre los mismos industriales; el gobierno no intervendría sino en los períodos de crisis para exigir la obligatoriedad de esos acuerdos o para promover otros necesarios en caso de no haberlos realizados los interesados mismos. Hemos dicho ya que la iniciativa no alcanzó a tener sino sanción de la Cámara de Diputados. Empero, Francia, con o sin ley, recogió sus principios y los incorporó a la actividad económica práctica mediante el decreto-ley del Gabinete LAVAL, publicado en el "Journal Officiel" del 3 de octubre de 1935 y destinado a aplicarse a la industria de la seda, la más castigada por el desbarajuste económico y la lucha de una concurrencia desenfrenada.

Siguió a esa iniciativa la del "Syndicat des Brasseurs de la Region du Nord", inspirada en la misma tendencia y cuya finalidad principal es el estudio y fijación del "quantum" de fabricación afectado a cada establecimiento. En el mes de noviembre, M. WALLACH, diputado por Bulhouse, presentó un proyecto de ley tendiente a dar obligatoriedad a los acuerdos profesionales celebrados en la industria del algodón. Prevé la creación de un consorcio obligatorio de establecimientos industriales con facultades para fijar la salida de productos, fabricación, modificación de implantación e instalación nuevas. El gabinete LAVAL presentó otro proyecto tendiente a reglamentar la implantación o apertura de panaderías. Se inspira fundamentalmente en los puntos de vista expuestos por las entidades patronales y obreras. Las dos cues-

ciones substanciales que toca el proyecto son la reglamentación de la apertura de nuevos establecimientos por un lado y por el otro, una estricta previsión de las condiciones generales del trabajo de aprendices y obreros panaderos, entre las que se establece un minimum de diez y seis años como edad de admisión. Por fin, la aprobación del acuerdo celebrado por los fabricantes de calzado ante el Ministerio de Hacienda, recibió aprobación legislativa, quedando mediante él, limitado por dos años el número de establecimientos de ventas al existente el 19 de febrero, decretándose la clausura de todos los instalados con posterioridad a esa fecha. En adelante la apertura o la adquisición de almacenes de distribución al detalle quedaba sujeto a la autorización gubernativa. En el aspecto industrial se sometió a una previa autorización del Ministerio de Comercio y previo dictamen del Consejo Nacional Económico la apertura de toda fábrica nueva, la extensión o el traslado de las instalaciones existentes y toda transformación con mira al aumento de la producción. La ley que aprobaba dicho acuerdo fué sancionada el 22 de marzo de 1936 con la unanimidad de la Cámara de Diputados y casi sin discusión. En el Senado, por el contrario, se discutió ampliamente. Se evocó la sombra de TURGOR y se hizo el proceso y la apología del corporativismo. Pero terminó por imponerse a las consideraciones teóricas y de principio, la situación angustiosa de una industria integrada por 4.000 fábricas que ocupan 150.000 obreros y cuya cifra de negocios se elevaba a 3.000.000.000 de francos. Con la industria azucarera ocurrió algo análogo. El acrecentamiento de la producción, especialmente procedente de las colonias, había creado entre los años 1930-1931 una situación aguda a los industriales que repercutía asimismo sobre 200.000 agricultores. En el año 1931 se creó "L'entente du sucre" por 3 años, la que fue renovada en 1933 con la participación del 95 % de los productores. Su propósito era limitar la producción. El acuerdo era voluntario y la desigualdad creada a favor de los miembros disidentes provocó la intervención del gobierno que por decreto del 8 de agosto de 1935 prohibió la construcción de nuevas fábricas bajo severas penalidades y sin perjuicio de los daños e intereses que pudieran ocasionar a terceros. En previsión de los conflictos que pudieran surgir entre los plantadores y fabricantes se establecía el arbitraje del Gobierno debidamente reglamentado. Por fin, por decreto del 31 de octubre de 1935, se establece la obligatoriedad de las disposiciones concretas tendientes a equilibrar la producción y la utilización de la materia prima para todos los fabricantes de azúcar bajo la doble condición siguiente: 1°) Que ellas reunieran la adhesión de las cuatro quintas partes por lo menos de las empresas existentes en la campaña del año precedente; 2°) Que ese porcentaje represente cuatro quintas partes de la producción del mismo período. Concluye PIETTRE, autor cuya documentación seguimos en este caso, en los siguientes términos: "El acuerdo obligatorio y permanente del azúcar, que tal es el nombre que merece, puesto que agrupa a todos los fabricantes de azúcar de Francia y de las colonias y se extiende enteramente en Francia a más de 200.000 agricultores —es por con-

