



Universidad de
SanAndrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Derecho
Licenciatura en Abogacía

***Desde el Liberal Decimonónico hasta la
Planificación Central: El desarrollo de la
regulación sobre actividad económica en
Argentina hasta el derrocamiento de Perón***

Autor: Manuel Kiguel
Legajo: 25.107
Mentor: Patricio Nazareno
Buenos Aires. Julio de 2018

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I: El contexto político-ideológico anterior a la regulación.....	4
Capítulo II: Los Orígenes y Evolución de las Facultades de Intervención del Estado.....	7
* <i>Sección 2.1: Los inicios de la crisis habitacional y las primeras respuestas.....</i>	<i>7</i>
* <i>Sección 2.2: El control de locaciones - La primer regulación económica a gran escala.....</i>	<i>8</i>
* <i>Sección 2.3: Contralor del Mercado de Carnes y la Expansión del Aparato Regulatorio.....</i>	<i>12</i>
* <i>Sección 2.4: La Ley de Abastecimiento - Asentando a la Economía Centralizada.....</i>	<i>18</i>
Capítulo III: La Normalización del Estado Interventor.....	23
* <i>Sección 3.1: La Función Social de la Propiedad.....</i>	<i>23</i>
* <i>Sección 3.2: La Economía Dirigida - Industrializando a la Argentina.....</i>	<i>25</i>
* <i>Sección 3.3: La Reforma Constitucional de 1949.....</i>	<i>31</i>
* <i>Sección 3.4: La Crisis Habitacional 20 Años Después.....</i>	<i>34</i>
Conclusión.....	36

Introducción

A fines del siglo XIX, las sociedades capitalistas del mundo enfrentaron conflictos sociales sin precedentes relacionados con los derechos individuales que muchas de ellas habían consagrado en sus sistemas constitucionales. Dichos conflictos tuvieron causas yendo desde las nuevas formas de producción traídas por la revolución industrial, el aumento masivo de población en las ciudades, el choque entre las exigencias contrapuestas de las distintas clases sociales, y una serie de crisis políticas y económicas internacionales, como las Guerras Mundiales y la Gran Depresión. Todos estos factores llevaron a muchos países a reevaluar las libertades económicas que sus constituciones permitían y a instaurar políticas que las acotaban, en aras de darle al Estado mayor poder para solucionar las crisis que afectaban a su sociedad. Tales políticas encontraron resistencia y oposición diversa a través de los años en casi todos los países donde se implementaron.

En los Estados Unidos, a nivel estatal se hicieron múltiples intentos a comienzos del siglo XX de promulgar leyes que dictasen estándares de producción mínimos para productos de consumo, regulaciones de salario mínimo y horas máximas de trabajo, y muchas otras limitaciones a la libertad de contrato, empresa lícita, y uso de la propiedad; pero este tipo de legislación enfrentó trabas a nivel federal, particularmente desde la Corte Suprema. En el caso *Lochner v. State of New York* de 1905, la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucional una ley del estado de Nueva York que limitaba la cantidad de horas laborales para panaderos. Para los Ministros de la Corte, esta ley era una restricción a la libertad contractual contraria a la Enmienda XIV de la Constitución Norteamericana, que ellos sostenían era inviolable. Esta línea jurisprudencial se mantendría casi ininterrumpida en EE.UU. hasta finales de la década del '30.

En Argentina, la situación fue similar, aunque no idéntica. También ocurrió que muchos de los intentos de regular la actividad económica surgieron en el ámbito legislativo provincial y que estos enfrentaron desafíos basados en los derechos de propiedad establecidos en el orden constitucional; pero las reacciones jurisprudenciales y doctrinarias a este choque entre regulación y derechos constitucionales no fueron iguales que en Norteamérica. Los opositores a la regulación esbozaron argumentos similares a los estadounidenses, ayudados por la amplia similitud estructural y de contenido entre las Constituciones de EE.UU. y Argentina. Estos se basaron principalmente en la libertad de industria lícita y comercio del Art. 14 y el derecho a la propiedad del Art. 17, equiparables con derechos parecidos dispuestos en las Enmiendas V y XIV de la Constitución Norteamericana. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no presentó oposiciones tan tajantes a la regulación económica como la Corte de EE.UU.

Este trabajo se enfocará en este proceso por el que la legislación de regulación económica originó en la República Argentina. El periodo de enfoque de la investigación será de 1880 hasta 1955. El año de inicio del periodo estudiado se eligió debido a tres factores: Primero, por ser el año en que ocurrió la consolidación del Estado Nacional Argentino tras la federalización de Buenos Aires. Segundo, este año se encuentra en medio del auge de la revolución industrial. Finalmente, es alrededor de esta época cuando empezaron a proliferarse extensamente las leyes que disponían limitaciones a la libertad de actividad económica en la República Argentina. El año

de corte del periodo estudiado, 1955, fue seleccionado debido a que fue el año en que se derrocó al primer Peronismo -época donde la regulación de actividad económica experimentó un incremento de volumen sustancial- y se dió inicio a la llamada Revolución Libertadora, que intentó dismantelar una gran cantidad de las reformas que el gobierno de Juan Domingo Perón había traído a la política y sociedad argentina.

Debe precisarse a qué se refiere cuando hablo de regulación y conflictos sobre la actividad económica. Esta categoría refiere a la legislación y las disputas que surgieron durante el periodo señalado con respecto al emprendimiento de negocios con fines de lucro por parte de personas privadas. Más específicamente, la extensión de la libertad que los particulares tienen para desarrollar estos negocios como ellos deseen, para asociarse entre sí con el fin de desempeñar estos negocios, y para usar su propiedad como parezca conveniente sin interrupción o intromisión por parte del Estado.

El objetivo de la presente investigación es esbozar una teoría con respecto al desarrollo histórico-jurídico de la regulación económica en la Argentina. Esta teoría es que, contrario a lo nociones populares sobre el tema y a la narrativa esbozada por adherentes del Peronismo, la primer estadía de Juan Domingo Perón en el poder no fue el principal responsable por la proliferación y aceptación jurisprudencial y doctrinaria del tipo de regulación estudiada en la República Argentina. La legislación sobre la actividad económica empezó a promulgarse ampliamente por medio de durante la segunda década del siglo XX y recibió un amplio acogimiento en la doctrina nacional. Aunque dicha legislación enfrentó oposición por algunas Cortes Federales, esta oposición no la invalidó extensamente, por lo que una cantidad sustancial de estas leyes ya eran operativas décadas antes del primer gobierno peronista.

También debe aclararse que, a efectos de este trabajo "la primer estadía de Juan Domingo Perón en el poder" comprenderá los años desde el Golpe de 1943 hecho por el Grupo de Oficiales Unidos -grupo del que Perón era una figura importante-, hasta la llamada "Revolución Libertadora" de 1955.

Una última cuestión metodológica que debe aclararse es con respecto al que se realizará sobre la actividad empresarial del Estado. Ésta faceta de la intervención económica gubernamental será excluida del presente trabajo ya que considero que, como forma de actuación gubernamental en la economía, es fundamentalmente distinta a la mera intervención sobre la actividad de los particulares e involucra legislación y principios jurídicos ampliamente distintos. Cómo ese tema requeriría un trabajo aparte para tratarse y la extensión de este trabajo es limitada, excluiré la actividad empresarial directa del Estado de mi análisis.

Este trabajo se dividirá en cuatro partes principales.

La primera parte se enfocará en dar un breve panorama sobre el marco legal del tema con anterioridad a los primeros intentos exitosos de crear leyes de intervención en la esfera económica. Esta sección servirá para dar contexto al resto del trabajo y aclarar los motivos por los que inicialmente se rechazó este tipo de legislación en la República Argentina.