siguiente hoy un hecho consumado"; revela asimismo a juicio del citado autor la posibilidad de extender tales acuerdos a una producción dispersa y desmenuzada por el número crecido de productores. Por fin ha tenido lugar en Francia una intensa acción auspiciada o promovida por el Estado tendiente a procurar "una situación de equilibrio" entre las empresas concurrentes en el transporte de pasajeros y mercaderías. Por decreto-ley de fecha 19 de abril de 1934 se constituye un comité de coordinación compuesto de expertos que representan a las partes interesadas asistidas por un árbitro. Su propósito esencial es permitir y provocar "ententes regionales" entre los diversos transportadores. La conclusión de tales "ententes" de carácter locales o regionales, es luego elaborada por un comité de técnicos departamentales con intervención de las autoridades y de los usuarios. Cuando tales acuerdos no se pueden lograr se prevé una solución de autoridad: el árbitro designado por el comité central de coordinación propone las limitaciones o supresiones de servicios y demás condiciones que con la aprobación del Ministerio de Trabajos Públicos adquiere caracteres de obligatoriedad. Los acuerdos generalmente contemplan: o una repartición del transporte o una fusión. Generalmente son concluidos por cinco años con la posibilidad de una conducción. El autor antes citado trae una nómina de más de setenta "ententes" que involucran la parte más granada de la industria y el comercio de Francia. Paralelamente a estas iniciativas oficiales, M. VILLEY anota, como es natural, el florecimiento de consorcios que llamaríamos privados y que agrupan las más variadas ramas de la industria y que representan la tendencia, a nuestro juicio nociva, de los que tienden a eludir el contralor del Estado.

En Francia el Art. 419 del Código Penal reprimía todo intento de alteración de la concurrencia; dicha disposición legal permanecía intocada desde el año 1810 y en el año 1926 fué apenas afectada por una reforma que tendía a adecuar la fija fórmula revolucionaria liberal a los dictados de una sabia jurisprudencia que había hecho un distinguo entre "le mauvaise et le bonne union". Con razón pudimos afirmar que los consorcios, que se proponían atemperar o adecuar la concurrencia, habían dado un salto gigantesco, pasando desde la represión del Código Penal, a la condición relevante de instrumentos de transformación económica y social, cuando anotamos esta evolución operada en Francia. En Alemania había ocurrido una cosa análoga. De la represión de la ley penal, habían pasado a la garantía consagrada en una de las disposiciones de la Constitución de Weimar. En otros países, como ser Inglaterra, Austria, Suiza, Luxemburgo, se han sancionado restricciones parciales que inciden principalmente sobre las autorizaciones para abrir negocios de venta, especialmente al detalle, indicación de origen de las mercaderías, ventas con primas, etc. Y en lo que respecta a los comercios industriales o comerciales, como lo anota PIETRE, "tanto en Estados Unidos como en Polonia, Bélgica, Portugal y Japón, el poder público se ha esforzado en dar validez a tales acuerdos profesionales".

Antes de entrar a discutir, con mira a sistematizar el caso nuestro, corresponde una previa confesión. No se ha escrito todavía el tratado sistemático que abarque todo el sistema y que ordene en forma clara las ideas, malgrado las tentativas de PIROU, PIETTRE, PAUL PIC y la enorme literatura corporativista y planista. Tenemos por delante un conjunto de hechos que constituyen un ingente material y algunas ideas directrices muy relevantes, por cierto. Todavía no se ha logrado deslindar bien el origen y la índole de la transformación económica. ¿Es el resultado de medidas arbitrarias a consecuencia de la última crisis y llamadas a desaparecer con ella? ¿Se trata de un sistema permanente que tiende a reemplazar a otro caduco o, acaso, superarlo? ¿Constituye un desarrollo del movimiento de socialización comenzado a fines del siglo pasado, o es, por el contrario, un movimiento de otra dirección, apresurado por la crisis y que defienden sus propulsores con el criterio de que, lo que ha sido útil para capear el temporal, debe subsistir para evitar su recidiva? GEORGE D. COLE ha dicho en un trabajo publicado en *L'esprit international* 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".²³

Es evidente, de todas maneras, que constituye una modificación sustancial dentro del orden capitalista, tan fundamental que con razón las escuelas corporativistas se refieren al sistema burgués, en el mismo tono despectivo con que fuera fustigado por los socialistas. Y es evidente, asimismo, que los directores de la producción capitalista, inclinados a solicitar la protección del Estado ante el giro peligroso de sus empresas, se espantan luego y resisten sus desarrollos más amplios, obligados y armónicos. "Se entiende por economía dirigida —ha dicho un autor citado por BIDABEHRE— un sistema de organización económica mediante el cual las actividades industriales son coordinadas, a fin de obtener la máxima satisfacción de un pueblo (no de una clase determinada) por un período determinado. Se organiza el equilibrio entre la producción y el consumo, reglamentándolos. Se procura distribuir equitativamente las utilidades. Como medida de emergencia se supone que tal sistema imperará durante la crisis. La economía dirigida no acepta que los precios sean los reguladores de la vida económica.

LEENER sostiene que debe encontrarse su origen "en los movimientos de ideas de organización que han impregnado los medios industriales de la mayoría de los países en este último cuarto de siglo. De acuerdo con esa finalidad y sus realizaciones prácticas, las ideas de organización han contribuido a asegurar en el funcionamiento de las empresas el máximo de precisión y previsión". "Por consiguiente —continúa— no hay que extrañarse si por el deseo de extenderse este mismo orden al conjunto de empresas consideradas como funciones del mundo económico, hayan surgido fórmulas ten-

²³ G. D. COLE, *L'esprit internationale*, abril 1934.

dientes a establecer un régimen de dirección superior, bajo el cual esas mismas empresas estuviesen como las ruedas de un inmenso mecanismo de relojería, cuyos engranajes correspondiesen todos a las múltiples vinculaciones basadas sobre relaciones de naturaleza económica." BOGLIOLO, en su curso sobre "economía dirigida", dictado en la Escuela de Estudios Sociales, agrega: "Esta tendencia se manifestó especialmente en el Congreso de la Asociación Internacional para el Estudio de las Relaciones Industriales, realizado en Amsterdam en agosto de 1931" y en el que se discutió la solución universal del problema económico. Allí Mr. LEWIS LORWIN estudió la necesidad de una economía dirigida en la cual la oferta y la demanda estuviesen reguladas. Conocidas las necesidades reales de una colectividad en un momento determinado, se puede indicar la demanda máxima posible.

Para la oferta, la economía dirigida trata de determinar por adelantado la producción necesaria para satisfacer esas necesidades en la medida posible, basándose en la máxima y racional capacidad obtenida por la producción. En resumen —dice LORWIN— "la ecuación entre la oferta y la demanda en la economía dirigida, resulta una ecuación establecida entre el máximo de capacidad de producción y el máximo de demanda". Para la señora de MAGEN-DEAUX, la idea de la "racionalización", de que está fuertemente impregnado todo el proceso industrial, es la que ha influido asimismo sobre la organización económica. Esa racionalización no solamente se concretó a la más eficaz utilización del trabajo y de la materia prima, a la tipificación o "standardización" de los productos para la producción en serie, sino que, colmando nuevos desarrollos, procuró un reagrupamiento de las empresas para establecer entre ellas la división del trabajo, la especialización, unidad de compras, de administración, etc.²⁴ STUART CHASE, citado por GRINKO, el expositor máximo del plan quinquenal, dice: "Dieciséis individuos realizan en Moscú la experiencia económica más atrevida que jamás se ha visto en la historia. La oficina de la Comisión del Plan de Estado, responsable ante el Consejo de comisarios del pueblo y generalmente conocida bajo el nombre de *Gosplan*, echa los cimientos del porvenir industrial de ciento cuarenta y seis millones de habitantes y de la sexta parte del globo para un período de quince años. Levanta cuidadosamente y con todo detalle, el plan del año próximo y no menos cuidadosamente, aunque con menos detalles, el de los cinco años siguientes; luego coloca los jalones de un plan económico general para quince años... Esa experiencia es tan importante, tan grande y tan audaz que ninguna persona que estudie economía puede desdeñarla. Ya sobrepase de la humana capacidad de realización y termine en un fracaso, o se vea coronada por el éxito, es indudable que nos enseñará mucho, porque constituye algo absolutamente nuevo. Supongamos que, de la noche a la mañana, os mandan

²⁴ *Les ententes industrielles obligatoires et le corporatisme en France*, pág. 7. París, 1932.

salir para Washington, instalarlos en una oficina pública, sentaros a una mesa, tomar pluma y papel y ordenar a las compañías de ferrocarriles, a las centrales eléctricas, a las fábricas de acero, a las minas de hulla, a las explotaciones petrolíferas, al Tesoro, a los bancos, al comercio al por mayor, a las granjas, a las sociedades de navegación, a las fábricas de automóviles, cómo han de distribuir sus fondos y sus materias primas, regular su producción y escalonarla en los cinco años próximos. A buen seguro que el mismo FORD perdería la cabeza ante problema semejante. A simples mortales esto parecería algo así como un viaje a la luna. Y sin embargo, en Rusia, en un país aún más vasto y menos desarrollado industrialmente que el nuestro, hay hombres que han aceptado el reto poniendo manos a la obra..." La descripción gráfica del sistema planista que describe el periodista americano, muestra los caracteres de uno de los tipos frente al cual se establecen otros con características definidas, como hace notar en su notable obra PIROU.²⁵

Se ha querido establecer un distingo entre economía "dirigida" y economía "planificada".²⁶ Constituiría la primera un desarrollo menos amplio de la idea central, en cuanto la acción superior o extraña al proceso económico mismo, no procura otra cosa que orientar o encauzar, en tanto que en la economía planificada, como lo describe GRINKO, se prevé con antelación de años el número de kilovatios a producir por cada usina de cada región del país y el número de zapatos a fabricar. El distingo nos parece exacto y contribuye a aclarar un poco la nomenclatura bastante confusa por cierto. De ese distingo se ha inferido asimismo la posibilidad de conciliar el direccionismo con los principios o fenómenos económicos espontáneos, en el sentido de adaptarlos. Es la imperfección de las leyes económicas de que hablaba STUART MILL y que con criterio más dúctil aún, examina MARSHALL. Se ha llegado, asimismo, a afirmar una antítesis entre la economía dirigida y la planificada, lo que consideramos inexacto. Hemos admitido, sí, su diferencia de grado y hasta puede hablarse de que esa diferencia marca también otra en el tipo político del país sobre el cual incide.