La segunda parte del trabajo analizará los orígenes y desarrollos de los primeros intentos exitosos de promulgar leyes interventoras a nivel nacional, yendo desde 1920 hasta al ascenso

del Grupo de Oficiales Unidos en 1943. Este capítulo, a la vez, se subdividirá en tres secciones a base de las tres temáticas que, cronológicamente, motivaron la creación de tal regulación: La crisis habitacional urbana de principios de siglo XX, la crisis del mercado de las carnes de las décadas del '20 y el '30, y la crisis de desabastecimiento de bienes de consumo de la Segunda Guerra Mundial.

La tercera parte del desarrollará el mismo análisis que la anterior pero esta vez sobre los años del GOU y el primer Peronismo, desde 1943 hasta 1955. El capítulo se subdividirá a base de cuatro temas representativos del tipo de legislación interventora promulgada en esta época: Primero, una descripción de lo que fue la función social de la propiedad -tema que influencia a los tres siguientes-, seguido de análisis sobre los planes de industrialización de la economía, la reforma constitucional de 1949 y los intentos del Peronismo por resolver la entonces aún persistente crisis de vivienda urbana.

Finalmente, la cuarta parte desarrollará las conclusiones que extraeré del análisis llevado a cabo en las tres partes anteriores. Este capítulo comprenderá un resumen de las comparaciones que se efectuarán entre la era anterior al ascenso de Peronismo y los doce años de Perón en el poder, en lo que refiere al área estudiada de regulación sobre actividad económica.



Capítulo I - El contexto político-ideológico anterior a la regulación

Antes de comenzar con la elaboración sobre los orígenes y desarrollos de la regulación sobre actividad económica, debe explicarse el marco ideológico que predominaba en la Argentina antes de que se proliferasen los controles y limitaciones a los derechos de industria lícita.

Desde la sanción de la Constitución de 1853, la política económica de la nación se había orientado a lo que denominaré el “liberalismo decimonónico”: Según Eduardo Zimmerman, este liberalismo latinoamericano del siglo diecinueve se basaba en la economía *laissez-faire*, la secularización de las instituciones de gobierno (particularmente para reducir el poder y privilegios de la Iglesia Católica) y lo que el autor llama “una preocupación por el establecimiento de garantías constitucionales protectoras de los derechos individuales”.¹

Esta orientación socio-política definía la gran mayoría de los grandes marcos legislativos de la nación, desde la Constitución Nacional hasta el Código Civil. Juan Bautista Alberdi, co-autor de la Constitución de 1853, explicaba en su libro *“El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”* como el libre mercado y la protección estricta de los derechos individuales era elemental para la construcción de un país próspero:

“En el interés de la sociedad, ¿vale más la libertad que la regla, o es más fecunda la regla que la libertad? Para el desarrollo de la producción, ¿es mejor que cada uno disponga de su tierra, capital o trabajo a su entera libertad, o vale más que la ley contenga algunas de esas fuerzas y aumente otras? ¿Es preferible que cada uno las aplique a la industria que le diere gana, o conviene más que la ley ensanche la agricultura y restrinja el comercio, o viceversa? ¿Todos los productos deben ser libres, o algunos deben ser excluidos y prohibidos, con miras protectoras?(...) En este sentido, ¿qué exige la riqueza de parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro; que no le haga sombra. Asegurar una entera libertad al uso de las facultades productivas del hombre; no excluir de esa libertad a ninguno, lo que constituye la igualdad civil de todos los habitantes; proteger y asegurar a cada uno los resultados y frutos de su industria: he ahí toda la obra de la ley en la creación de la riqueza.”

Fue por esta concepción de la economía y los derechos individuales que el Art. 14 de la Constitución Nacional consagraba el derecho “de trabajar y ejercer toda industria lícita” y el Art. 17 de la misma establecía que “la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella”. Estas máximas proporcionaban un marco legal para un estado no intervencionista y para una economía capitalista liberal similar a la que se había creado en los Estados Unidos casi un siglo antes.

Según Videla y Fourcade, estos dos artículos consagraban dos derechos inescindibles que formaban una unidad regulatoria elemental para los constitucionalistas argentinos. Aunque estaban regulados por distintos artículos, formaban un único derecho de libertad económica que era central para el estado derecho según lo concebían los escritores de la Carta Magna nacional. Este derecho comprendía la facultad de una persona de “ser titular y usar, gozar y disponer de cualquier bien, material o inmaterial, susceptible de valor, que haya sido incorporado a su

¹ Zimmerman, Eduardo; *Los Liberales Reformistas: La cuestión social en la Argentina (1890-1916)* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995), Pg. 41.

patrimonio como derecho subjetivo de propiedad” y debía ser limitado en el menor grado posible para permitir la prosperidad y desarrollo de la Nación².

De manera correspondiente con esta postura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación inicialmente impuso un estándar laxo en la interpretación del goce de los derechos “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”, admitiendo la limitación de los derechos de propiedad e industria lícita sólo en casos donde el gobierno buscaba resguardar la seguridad, salud o moral de la población.

En “*Plaza de los Toros c/ Provincia de Buenos Aires*” (Fallos 7:150) una compañía de corridas de toros demandó la inconstitucionalidad de una ley provincial que prohibía ese tipo de eventos, pero fue rechazada debido a que la Corte consideraba que era facultad de los gobiernos “proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentaciones con estos fines, no habiéndose garantizado por el artículo 14 de la Constitución Nacional a los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria o profesión”. En “*Hileret c/ Provincia de Tucumán*” (Fallos 98:20), la provincia demandada había dispuesto el cobro de un impuesto a toda empresa azucarera que produjese cantidades mayores a un límite legalmente predispuesto, con la finalidad de reducir la producción provincial de azúcar y evitar una devaluación de dicho producto. Cuando la parte actora exigió la inconstitucionalidad de dicho impuesto por ser contrario al derecho de ejercer la industria lícita del Art. 14 de la Constitución, la Corte Suprema falló a su favor. Los Magistrados dispusieron que “una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar...debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir, que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte”, por lo que crear un impuesto que tornaba económicamente insostenible la producción de azúcar por encima de cierto nivel era efectivamente una coacción inconstitucional del derecho a ejercer la industria libre de la parte actora. Adicionalmente, afirmaron que el interés superior de la comunidad supuestamente tutelado por la ley - el evitar la superproducción y devaluación de un bien central a la economía local - no era un ejercicio legítimo de los poderes de policía del estado y no justificaba limitar el derecho del Art. 14 de la parte actora. Sostienen que “si fueran admisibles medidas de la naturaleza de la adoptada por la provincia de Tucumán, no habría industria alguna de las que permite y ampara la ley fundamental, que no pudiera ser coartada o impedida transitoria o indefinidamente, ni monopolio que no pudiera justificarse”.

No obstante, a pesar de la dominación que este marco ideológico tuvo en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia del génesis de la nación, su hegemonía se vería dificultada por

² Videla, Santiago y Santiago Fourcade. “El derecho de propiedad privada y libertad económica y los controles de precios máximos”; en *Tratado de los Derechos Constitucionales*, Directores Sebastián Elías, Lucas Grosman, Santiago Legarre y Julio Rivera (h) (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 2014), Págs. 714-720.

circunstancias económicas y sociales que comenzaron a desenvolverse a principios del siglo XX. Dicho de otra forma, como lo explica Zimmerman, “los liberales latinoamericanos debieron conciliar su preocupación por los límites del poder estatal con las exigencias del proceso de construcción de las naciones-Estado”. Estas exigencias causaron que un estado con legislación, jurisprudencia y doctrina notoriamente anti-intervencionista cambiara de postura a través de la primera mitad del siglo XX, y el catalizador de este drástico cambio fue la crisis habitacional urbana que empezó a desenvolverse a principio de este siglo.