* * *

La rápida reseña realizada, el estudio del sentido íntimo de las tendencias económicas actuales, nos demuestra que la modificación esencial incide sobre la concurrencia. A adecuarla o atemperarla convergen la mayor parte de las medidas de transformación. En otros casos, los cambios son más hondos y tienden a una total y rigurosa suplantación. Pero, como lo ha dicho STUART MILL, es la concurrencia la que ha contribuido a dar carácter científico a la economía política. Según sea la amplitud de su suplantación así

²⁵ PIROU, obra cit., pág. 178.

²⁶ BIDABEHRE, *Tendencias modernas en política económica*.

aparece el carácter o la estructura económica y política de las organizaciones que la realicen. Un trastrueque total supone la creación de una técnica nueva de arriba hacia abajo, tan hondo y tan amplio ha sido el influjo, o el juego natural del mecanismo reemplazado. Y esa reestructuración completa contribuye a dar una fisonomía especial a todo el organismo. El reemplazo o la adecuación de la concurrencia supone dos caminos de reforma que aparecen nítidos: "regular por el Estado o regular con mera ingerencia del Estado" o, si se quiere, *planning* y *dirigismo*. En el primer caso sus órganos son de gestión, en el segundo son de control. Dentro del carácter incoercible y universal que le atribuimos a la transformación, sólo cabe elegir dentro de los dos caminos y aun dentro de ellos, determinar el grado y aun el procedimiento. Para nuestro país, en presencia de sus modalidades y de su apego liberal, se nos ocurre que el sendero más accesible y más exento de escollos es el que le ofrecería una organización económica fundada en una ley que autorice el funcionamiento de los acuerdos voluntarios, que establezca el límite y la oportunidad de su ejercicio creando a la vez los órganos de contralor necesarios para evitar el abuso y la expoliación públicas. Lo hemos dicho alguna vez y reafirmamos nuestra apreciación luego de haber meditado largamente sobre ella. "Tenemos una primera etapa que 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 el 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 se ha probado aún que su caída tenga que ser consecuencia necesaria y fatal de la sustitución del *laissez faire*. Como en Francia, sustituyamos la represión del Código Penal por la adopción de nuevos instrumentos económicos legales dentro del orden y del respeto de nuestras arraigadas tradiciones". A esta nueva aportación que pone en manos de las propias empresas o individuos interesados el "arreglo" de las condiciones del mercado, se le ha dado una denominación especial y se la presenta como una forma intermedia o ecléctica.

Existe una ingente bibliografía sobre esta materia, expresión cabal del interés científico que ha suscitado. En Alemania, bajo la dirección del profesor CARL HEYMANNS, se publica una colección intitulada *Le droit des Cartels et du trusts dans les principales législations* que es proseguida en la ac-

tualidad bajo la dirección del doctor RODOLF ISAY. Dicha colección se publica asimismo en lengua francesa, en la que han aparecido varios volúmenes. La Sociedad de las Naciones, asimismo, ha inspirado estudios especiales sobre la materia en procura de su difusión y sistematización.²⁷ Existe ya un nutrido cuerpo de doctrina económica que le atribuye caracteres específicos y que quiere ser una contribución original al problema que plantea la crisis o la necesidad de corregir determinadas lagunas de las ideas liberales.

“Así vemos, como lo dice LUIS MARLIO, uno de los técnicos de la Liga de las Naciones y miembro del Instituto de Francia, a los hombres de Estado y a los organismos internacionales recomendar «las ententes» económicas como uno de los medios más apropiados para asegurar la prosperidad y el mantenimiento de la paz. Es en este sentido que se pronuncia la Sociedad de las Naciones en 1927; es la misma proposición que M. BRIAND y M. FRANÇOIS PONCET desarrollan en Ginebra. La Comisión de Expertos designada por M. POINCARÉ, en 1931, emitió su voto en el mismo sentido.”²⁸ Nosotros, por nuestra parte, en el año 1935, recogimos esa enseñanza, cuando calificábamos al *cartel* como instrumento de transformación política y económica. Procuraremos ahora sintetizar aquellas ideas, refiriéndolas al problema argentino.