Universidad de
San Andrés

Capítulo II - Los Orígenes y Evolución de las Facultades de Intervención del Estado

2.1: Los inicios de la crisis habitacional y las primeras respuestas

Desde las últimas décadas de los 1800s, la población de los centros urbanos de la Argentina, particularmente la Ciudad de Buenos Aires, vió un aumento de población radical, impulsada principalmente por la inmigración europea - Entre 1880 y 1910 aproximadamente 4.000.000 de personas inmigraron al país desde Europa y el 60% se instaló en la Capital³ - y la migración interna desde el campo. Esta explosión demográfica causó una altísima demanda de vivienda en los centros urbanos que el mercado de construcción se vió incapaz de satisfacer. Correspondientemente, esto llevó a una proliferación de la locación como el medio principal por el que los nuevos habitantes de las ciudades obtenían domicilios; alquilando viviendas o, en casos más desesperados, habitaciones en conventillos, camas en galpones y maromas.⁴ La alza en demanda de viviendas y la subsecuente insuficiencia de la oferta de nuevas construcciones llevó a una alza exponencial en los precios de los alquileres de hogares, resultando en reiterados conflictos entre propietarios y locatarios. El más infame de estos fue la Huelga de los Inquilinos de 1907, en la que los inquilinos de aproximadamente 1000 conventillos de Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca, coordinados por la Federación Obrera Regional Argentina, se rehusaron a pagar sus alquileres hasta que se le otorgue una rebaja en los precios.

La respuesta inicial del gobierno argentino frente a este crisis de falta de vivienda fue consistente con las ideas liberales que guiaban al Estado en esa época: La solución se libró mayormente a la iniciativa privada. Una de las principales formas por las que trató de remediarse el problema fue a través del estímulo para la creación de cooperativas obreras que financiarían la construcción de viviendas a través de contribuciones salariales de sus miembros. En 1905, el Partido Socialista creó la Cooperativa “El Hogar Obrero”, “cuyos adherentes, partidarios de la no intervención estatal, plantearon la necesidad de que los obreros se nuclearan en cooperativas de autoconstrucción de viviendas”⁵. Esta sería la más grande de las organizaciones obreras de vivienda creadas en el periodo, pero en 10 años de operación sólo llegaría a construir 130 casas baratas individuales y un edificio de 5 pisos con 32 departamentos, cantidad que era insuficiente para mejorar la falta de domicilios para los trabajadores urbanos.

³ Cravino, Ana. “Historia de la Vivienda Social, Primera Parte: Del Conventillo a las Casas Baratas”. *Vivienda & Ciudad* 3 (Diciembre 2016): Pág. 8

⁴ Cravino, Pág. 9-10

⁵ Garro, Alicia, María Victoria Grillo y Claudia di Candia. “Políticas de Vivienda entre 1915-1930 en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista del Notariado de la Ciudad de Buenos Aires* 837 (Abril-Junio 1994): Pág. 291

Los únicos intentos notorios de intervenir en la economía para resolver la crisis durante los gobiernos del Partido Autonomista Nacional fueron la Ley 4.824 y la Ley 9.677. La primera ley autorizó a la gobernación de la Ciudad de Buenos Aires a emitir títulos por valor de hasta 2.000.000 de pesos para obtener fondos con cuales construir pequeñas casas que luego podrían ser vendidas a los obreros en cuotas. La segunda creó la Comisión Nacional de Casas Baratas que, a través del mismo método de financiamiento, buscó construir pequeños hogares similares a los construidos bajo la ley 4.824 y casas colectivas que pudiesen albergar a múltiples familias proletarias a la vez. Aunque estos proyectos involucraban la coordinación del estado, la financiación de las construcciones se desarrolló principalmente por inversores particulares y la construcción se hizo con la contratación de compañías constructoras privadas (Garro, Grillo y di Candia 1994; Págs. 292-295). No obstante, ninguna de las dos leyes y sus subsecuentes programas de construcción lograron resolver la falta de domicilios ni el incremento acelerado de los precios de las locaciones.

No fue hasta la administración del primer presidente miembro de la Unión Cívica Radical, Hipólito Yrigoyen, que el estado argentino tomó un rol más intervencionista para evitar el sobreprecio de las locaciones domiciliarias.

2.2: El control de locaciones - La primer regulación económica a gran escala

Esta intervención se realizó por medio de las leyes 11.156 y 11.157 de Modificación del Régimen de Locaciones, aprobadas el 15 de Septiembre de 1921. Ambas leyes marcan un notorio cambio de enfoque en los intentos del estado por resolver la crisis. A diferencia de los proyectos de casas baratas y las cooperativas obreras, las leyes de modificación de locaciones no buscaban incentivar a actores privados para que construyan más viviendas, sino que buscaban regular el uso de las viviendas existentes para volverlas más accesibles a la clase obrera, aunque sea transitoriamente.

El Art. 1 de la Ley 11.156 disponía una modificación al Art. 1507 del Código Civil de la Nación, sustituyendo su texto por uno que tendía a garantizar la estabilidad de los contratos de locación. El texto original del artículo reglaba que “El arrendamiento de casas, o de piezas amuebladas, si no estuviese estipulado el tiempo, pero cuyo precio se hubiese fijado por años, meses, semanas o días se juzgará hecho por el tiempo fijado al precio”, mientras que el texto nuevo del mismo decía:

Art. 1507 - En la locación de casas, departamentos o piezas destinadas a la habitación, comercio o industria, cuando no hubiere contrato escrito que estipule un plazo mayor de dos años, se entenderá que el locatario tiene opción para considerarlo realizado por los términos que a continuación se establecen, a pesar de cualquier declaración o convenio que lo limite, sin que durante los mismos puedan alterarse los precios, ni las condiciones del arriendo.

Esos términos serán: para las casas, piezas y departamentos destinados al comercio o industria, dos años; para los destinados a habitación, un año y medio.

Claramente se ve un intento por parte del estado de proveer mayor continuidad a los contratos de locaciones. El texto original decía que, en caso de que la duración del alquiler no se especifique, su prolongación se determinaría a base de la frecuencia con la que se pagaba el precio. Mientras tanto, el nuevo texto ordenado por la Ley 11.156 le proveía mejores condiciones a los arrendatarios, buscando facilitar la continuidad de contratos de este tipo ya constituidos al momento de la aprobación de la ley. Dichos beneficios incluían:

- a) A diferencia del Art. 1507 original, la duración de un contrato sin plazo no se determinaría a base de la frecuencia con la que se pagaba el precio, sino que se disponía por ley como un plazo mínimo cuya duración dependía del uso que se le diese a la propiedad alquilada. Estos plazos eran de orden público, por lo que no se admitía ninguna cláusula que los redujese. Adicionalmente, estos plazos eran únicamente obligatorios para el locador. Según Luis María Rezzónico, “son plazos presuntos establecidos en favor del locatario, que puede renunciar a ellos y dar por terminada la locación antes de cumplirse aquéllos, sin derecho alguno del locador para impedirlo o para exigirle indemnización”⁶.
- b) Mientras duren los contratos afectados por esta ley, no podrán alterarse ni sus condiciones ni sus precios.

Estas normas le aportaban un gran beneficio a los locatarios cuyos contratos dejaban incierta la duración del negocio, facilitando su acceso a la vivienda al obligar por ley a que la locación se extienda por un plazo mínimo predeterminado sin que se pueda alterar los términos e esta. Obviamente, este beneficio se aportaba a expensas de los derechos de propiedad de los locadores, que ya no podían realizar locaciones por menos del mínimo ni exigirle aumentos a sus arrendatarios.

Sin embargo, este no era el mayor límite impuesto por esta reforma a los derechos de propiedad. El mayor límite se encontraba en el Art. 1 de la subsecuente Ley 11.157, que ordenaba que desde su promulgación “durante dos años no podrá cobrarse por la locación de las casas, piezas y departamentos destinadas a habitación, comercio o industria en el territorio de la República un precio mayor al que se pagaba por los mismos el 1ro de Enero de 1920”. Por esta norma operaba una congelación total de los precios de alquileres de inmuebles urbanos. A diferencia de la regla de la ley anterior, que imponía la prohibición de aumentar los precios en contratos de duración incierta como penalidad por no tener una duración mínima, ésta disposición creaba una prohibición plena de aumentar los precios de los alquileres en general, sea en contratos hechos posteriormente a la ley como los que ya estaban en curso de ejecución. Combinadas, estas dos normas representaban una limitación contundente al poder de disposición que los dueños de inmuebles tenían sobre sus propiedades, ya que no permitían el ajuste de los precios por su uso, poniendo un freno al nivel de ingresos que podrían generar con ellas. Este

⁶ Rezzónico, Luis María; *Estudio de los Contratos en nuestro Derecho Civil: Locación de cosa, locación de servicios y locación de obra* (Buenos Aires: Editorial Roque Depalma, 1958), Pág. 144

freno no fue aceptado fácilmente y ambas leyes se vieron cuestionadas constitucionalmente en litigación que llegó hasta los niveles más altos del Poder Judicial de la Nación.

El primero de esos casos fue *“Ercolano c/ Lanteri de Renshaw”*, resuelto por la Corte Suprema el 28 de Abril de 1922. En este caso, un locador y locatario tenían un contrato de alquiler dispuesto verbalmente, sin duración ni precio fijo pactado. Cuando el propietario trató de cobrar un precio superior al congelado dispuesto por ley, el locatario se rehusó y pagó el monto máximo por consignación judicial. El locador se negó a aceptar la consignación y presentó una demanda en la que impugnaba la constitucionalidad de las leyes de control de locaciones.

Este caso marcó un cambio de rumbo importante en la jurisprudencia de la Corte con respecto a la intervención del estado en la actividad económica particular. Mientras en los casos anteriormente citados - “Plaza de los Toros” y “Hileret” - la CSJN había reconocido la facultad del estado de limitar los derechos de propiedad únicamente en defensa de la salubridad, seguridad y moral pública, en “Ercolano” admiten una nueva circunstancia de posible intervención: la emergencia económica. Según la nueva postura adoptada por los Ministros de la Corte, aunque en principio el Estado no cuenta con facultades para intervenir en los negocios desempeñados por los particulares ni instruirles como utilizar su propiedad, existen “circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del Estado”. Esencialmente, existen situaciones empíricas que hacen que relaciones netamente privadas se tornen de interés público, habilitando al gobierno para regularlas. Tal es el caso, según la Corte, en “Ercolano”, donde la escasez de viviendas urbanas se había vuelto “un fenómeno general observado en los últimos años”.

Sin embargo, este mero interés público debido a circunstancias exorbitantes no era suficiente para consagrar como constitucional a una intervención de la naturaleza cuestionada, sino que también debían reunirse otros dos requisitos.

El primero de estos requisitos adicionales es lo que la corte llama el “monopolio virtual” por parte de los particulares cuyos derechos de propiedad son limitados. Esto ocurre “cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante...el propietario se hallara en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios... pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar esencial de un país o de una región se encuentren a merced de la avaricia o del capricho de los que detentan los factores de un servicio de vital necesidad”. Este “monopolio virtual” entonces no constituye entonces un verdadero monopolio, dado que los medios de provisión del servicio no están en las manos de uno o unos pocos particulares, pero si surte los mismos efectos negativos del monopolio, generando una inflación desmedida del precio de un bien o servicio indispensable para la comunidad.

El segundo requisito adicional es que la medida interventora adoptada debe ajustarse al principio racionalidad judicial. Según Videla y Fourcade, dicho principio consiste de un análisis de tres factores principales, que son la adecuación, la necesidad y la proporcionalidad de la medida. En síntesis, para que la medida evaluada se ajuste al principio de racionalidad, ésta debe idónea para lograr el fin buscado, debe ser el medio más eficiente para obtener ese fin y el costo de emplear este medio debe ser inferior a los beneficios obtenidos⁷.

En el caso puntual, la Corte determinó que los tres requisitos se encontraban satisfechos. La crisis habitacional había causado que las locaciones de inmuebles urbanos; normalmente negocios netamente privados, se vuelvan de interés público. La excesiva demanda y poca oferta de este servicio había generado efectos comparables a los del “monopolio virtual” exigido por la Corte, y debido a la presión que estos efectos del monopolio virtual le habían causado a la clase obrera, la Corte consideró que el congelamiento de precios satisfacía el test de racionalidad.

Sin embargo, la Corte atenuó las facultades otorgadas al estado en “Ercolano” con su fallo en un caso resuelto el mismo año. En *“Horta c/ Harguindeguy”* (Fallos 137:47) se presentaron situaciones fácticas similares a las del caso anterior: Un locatario intentó pagar su alquiler por consignación porque el locador se rehusaba a aceptar el precio congelado y el locador demandó para exigir la inconstitucionalidad de la Ley 11.157. En este caso, sin embargo, la relación entre locador-locatario estaba regida por un contrato escrito, en vez del arreglo oral entre las partes de “Ercolano”. Esto generaba una diferencia sustancial para la Corte Suprema. Determinaron que, al pactar el precio por un término fijo con el locatario, el locador había incorporado a su patrimonio un derecho personal de recibir ese precio cada mes por la duración del contrato. La aplicación retroactiva de la Ley 11.157 a este caso implicaría una despojo de ese derecho, ya que se estaría reemplazando el derecho del locador por uno de inferior valor. Por ende, en este caso el Estado no está creando una “reglamentación de nuevas facultades, inherentes al derecho de propiedad, con relación a su ejercicio futuro, sino de la privación, sin compensación alguna, de un bien adquirido en virtud del uso legítimo de esas mismas facultades, antes de hallarse reglamentadas”. Los Jueces concluyen que confiscar al propietario siquiera una porción del alquiler previamente acordado sería violatorio del derecho a la propiedad del Art. 17 de la Constitución, comparable con “despojar al propietario de una fracción del inmueble arrendado, para donarlo al inquilino”.

Entonces, los intentos del Estado Nacional por intervenir en los contratos de locación en aras del interés público se vieron parcialmente convalidados por la Corte Suprema. Según el precedente de “Ercolano”, el Estado estaba facultado para intervenir en relaciones económicas privadas, mientras que éstas fuesen de interés público y haya tanto una situación de emergencia como unas condiciones pseudo-monopólicas en la relación que justifiquen intervenir. Sin embargo,

⁷ Videla y Fourcade, Págs. 756-759

el posterior fallo de “Horta” no le permite al Estado hacer uso de estas facultades para despojar a los particulares de derechos subjetivos que ya se hubiesen incorporado a sus patrimonios.

En mi opinión el Tribunal Superior aceptó mas de las facultades que se atribuía el estado de las que rechazó. Mientras que la Corte anteriormente se había rehusado a admitir la posibilidad de que el Estado intervenga en relaciones económicas privadas fuera de lo que involucrase el ejercicio básico de sus poderes de policía; interpretados de forma limitada, en ésta nueva etapa esa negativa se atenuó notoriamente. Ahora, dadas las circunstancias indicadas, el Estado contaba con el poder de regular las relaciones privadas en beneficio de un supuesto bien común. Debido a la constante turbulencia económica en la que se encontraría la Argentina por las décadas subsecuentes, estos poderes de regulación estarían ampliamente disponibles para el Estado Nacional y éste se adaptó gradualmente a dichas facultades, alterando sus estructuras y métodos para poder usarlas de forma más eficiente. El progreso de esta adaptación y las formas en las que esta primera autorización a intervenir se expandió con el tiempo se detallarán en el siguiente capítulo.