Cabe ante todo significar un distinguo esencial en esta materia. La era del *cartel*, “como la caracterización más dañosa de las formas del trust por prestarse más fácilmente a la embrolla”, según lo calificara el doctor JUSTO en nuestro Parlamento cuando preconizaba su prohibición lisa y llana, ha pasado en forma definitiva. Como ha acontecido con muchas figuras jurídicas, la experiencia, el cambio de la situación, nuevos hechos han impuesto nuevos criterios a su respecto. Hemos visto ya cómo en muchos países, principalmente en Francia, de tradición indudablemente liberal, se ha impuesto a la consideración de los poderes públicos como una creación espontánea y respetable. En otros, como Italia y Alemania, como un paso obligado y previo de desarrollos desgraciadamente afectados de un propósito político que no es condición obligada y circunstancial de él. Formulemos todavía otra aclaración de léxico. *Cartel* es la palabra alemana; *entente* es el vocablo francés. *Consortio* o *acuerdo* sería su equivalente castellano. Admitámoslo como el nuevo ropaje de una idea nueva estudiada bajo caracteres distintos del concepto repudiado de forma del monopolio y como la expresión de una figura espontánea y socialmente útil. Las juntas *ententes industrielles* serán estudiadas aquí —dice ANDRÉ PIETTRE, en su excelente trabajo, en el sentido de acuerdos concluidos entre empresas independientes con vistas a limitar su competencia. Empresas o individuos, agregamos nosotros. He ahí el propósito fundamental y que fija los caracteres específicos de esta nueva figura jurídica y económica.

²⁷ *Les aspects économiques de différentes ententes industrielles*, Gênevè, 1930.

²⁸ LUIS MARLIO, *Le sort du capitalisme*, pág. 121.

Ese mismo sentido y límites de su acción determina LEON MASSEAUD en su libro.²⁹

La Sociedad de las Naciones lo ha definido como "un acuerdo contractual entre individuos o sociedades que, sin renunciar respectivamente a su existencia comercial o industrial independiente, se entienden para perseguir por una acción concertada un resultado económico determinado". Es de la esencia del acuerdo o institución, limitar o temperar la concurrencia, manteniendo la independencia absoluta de los individuos o empresas intervinientes, independencia que se limita al solo efecto del propósito esencial que lo guía a atemperar la competencia. Esa limitación puede lograrse de diversos modos: acuerdo directo sobre los precios de compra o de venta, limitación de publicación o de ofrecimiento; compromiso de venta por intermedio de un agente común, distribución del mercado, fijación de zonas de ventas, repartición del total de los beneficios o de un por ciento de los beneficios, repartición de clientela o determinación de procedimiento de fabricación o limitación de propaganda. Cada uno de estos modos ha dado lugar a una clasificación distinta en la que no conviene insistir por tratarse de fenómenos en plena evolución y susceptibles, por consiguiente, de formas nuevas que proliferan a cada instante. Dentro del orden de clasificación seguramente la más estabilizada es la que se refiere a consorcios de venta, de compra y de producción. Asimismo, por el orden de sus actividades, se los califica de convenios horizontales o verticales, según que tengan por objeto la unión de diversas empresas que se ocupen del mismo género de actividades o de empresas que se ocupen de transformaciones sucesivas de una misma materia prima.

Se hace fincar su principal mérito en la espontaneidad de su nacimiento como un movimiento lógico que tiende a corregir desviaciones objetivamente perjudiciales para el buen desarrollo de las actividades económicas. Respeta la libertad, la individualidad y la iniciativa y en ese sentido su generalización, como sistema, ha dado lugar a un régimen calificado de intermedio y más próximo a la libertad; se le ha dado en llamar la economía *concertada*.

La nueva denominación ha adquirido principalmente en Francia los caracteres de una verdadera doctrina reflejada en las obras de PIROU, DUCHEMIN, PIETTRE, MASSEAUD, TRUCHY, MARLIO, etc., y en los trabajos publicados en la *Revue Politique et Parlementaire* de marzo de 1934 y septiembre del mismo año por CAHEN SALVADOR y PAUL PIC. Desde el punto de vista de su funcionamiento cabe distinguir entre el consorcio voluntario y el obligatorio. El voluntario es la consecuencia del acuerdo libremente establecido; el obligatorio es aquel que viene amparado por disposiciones legales que imponen su funcionamiento en determinadas condiciones. Esas condiciones generalmente no chocan ni rompen con la tendencia de la espontaneidad,

²⁹ LEON MASSEAUD, *Le regime juridique de ententes industrielles et commerciales en France*, París, 1928.

sino que tienden a cimentar su acción después que el consenso de una mayoría determinada por la reglamentación, ha reconocido su necesidad y le ha dado vida. La obligatoriedad del acuerdo procura salvar el obstáculo y la posibilidad de que la falta de un consenso unánime perjudique una acción colectiva considerada beneficiosa por una mayoría crecida de productores. Es la aplicación, por otra parte, del régimen de las mayorías. Por eso ha dicho PIETRE "economía liberal, economía dirigida, economía concertada, tales son los tres remedios propuestos hoy día para restablecer el equilibrio roto". En Francia se ha calificado este movimiento de neo-corporativismo y su expresión más concreta y más alta es el proyecto FLANDIN-MARCHANDEAU, cuya técnica estudiamos más arriba.