2.3: Contralor del Mercado de Carnes y la Expansión del Aparato Regulatorio

Aunque el Máximo Tribunal aceptó los poderes de regulación que el Estado Nacional se había atribuido por medio de las leyes 11.156 y 11.157, la regulación empleada en sí era bastante simple en términos de técnica legislativa. El Estado no fijó precios específicos por medio de dichas normas, sino que dispuso como fijos y temporalmente inalterables los precios que los particulares habían establecido anteriormente. Congeló los precios en vez de establecerlos, debido a que establecer precios que consideraba adecuados hubiese requerido un sistema burocrático de tasación e inspección que el estado argentino simplemente no tenía en ese momento. Ésta situación cambiaría cuando los gobiernos de Marcelo Alvear y Agustín Justo empezaron a intervenir en el funcionamiento de la industria de la carne.

Durante la Primera Guerra Mundial, la exportación de productos ganaderos aumentó considerablemente en la Argentina, debido a su necesidad por parte los poderes europeos para abastecer a sus tropas con raciones. Según Segundo P. Acuña, esta superproducción, combinada con “maniobras de la industria” para inflar los precios de sus exportaciones, resultó en una caída radical del valor de la carne una vez que finalizó la guerra⁸. Esto llevaría al Estado Nacional a promover una serie de leyes para evitar la continuación de esta devaluación, entre las cuales las mas importantes serían la Ley 11.210 de Represión de los Trusts, la Ley 11.226 de Contralor de la

⁸ Segundo P. Acuña. “Antecedentes del sistema de clasificación de ganados y carne en Argentina” (Conferencia presentada en el seminario “Modernización de la comercialización del ganado y la carne bovina como alternativa para el desarrollo ganadero”; Bogotá, Colombia, del 17 al 19 de Julio de 1995)

Industria y Comercio de las Carnes y la Ley 11.227 de Precios Máximos para Comercio Interno y Precios Mínimos para Exportación de Productos Ganaderos.

El Art. 1 de la Ley antitrust disponía como delito “todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capital tendiente a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él, en una o más ramas de la producción...o en el comercio interior o exterior” y en su Art. 2 enunciaba una serie de actos que por sí solos o combinados configurarían el crimen penado. Posteriormente, en los fallos “*Frigorífico Anglo c/ Estado Nacional*” (1934) y “*Frigorífico Anglo c/ Junta Nacional de Carnes*” (1939), la Corte Suprema clarificaría que el dolo no era un factor necesario en la configuración de los actos prohibidos por las Leyes 11.210 y 11.226, sino que el acto delictivo “resulta del mero hecho de haber usado un recurso engañoso en la conducción de sus negocios... y también por haber fijado injustamente el precio...” de los bienes regulados por la ley, sea de forma intencional o accidental.

La Ley 11.226 además creaba un registro de productores ganaderos bajo el control de Ministerio de Agricultura de la Nación y obligaba a toda persona “que negocie habitualmente en compra de ganado bovino, ovino o porcino” a inscribirse en dicho registro. Los inscriptos en ese registro tenían prohibidas, entre otras cosas, cualquier práctica de favoritismo o distinciones injustas entre vendedores, cualquier acto que conspire para evitar que otras personas concreten compraventas de ganado y cualquier pacto que busque controlar los precios de los productos en el mercado. También se los obligaba a mantener registros exhaustivos de todas sus transacciones y de sus finanzas, con el objetivo de aportarle informes regulares al registro. El propósito central de estos controles e informes era permitirle al Estado “conocer mejor al negocio desde adentro” y subsecuentemente adoptar “medidas de armonización y saneamiento del mercado” (Acuña, 1995). Esencialmente, los informes servirían para asegurar que el gobierno pudiese poner en fuerza las prohibiciones dispuestas por la ley antitrust.

Se observa, entonces, la complejización de los métodos de regulación económica del Estado. Mientras en sus primeros intentos de controlar aspectos de la economía, el gobierno de Yrigoyen había simplemente dispuesto el congelamiento de los precios ya fijados por los particulares, ahora la Administración buscaba obtener una comprensión más extensa de como funcionaba la industria que controlaban para imponer regulación más efectiva. Estos intentos también fueron resistidos constitucionalmente por los particulares, de la misma forma que las leyes de locación.

El principal cuestionamiento de estas leyes se centró en la Ley 11.226, particularmente con respecto a los deberes de proveer informes que ésta requería. En el caso “*Frigorífico Swift de la Plata c/ Estado Nacional*” (Fallos 171:348), la parte actora - que en ese momento era la compañía de frigoríficos más grande del país - sostuvo que estos pedidos de informes exigidos por la ley eran contrarios al Art. 14 de la Constitución, por vulnerar sus derechos a ejercer la industria lícita, y al Art. 28, porque la ley se excede de las facultades que la CN le otorga al congreso para reglar el ejercicio de derechos.

El Tribunal Máximo emplea el mismo criterio originado en el fallo de “Ercolano”, diciendo que ciertas actividades netamente privadas pueden volverse de interés público debido a circunstancias fácticas especiales - como la devaluación exponencial de la carne que motivó las leyes de contralor - habilitando al gobierno a regularlas como considere necesario para resolver la crisis, incluso si esto limita derechos de fuente constitucional. También como en “Ercolano”, la Corte insiste que verificado este interés público, sólo se puede tachar de inconstitucional una regulación que contradiga el principio de racionalidad. En el caso puntual, los Jueces consideran que no hubo tal violación. Ellos argumentan que para que el Estado pueda crear legislación efectiva en combatir los trusts y monopolios anticompetitivos del mercado de la carne, éste debe estar informado sobre el funcionamiento de dicho mercado y las actuaciones de sus principales participantes. Consecuentemente, el requerimiento de los informes solicitados por el Estado Nacional es una medida razonable para resguardar el fin público perseguido, puesto dicha medida es efectiva en su propósito y la administración no cuenta con ningún otro medio menos lesivo de obtener la información necesaria. Notoriamente ausente, sin embargo, estaba el requisito del pseudo-monopolio que se había requerido inicialmente en “Ercolano”. Desde este caso en adelante, la mera emergencia económica, cualquiera fuese su naturaleza, era suficiente motivo para acotar derechos económicos temporalmente.

El fallo de “Frigorífico Swift” le otorgó al Estado la habilitación constitucional para tomar el próximo gran paso en la expansión de sus funciones regulatorias. Su importancia en la historia jurídica de la regulación económica estatal recae en que el precedente sentado por este caso legitimó las herramientas legales que el gobierno nacional requería para poder confeccionar leyes especiales que controlasen detalladamente el funcionamiento interno de distintas industrias. No obstante, ésta regulación minuciosa de actividades productivas en particular no se hizo extensiva inmediatamente después de “Frigorífico Swift”, sino que se fue desarrollando gradualmente.

La siguiente etapa de este desarrollo involucró de lo que llamaré “la corporación semi-pública”. Este concepto refiere a un ente compuesto de personas privadas desarrollando una función de regulación pública con el aval de una delegación estatal. La corporación semi-pública fue un paso intermedio entre la regulación estatal que meramente congelaba precios y condiciones fijados por los particulares y la intervención lisa y llana en la economía, debido a que los “reguladores” que integraban este tipo de organización eran particulares pertenecientes a las industrias que regulaban, pero que actuaban instigados por órdenes del estado nacional. La primer y más importante de estas corporaciones semi-públicas en crearse en el país fue la Junta Nacional de Carnes; cuyo rol en la evolución de la intervención estatal pasaremos a estudiar ahora.

A principios de 1930, la inestabilidad en la industria de la carne que inició después de la Primera Guerra Mundial empeoró considerablemente tras la Caída de la Bolsa de Wall Street y la Gran Depresión. Luego del colapso de las economías mundiales, el comercio internacional se estancó significativamente, causando que hasta los productos más inelásticos pierdan ventas de

manera catastrófica. Para un país como la Argentina, donde el comercio ganadero era una de sus fuentes de ingreso predominantes, esta debacle en el comercio probó ser especialmente calamitosa. En 1933, con la finalidad de restaurar el comercio con Gran Bretaña - que era en esa época el principal comprador de materia prima argentina - el gobierno del General Agustín P. Justo envió una misión diplomática a Inglaterra, liderada por el Vicepresidente Julio Roca (h), para negociar un tratado comercial con el Jefe de la Junta de Comercio del Reino Unido, Sir Walter Runciman. El resultado de esta negociación fue el Pacto Roca-Runciman, firmado el 1 de Mayo, que estableció cuotas de importación a precios fijos de carne argentina, a cambio de que el gobierno argentino realizase múltiples concesiones a los compradores ingleses de carne.

En el marco de este Tratado, el gobierno de Justo aprobó la Ley 11.747, creando a la Junta Nacional de Carnes, que funcionaría como un ente autónomo integrado por personas que participaban en el comercio de la carne. Los miembros debían ser nominados por votación de las varias sociedades registradas bajo la ley 11.226 y luego ser designado por el Poder Ejecutivo, con aprobación del Senado. Según el Art. 5 de la Ley 11.747, el propósito de la JNC era dar cumplimiento a las Leyes 11.210 y 11.226 en el nuevo marco legal creado por el Pacto Roca-Runciman. Las facultades con las que contaba el ente para poder hacer cumplir estas leyes eran sumamente amplias. Principalmente, considero que - a parte de algunos poderes de publicidad, propaganda y asesoramiento al Ejecutivo que no interesan al tema discutido - la Junta contaba con tres facultades centrales: 1) Reglamentación; 2) Fiscalización; 3) Creación de asociaciones.

El poder de promover reglamentación del comercio de la carne esgrimido por la Junta era equiparable con los decretos reglamentarios que la Constitución le permitía al Poder Ejecutivo Nacional, con la única salvedad de que la JNC no tenía completa independencia con respecto a la promulgación de sus reglas, sino que cualquier reglamento que crease debía ser aprobado por el Poder Ejecutivo para poder entrar en vigencia. Decía la Ley de creación que la JNC contaba con el poder de establecer “las normas a que deberá sujetarse en cuanto a clase, calidad, acondicionamiento, y condiciones de transporte y exportación de los productos ganaderos”.

El poder de fiscalización le daba a la Junta la habilidad de “fiscalizar el empleo de las bodegas utilizadas para el comercio de la carne y regular los embarques”, y “hacer las investigaciones necesarias para comprobar si se viola la Ley 11.210 en cuanto a la industria y comercio de las carnes, y denunciar y hacer perseguir hasta su terminación las acciones judiciales correspondientes”. Esencialmente, el ente tenía el poder de inspeccionar los establecimientos de toda organización inscripta bajo el régimen de la Ley 11.226 para asegurar que cumplieren con las normas de dicha ley y podía indagar en las actividades comerciales y finanzas de las mismas para averiguar si llevaban acabo las maniobras especulativas prohibidas por la ley antitrust. En cualquier caso de violación de las leyes precedentes, la JNC contaba con legitimación activa para acudir a la Justicia y requerir sanciones contra las personas infractoras.

Finalmente, la Junta también contaba con el poder de constituir “directamente o mediante convenios previos con cualquier entidad pública o particular previamente existente...frigoríficos e instituciones comerciales e industriales que sean necesarias en el mercado interior o exterior para la defensa de la ganadería nacional”. Esta disposición le permitía al ente poder crear nuevas personas jurídicas para que estas desarrollen negocios que se considerasen “necesarios” para la subsanación y buen funcionamiento del mercado ganadero, en caso de que tales negocios no estuviesen siendo realizados por particulares de manera independiente. No sólo eso, sino que estas nuevas personas podían involucrar la participación obligatoria de las sociedades.

Tal como se dijo antes, la JNC representaba el siguiente paso natural para la expansión de las funciones reguladoras del Estado. Debido a que sus miembros eran todos particulares activos en el comercio de la carne, quienes debían ser nominados por sus pares inscriptos en el Registro de la Ley 11.226, la Junta configuraba, según la lógica de sus creadores, una suerte de auto-regulación interna por parte de la industria ganadera, en vez de una verdadera regulación pública que coartara las libertades económicas. Esto era a pesar de que sus actividades regulatorias y fiscalizadoras implicaban el ejercicio de funciones públicas de otra forma inherentes al Estado y que contaban con el uso de la fuerza pública para poner en práctica sus controles e inspecciones.

También debe observarse, con el beneficio de la retrospectiva, que la Junta Nacional de Carnes también sirvió como un paso intermedio entre la regulación más pasiva empleada por el Estado anteriormente (e.j.: las congelaciones de precios) y los modelos de economía central planificada que serían empleados posteriormente por los gobiernos del GOU y Juan Domingo Perón. Sostengo esto centrándome principalmente en la facultad de creación de entes necesarios de la que la JNC era capaz. Este poder de crear órganos y utilizarlos para hacer negocios que fueren “necesarios” para la estabilidad del mercado - pero que los particulares no podían o no querían hacer - es considerablemente similar a las funciones que más adelante desempeñarían la Junta Nacional de Granos o el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio con el fin de concretar los objetivos de los Planes Quinquenales Peronistas. Efectivamente, la existencia de estos órganos de la JNC probablemente facilitó la posterior actividad de los entes antes citados, particularmente porque la Junta Nacional de Carnes, por medio de varios litigios en los que se vió involucrada, abrió el camino, constitucionalmente hablando, para organizaciones como la JNG y el IAPI. El principal caso que logró esto fue *“Inchauspe Hermanos c/ Junta Nacional de Carnes”*, iniciado poco más de un año después de la creación de la JNC y resuelto por la Corte Suprema casi una década después, en 1944.

En el caso citado, la Junta impuso un gravamen del 1,5% al comercio ganadero para utilizarse como inversión en publicidad, infraestructura, y otros servicios relacionados a la industria de la carne. También creó a la Corporación Argentina de Productores de Carne; un ente privado del que todos los productores inscriptos bajo la ley 11.226 debían ser socios, y existiría primordialmente para que todos los productores de carne nacional pudiesen coordinar sus negocios y asegurar el

abastecimiento ganadero en tanto el interior del país como en la exportación a todos los mercados disponibles en el extranjero. Sin embargo, el frigorífico Inchauspe Hermanos se opuso a tales medidas. Los actores consideraron que dicha asociación legalmente obligatoria a la CAPC era violatoria de los derechos de libertad de industria, libertad de contratación y libertad de asociación del Art. 14 de la Constitución Nacional, por obligarlos bajo pena de sanción a integrarse a una asociación contra su voluntad.

La Corte, sin embargo, sostuvo en su fallo que esta asociación forzosa no era necesariamente violatoria de los derechos constitucionales citados. Expresó, en reiteración de los precedentes de “Ercolano” y “Frigorífico Swift”, que los derechos de asociación y libre ejercicio de industria lícita son derechos calificados, como todos los demás, y que las necesidades de la sociedad en general operan como un límite a su ejercicio, particularmente si la actividad privada ejercida por medio de los derechos en cuestión son de interés público, debido a su importancia para el bienestar de la economía y la sociedad del país. Consecuentemente, el estado podría estar autorizado para crear estas asociaciones forzosas, mientras que las medida se ajuste al criterio de razonabilidad que la Corte usaba para determinar si un acto de regulación era proporcional y necesario.