Desde el punto de vista de la técnica económica, una pléyade de autorizados publicistas sostiene que el régimen de la economía concertada no constituye la proclamación de la quiebra de los principios científicos de la economía llamada liberal. Afirman que constituye tan sólo una adaptación provocada por nuevas condiciones de producción fundadas sobre las posibilidades casi ilimitadas de la técnica industrial, que ha pretendido forzar la demanda por una ingente propaganda y amplias medidas de crédito. A una economía de consumo, se agrega, reglada por los deseos limitados de los consumidores, se ha pretendido sustituir una economía de producción (RODIN). Se hace un distingo entre los principios estáticos de la economía liberal y su dinámica. La estática estaría representada por la existencia de leyes económicas ineluctables, que es lo que constituiría el aspecto científico. La dinámica, o sea la creencia en el juego espontáneo y automático de esas leyes, sería el aspecto público económico. La estática liberal no habría sido afectada y, antes el contrario, habría recibido la corroboración de los hechos en cuanto el proceder antes anotado habría torturado su funcionamiento y creado el desequilibrio. No habría ocurrido otro tanto con la dinámica que no ha podido restablecer por sí misma aquel equilibrio destruido, de donde se infiere la necesidad de las intervenciones para restablecerlo. Dentro de un régimen impecablemente libre, es inadmisibile la venta por debajo del costo. Teóricamente, la lucha debería cesar porque sobrevendría la bancarrota. Pero en el régimen de producción actual, el hecho es corriente; de allí que la intervención sea indispensable. Por ello —concluye OUALID— que, conformando su acción a los principios estáticos o reglas científicas de la economía política, los *cartels* pueden considerarse como un factor de equilibrio económico, como un elemento regulador económico en su conjunto. "Más modestas en sus fines —ha dicho otro autor— las *ententes* profesionales aparecen como un remedio posible. Se oponen a la economía dirigida y dirigida por el Estado en cuanto la llamada economía concertada se fía exclusivamente de la iniciativa privada para coordinar la producción y regular los precios por intermedio de *ententes* libres. De la economía liberal, la economía concertada guarda una aversión de principios por toda intervención del Es-

tado. A la economía dirigida ella le tomará solamente el afán de sustituir la disciplina a la libertad anárquica, el orden al automatismo falseado, y haciendo una figura, la reflexión al reflejo.”³⁰ Por nuestra parte, ya hemos proclamado con anterioridad nuestra opinión fundamentalmente de acuerdo con las premisas del autor citado; pero disidente en lo que respecta a la ingerencia del Estado, que deberá reservarse un amplio margen de intervención a los efectos del escrupuloso contralor y principalmente, al ponerse al servicio de la voluntad de las partes expresadas en los acuerdos para transformarlos en obligatorios y de cumplimiento coercitivo. Hemos destacado ya en forma reiterada que una ley nacional que por su amplitud puede considerarse una ley de organización económica, la única ley de organización económica con que cuenta el país, excepción hecha de la ley de cooperativas, reprime en forma expresa todo conato de acuerdo sin contemplación a los propósitos que lo hayan dictado. Nuestra ley 11.210 erige el acuerdo para restringir la concurrencia a la condición de un delito formal, que es la figura delictuosa en la que no es necesario indagar la intención y sólo requiere para mover el mecanismo represivo de la ley, el cumplimiento de determinados requisitos de forma. Vale decir, que ha recaído sobre la doctrina económica considerada la más severa de las formas de represión. No nos sorprende, pues, que en esta materia no pueda invocarse una tradición vernácula, y que en los pocos casos de acuerdos o inteligencias conocidas no pueda establecerse una experiencia orientadora por lo mismo que la furtividad que ha presidido su organización ha desatado los egoísmos y configurado en forma expresa al acto mismo. Con todo, existen en nuestro país grupos de empresas vinculadas por inteligencias que le han permitido un robusto desarrollo y que no han dado lugar al más mínimo abuso. Nuestra ley de organización industrial ha coartado un movimiento espontáneo o lo coarta día por día, y lo que es más grave, ha obligado a la creación de organismos estatales gravosos para el erario público, no siempre acertado en sus gestiones, que pudieron ser ventajosamente reemplazadas por acuerdos que podríamos llamar profesionales.

Es posible que los acuerdos voluntarios no logren cubrir todo el campo de nuestra economía, que necesita de ese elemento regulador. Es posible que subsista un amplio sector susceptible de ser cubierto por otras medidas. Pero sea cual fuere el campo de amplitud de esos acuerdos voluntarios destinados a regimentar los negocios privados, el país debe ensayarlos, teniendo presente que con ello se da satisfacción a un movimiento espontáneo. Consecuentemente, deben crearse los órganos de contralor y de reajuste para evitar el abuso y mantener por encima del interés privado que los dicte, el de la colectividad. Lo único que se opone a este movimiento es el respeto religioso de un principio considerado intangible, acaso por deficiencias de exégesis: el principio de la concurrencia libre. Hemos tratado de reflejar cómo existe

³⁰ PIETRE, obra citada, pág. 10.

en todos los países organizados un movimiento sugestivamente uniforme que procura reemplazarlo o cuando menos corregirlo. Hemos visto que en nuestro país esa misma acción se ha promovido y se está cumpliendo; pero en lugar de dirigir la acción contra el Estado que lo transforma por primera vez en ley, permitiendo los actos espontáneos de nuestras fuerzas económicas, se han arbitrado otros procedimientos que en todo caso no han podido constituir sino un desarrollo posterior. Todavía cabría la acción consecuente a la transformación de los acuerdos voluntarios en obligatorios, supuesto que la necesidad así lo dictara y que el Estado considerara que su acción debía ser más amplia. Todo ello era posible y es posible bajo la égida de su autoridad y de su prescindencia para evitar desviaciones perjudiciales al bien público.