En este caso, la Corte consideró que la parte actora no había probado que la asociación forzada a la Corporación de Productores le había causado algún perjuicio concreto más allá de la simple limitación de su libertad de asociación, así que su costo no era desproporcionado a sus fines. También resaltaron el estado de alta necesidad nacional generado por la crisis económica que atravesaba el país al momento de sanción de la Ley 11.747, y los testimonios aportados por asociaciones ganaderas durante las discusiones parlamentarias de la ley, que “ponían de manifiesto las dificultades, aparentemente insalvables de otra manera, para realizar una acción común y efectiva” que atenuase los daños causados por la emergencia económica. Según los Ministros, esto significaba que la medida también era necesaria. Así fundamentados, el Tribunal Máximo falló que la asociación compulsoria a la Corporación de Productores era un medio proporcional de resolución de la crisis y por lo tanto no era violatoria del Art. 14 de la Constitución.

Jurídicamente, la importancia de este fallo a la evolución de las facultades reguladoras del Estado fue la convalidación constitucional de los entes de coordinación económica centralizada. La Corte mantuvo en vigencia el estándar más relajado de control constitucional que se había aplicado a partir de “Ercolano”, y determinó que la creación y funcionamiento de organizaciones que coordinasen actividades económicas productivas eran congruentes con los derechos de libertad económica mientras que un estado de necesidad y emergencia generalizada lo excuse.

En mi opinión, esto representaba para el Estado argentino el climax de su distanciamiento de las bases liberales decimonónicas de su Constitución. Aunque la Corte Suprema y la mayoría de los juristas nacionales no lo admitían, la permisión de políticas de coordinación económica centralizada que se desarrolló a través de la década del '30 implicó un cambio absoluto de los principios básicos que regían las libertades económicas en el país. Se pasó de una concepción de

la libertad económica que consideraba que el bien común se alcanzaba al darle a los particulares amplio imperio para usar su labor y sus bienes como les pareciese, a una que encontraba el bien común de la población en estructurar y controlar el uso de los medios de producción de manera vertical para asegurar su mayor rendimiento. No obstante, las instituciones estatales aseguraban seguir ateniéndose a la primer concepción de las libertades debido a que esta limitación al uso libre de la propiedad era supuestamente transitoria y justificada por la grave situación de crisis en la que se encontraba el país casi constantemente.

De esta forma, con la creación de la JNC y su convalidación judicial en el caso “Inchauspe Hermanos” estableció el marco institucional necesario para crear una economía centralizada en la argentina, pero hasta ese entonces dicha estructura institucional sólo se hacía presente en la industria de la carne. Sin embargo, a fines de la década del '30 se desarrollarían circunstancias que permitirían la expansión de estas instituciones a la totalidad de la economía productora de bienes del país.

2.4: La Ley de Abastecimiento - Asentando a la Economía Centralizada

El 1 de Septiembre de 1939, Alemania invadió Polonia como parte de los planes expansionistas del gobierno Nazi. El Reino Unido y Francia, cumpliendo con un tratado de protección mutua que habían firmado con el gobierno polaco, le declararon la guerra a Alemania por ésta agresión. Comenzó así la Segunda Guerra Mundial y la causa de la promulgación de la Ley 12.591 de Abastecimiento y Precios Máximos de Bienes de consumo, también conocida como la Ley de Desabastecimiento.

Videla y Fourcade notan que la causalidad directa entre el inicio de la guerra y la promulgación de la ley fue hecha explícita por el mensaje enviado al Congreso de la Nación por el Presidente Roberto M. Ortiz al elevar el proyecto para que sea promulgado como legislación. Dicho mensaje decía que:⁹

“El Estado de guerra en que se encuentra el continente europeo...plantea una situación de emergencia...Las incidencias de tal situación, se hacen sentir en forma especial en el orden económico y financiero, dificultando el normal desenvolvimiento de los negocios y transacciones...Esta ley tendrá un carácter excepcional y temporario, originada frente a las dramáticas perspectivas que ofrece la situación del mundo o inspirada, exclusivamente, en el propósito de impedir, en beneficio del interés público, el agio y la especulación. Afectará, mientras dure, libertades individuales absolutamente respetables, pero que pueden suspenderse momentáneamente en homenaje a la gravedad del momento actual, cuyas proyecciones son incalculables.”

Puede observarse la continuada utilización de la doctrina de la situación de emergencia, que encuentra justificación en limitar derechos de índole constitucional debido a condiciones excepcionales de crisis, pero esta vez haciéndose expansiva a un campo de aplicación superior a

⁹ Videla, Santiago y Santiago Fourcade. “Genealogía de la Ley de Abastecimiento 20.680 - Las leyes de abastecimiento y control de precios desde 1939 hasta la actualidad”. *El Derecho: Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, Edº 259 (Septiembre 2014): Pág. 3

cualquier observado anteriormente. Tal como la crisis habitacional y los problemas en el comercio de la carne antes, la falta de abastecimiento de bienes generada por la guerra mundial resultó ser la causa fáctica de una expansión del poder estatal que limitó los derechos individuales de libertad económica en aras del bienestar general. Ahora observaremos como la Ley de Desabastecimiento concretó ésta expansión.

Por medio de la ley en cuestión, el poder Legislativo le delegaba al Ejecutivo una serie de poderes para poder regular un amplio universo de industrias y comercios. El Art. 1 de la Ley disponía un congelamiento de precios general para la venta a consumidores de bienes de “alimentación, vestidos, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción y sanidad”, mientras que el Art. 2 reglaba que el Poder Ejecutivo tenía la facultad de determinar “los productos que deberán quedar comprendidos dentro del enunciado del Art. 1, sin perjuicio de ampliar su enumeración a otros” y el Art. 3 permitía al Ejecutivo la posibilidad de “modificar periódicamente, para cada región del país, los precios máximos de los productos comprendidos en los Arts. 1 y 2”.

La Ley también otorgaba extensas facultades al Ejecutivo para poner estos precios en vigencia, principalmente a través de multas. En caso de que el Ejecutivo descubriese que una persona estaba vendiendo productos a precio superior al permitido o que esta persona había incurrido algún acto que “comporte destruirlos o alterarlos [a los bienes de precios regulados], ya sea acaparando, restringiendo, ocultando, negándose a transportar o vender, y cualquier otro hecho que concurra a producir una elevación artificial de aquellos precios”; entonces podía disponer multas contra dicha persona infractora, según los Arts. 9 y 11 de la Ley. Además, la administración también contaba con el poder de crear registros de personas que actuaran como productores, distribuidores o comerciantes de los bienes regulados y ordenar requisas de sus establecimientos (Art. 8), expropiar bienes regulados “sin más formalidad que consignar judicialmente el precio de costo más una indemnización que no podrá exceder de un 10% para las materias primas y hasta el precio máximo fijado” (Art. 16), y disponer la clausura, transitoria o permanente, de los locales de los infractores (Art. 10).

En términos de poderes regulatorios, el efecto de esta ley es manifiesto. El poder para coordinar e incidir sobre un mercado en particular que la Ley 11.747 le había dado a un ente semi-estatal como la Junta Nacional de Carnes ahora estaba directamente en poder de la administración pública con respecto a toda la economía nacional de productos, debido a que el Ejecutivo podía fijar precios para cualquier bien que estimase necesario sin requerir aprobación o consentimiento de ningún otro poder estatal. Obviamente, los poderes otorgados al Ejecutivo por la Ley 12.591 no son idénticos a los de la JNC, pero argumentaría que los poderes a disposición del gobierno nacional bajo la Ley de Abastecimiento eran sumamente más amplios que los que esgrimía la Junta, y no sólo en términos de los sectores de la economía abarcados, sino por la capacidad de afectar el mercado que estaba contenida en esos poderes.