En la ciudad de La Plata háy 140 panaderías que fabrican y venden pan; pero hay dos mil negocios revendedores de tal artículo. El pan se vende evidentemente caro, lo que se demostró por la amplia encuesta que realizamos ateniéndonos a los precios corrientes de la harina y al costo de fabricación calculado por el Ministerio de Agricultura de la Nación. Entre tanto, lo situación comercial del gremio de panaderos es poco menos que insostenible. Los comerciantes revendedores que han desmenuzado uno de los procesos de la industria al infinito, obtienen la mercadería por debajo del precio de costo o cuando menos al costo. El fenómeno es explicable. Un panadero tiene un equipo de obreros que trabaja una tasa de harina determinada; un revendedor le compra sin gastos una cantidad global que contribuye a redondear la tasa de harina fabricada por la que, se fabrique o no, debe pagar salarios. Una contribución insignificante procurada por la entrega de esa mercadería al revendedor, contribuye a compensar sus gastos. Pero ese drenaje en las ventas que no realiza diariamente, interrumpe el ciclo de su negocio, que es completado por otro, el revendedor. Los comerciantes panaderos conocen dónde está la falla, pueden ponerle remedio haciendo que sus repartidores vendan todo el pan, pero ese acuerdo les está vedado. La autoridad municipal declara no tener facultades para remediarlo y los consumidores soportan el encarecimiento consecuente de la intervención de 2.140 vendedores donde sólo debieran existir 140.

Setecientos dueños de camiones de la localidad de Necochea, que han invertido cuatro millones de pesos en sus equipos, se ven amenazados de la noche a la mañana por la introducción de nuevos vehículos de las empresas cerealistas, que en adelante harán el transporte o competirán ruinosamente con ellos, después de haber dedicado su vida a economizar y crear una organización que ha servido fielmente los intereses de dichos cerealistas. Discuten el punto y convienen en asegurar una cuota del total de cereales a transportar, fijando tarifas razonables. Pero no encuentran quién homologue ese convenio que todos los intereses admiten por útil y equitativo. Últimamente los industriales del tejido hicieron llegar al Congreso un verdadero clamor en favor de la situación industrial de dicha rama de producción.

Sostenían que era el *dumping* extranjero el que perjudicaba la producción argentina y que eran urgentes las medidas de protección contra dicha maniobra. En el Congreso de la Nación se levantaron voces en defensa de la situación industrial. Pero, entre tanto, se documentaba que el *quantum* de mercaderías extranjeras introducidas el último año, era inferior al del año anterior y que los precios internos de la mercadería, en algunos rubros, por ejemplo, sarga gris, eran inferiores a los derechos aduaneros que pagaba la misma mercadería extranjera. Es evidente que el malestar no provenía de una causa externa, sino interna. Esa causa, que no era otra que el desorden de la producción y la proliferación de fábricas, había sido prevista por nosotros con dos años de antelación.³¹ A los señores industriales les estaba vedado corregir esas deficiencias internas so pena de incurrir en un delito. Por fin, los centros obreros de la provincia se estrellan en su afán de organizar el mercado de trabajo fijando tasas generales de salarios que los patronos admiten, porque el acuerdo es contrario a la libertad y constituye un procedimiento vedado. Entre tanto, los salarios se prostituyen, siempre inoperantes las medidas de agremiación corrientes, por el concurso ilimitado de mano de obra libre. Es este un bosquejo cabal de nuestra realidad económica para la que sería un remedio la facultad de disponerlo de otro modo. Y si lo hemos tocado, sin ser lo más relevante, es porque podemos hacer a su respecto la afirmación categórica de que la intuición de los propios interesados los llevó espontáneamente a buscar la solución en el acuerdo, de donde se infiere que la solución propugnada no viene exclusivamente abonada por el precedente ultramontano. El régimen de la libre concurrencia ofrece, como es natural, la solución a estos problemas. La concurrencia eliminará a los que tengan menos capacidad de resistencia; se cerrarán algunas fábricas, se liquidarán algunos camiones y el equilibrio vendrá. Pero a costa de muchos dolores, a costa de la tranquilidad y la felicidad actual. Una solución perfecta, contemplando tan sólo los principios y el panorama de conjunto, olvidando las vicisitudes de la carne que sufre hoy. ¡Cómo es hermoso el panorama que nos ofrecen los libros de DARWIN, si olvidamos las tragedias ocurridas en la selva! Entre tanto, nadie impide que los industriales panaderos aumenten 10 centavos el kilo de pan.

³¹ Revista del Colegio de Abogados, septiembre-octubre, 1936.

DIE WIRTSCHAFTLICHE WANDLUNG ARGENTINIENS

Zusammenfassung

Wir stehen vor der schweren Aufgabe die rechtlichpolitische Umgestaltung vorzunehmen um sie den neuen wirtschaftlichen Kriterien anzupassen, wobei die wesentlichste Änderung die Konkurrenz betrifft. Man trachtet danach sie anzupassen, zu mildern oder zu ersetzen. Dies setzt zwei Wege voraus: Planung oder Lenkung verschiedener Art, je nach den Beweggründen: soziale, politische oder rein wirtschaftliche, mit den jedem Land eigenen Schattierungen, die jedoch alle die gemeinsame Charakteristik der Berichtigung oder Überholung der liberalen Grundsätze haben.

Der Verfasser bezieht sich besonders auf das Gesetz der "landwirtschaftlichen Anpassung" in den Vereinigten Staaten, sowie auf den französischen Gesetzentwurf von 1936; er unterstreicht die Vorzüge der "economía concertada" (Neokorporatismus).

Der geeignetste Weg für Argentinien wäre eine Organisation, die freiwillige Verträge erlauben, die Grenzen ihrer Anwendung festsetzen und Kontrollorganismen schaffen würde, um Überschreitungen zu vermeiden, wobei die Möglichkeit vorgesehen wird, diese freiwilligen Verträge in obligatorische umzuwandeln, falls der Staat seine Tätigkeit erweitern will.

LA TRANSFORMATION ECONOMIQUE DE L'ARGENTINE

Résumé

Nous devons affronter la lourde tâche de la transformation politique et juridique afin de l'adapter aux nouveaux critères économiques; la modification principale répercute sur la concurrence. On essaie de l'ajuster, la tempérer ou la supplanter. Cela suppose deux chemins: la planification ou le contrôle, de teinte différente selon les motifs: sociaux, politiques ou essentiellement économiques, avec toutes les nuances propres aux pays respectifs, mais ayant tous les mêmes caractéristiques de rectification ou substitution des principes libéraux.

L'auteur se réfère spécialement à la loi "de l'ajustement agricole" des Etats Unis, ainsi qu'au projet de loi français de 1936 et souligne les avantages de "l'économie concertée" (neo-corporativisme).

Pour l'Argentine le meilleur chemin à suivre serait la création d'une organisation qui autoriserait le fonctionnement des accords volontaires, établirait les limites de leur application tout en créant des organismes de contrôle afin d'éviter les abus et en admettant la possibilité de transformer ces accords volontaires en accords obligatoires si l'Etat considère que son action doit être plus ample.

THE ECONOMIC TRANSFORMATION OF ARGENTINA

Summary

We are facing the difficult task of the political and juridical reorganization in order to adjust it to the new economic criteria, the most important changes being connected with the competition. We are endeavouring to adjust it, soften it or eliminate it. To this effect two ways are open: planning or control with their different varieties in accordance with the causing impulses: social, political or essentially economic, with their various shades in the different countries, but all of them having the same general characteristics, that of rectifying or overthrowing the liberal principles.

The author refers particularly to the "agricultural readjustment Act" in the United States and the French law project of 1936 and emphasizes the advantages of the "concerted economy" (neocorporativism).

For Argentina the most suitable way would be to create an organization which would authorize the functioning of voluntary agreements, establish the limits of their application and create control institutions in order to prevent abuses admitting at the same time the possibility of transforming the voluntary agreements in obligatory ones, if the State considers that its action should be amplified.

TRASFORMAZIONE ECONOMICA ARGENTINA

R i a s s u n t o

Dobbiamo affrontare il pesante compito di una ricostruzione politico-giuridica per adeguarla ai nuovi criteri economici: la modificazione essenziale incide sopra la concorrenza. Si tende ad adeguarla, stemperarla e sostituirla. Ciò presuppone due cammini: pianificazione o direzione statale, con diversi toni, secondo gli impulsi che li motiva: predominio sociale, politico o essenzialmente economico, con sfumature proprie di ciascuna nazione di cui si tratta, mantenendo il tratto comune e dominante di rettificazione o miglioramento delle massime liberali.

Si fa speciale riferimento alla legge di "riassetto agricolo" statunitense e al progetto di legge francese del 1936, risaltando le qualità della economia concertata "(neo-corporativismo)" etc. Il sentiero più accessibile per la nostra nazione sarebbe quello di una organizzazione che autorizzi il funzionamento di accordi particolari, stabilendo il limite e opportunità del suo esercizio, creando gli organi di controllo necessari allo scopo di evitare abusi e ammettendo la possibilità di trasformarli in obbligatori, nel caso che lo stato consideri la indispensabilità di una più ampia azione.