El Estado nacional, bajo el régimen de la Ley 12.591, podía determinar que precios regían para que bienes en que regiones específicas y, de considerarlo necesario, podía expropiar productos de un comerciante o productor y luego venderlos cuando y como pareciese conveniente. A grandes rasgos, esto significaba que la administración nacional contaba con un poder directo para afectar la oferta y demanda de cualquier bien que determinaba estaba desabastecido en alguna sección del mercado nacional. A mi consideración, eso significa que esta fue la primera instancia en que el Estado Nacional adquirió funciones de conducción económica directa, sin ningún ente privado o particulares como intermediarios (como era el caso de la Junta de Carnes).

La extensión de esta facultad de fijar precios a cualquier nivel necesario es bien demostrada por un caso resuelto por la Corte Suprema en 1944 con respecto a la constitucionalidad de la Ley que incumbe a esta sección. En "*Vicente Martini e Hijos S.R.L.*" la sociedad epónima fue multada por violar los precios máximos de venta de bienes de primera necesidad reglados por la ley 12.591. La compañía cuestionó la constitucionalidad de la ley, sosteniendo que era violatoria del derecho de los derechos de libertad económica de los Arts. 14 y 17 de la Constitución. Ampararon este pedido de inconstitucionalidad en que los precios máximos dispuestos por el estado tornaban económicamente prohibitiva a su actividad comercial, puesto que dichos precios lo obligaban a vender su mercadería por menos de lo que costó adquirirla. En base a este factor, la sociedad también alegó que no estuvo verdaderamente en infracción de la ley, puesto que el Art. 9 -que dispuso la multa- supuestamente refiere a una acción que "concurra a producir una elevación artificial de aquellos precios". La sociedad sostiene que como ellos no generaron tal elevación artificial, debido a que sólo cobraron lo suficiente como para compensar el costo del bien y obtener un beneficio marginal, la sanción no se les debería aplicar.

La Corte no concordó. Los Ministros sostuvieron que el delito del Art. 9 era "una infracción formal en el sentido de que la acción es suficiente por sí sola para constituir la violación punible, sin que sea necesario un resultado determinado. Basta que la mercadería vendida tenga fijada un precio máximo y que haya sido vendida por un precio mayor". Sobre el reclamo de inconstitucionalidad, el Tribunal tampoco le dió la razón a la sociedad infractora. Dijeron que en ocasiones anteriores se sostuvo que ningún derecho constitucional es absoluto y que el estado reserva la facultad de reglamentar y limitarlos en aras de con el propósito de preservar "el interés económico de la comunidad" y que sólo se requiere que el método empleado sea proporcional al resultado perseguido para que sea constitucional. Como la Ley 12.591 era una ley de emergencia diseñada para contrarrestar los efectos negativos que la Segunda Guerra Mundial estaba teniendo sobre la economía argentina, los Ministros concluyeron que la fijación de precios máximos era una limitación aceptable a los derechos de propiedad e industria lícita, ya que ellos eran una forma razonable de evitar la alzada de precios descontrolada de bienes de primera necesidad para la población nacional.

Cómo se aduce del fallo de la Corte, la Ley de Abastecimiento le otorgaba al gobierno nacional el poder de establecer precios máximos incluso si ellos volvían económicamente imposible la actividad de un particular, puesto que vender al precio máximo le generaría una pérdida. Esto finalmente significaba que el Estado Nacional contaba con la posibilidad indirecta de excluir de una industria determinada a todo particular que no pudiese producir ciertos bienes a un costo suficientemente reducido como para generar ganancia incluso si tenía que vender a los precios reducidos impuestos por la administración. Consecuentemente, el Estado Nacional contaba con el poder de controlar la composición del mercado de los bienes regulados, excluyendo a productores de menor capacidad y liberando demanda para que sea absorbida por productores de mayor tamaño que si podían producir a los precios necesarios. Aunque desconocemos si se terminaron utilizando estos poderes a tal escala, ello no importa a mi investigación, ya que la mera existencia de estas facultades concedidas a la administración por la Ley de Abastecimiento significaba que contaba con poderes de conducción económica centralizada dentro de sus herramientas de intervención.

Tal como detallamos en esta sección, la Ley de Desabastecimiento fue el último eslabón en esta evolución de facultades regulatorias estatales que empezaron a acumularse gradualmente desde la Ley 11.156 de 1921, yendo del congelamiento de condiciones determinadas por los particulares hasta la coordinación económica centralizada. Este sistema de regulación gubernamental, sin embargo, era uno poco refinado legislativamente, postrado sobre una serie de leyes varias que existirían, supuestamente, por tiempo limitado debido a situaciones de crisis. Además, el contexto ideológico en el que operaba, como se señaló al principio de este trabajo, era uno completamente antitético a su función: La Constitución Nacional garantizaba derechos individuales que excluían la posibilidad de estos controles, por lo que ellos debían ser excepciones extremas al funcionamiento del sistema - aberraciones que debían eliminarse tan pronto fuese posible.

Sin embargo, a medida que esta expansión de los poderes regulatorios del Estado se fueron desarrollando, también se empezaron a desarrollar nuevas concepciones ideológicas sobre los derechos de libertad económica, la industria libre y la propiedad. Estas nuevas concepciones eran mucho más amenas a la intervención de los gobiernos en el ámbito económico, viéndolas no como medidas para tiempos desesperados que infringían sobre garantías constitucionales inalienables, sino como medidas razonables y útiles para garantizar la mejor coexistencia en sociedad y la mayor prosperidad para la Nación. Estas nuevas concepciones adquirieron una importancia e influencia sumamente grande durante los años cuarenta y fueron la causa del próximo paso en la evolución de la regulación económica nacional, que no consistió de una expansión de ámbito o de poderes para el Estado, sino de un re-contexto sobre como los poderes ya adquiridos podían esgrimirse. La próxima evolución fue el paso de la regulación económica concebida como excepción al derecho a la misma regulación concebida como parte permanente

del derecho. Este paso fue impulsado por una teoría sobre la libertad económica y derechos de propiedad conocida como la teoría de la función social de la propiedad.



Universidad de
San Andrés

Capítulo III - La Normalización del Estado Interventor

3.1: La Función Social de la Propiedad

Para explicar de que consiste la teoría de la función de la propiedad, debemos retrotraernos temporalmente a su origen; de vuelta a los fines del siglo XIX. En la misma época en que el liberalismo decimonónico antes descrito estaba llegando a su apogeo, con múltiples naciones alrededor del mundo canonizando sus principios en constituciones, teorías contrapuestas también surgían en respuesta. Según María Florencia Pasquale, muchos escritores y juristas articularon críticas a las teorías individualistas del liberalismo en esas épocas, observando varias fallas serias en las sociedades construidas sobre los principios atomistas de las constituciones liberales. Principalmente, autores como Gumersindo de Azcárate y Durkheim sostenían que su énfasis sobre los derechos subjetivos del individuo a expensas de del rol que dicho individuo tenía en la sociedad a la que pertenecía era, en términos consecuencialistas, insostenible. Los derechos de propiedad inalienables e inherentes a los particulares en abstracto, fuera del contexto concreto de la sociedad en que esgrimen estos derechos, resultaban en culturas económicamente desiguales y conflictivas, que incentivan la inestabilidad social, el conflicto de clase y la revolución. Por eso, se requería una reorganización de los sistemas de propiedad con la finalidad de que revertir esta situación: La sociedad no debía servir para garantizar el funcionamiento de los derechos de propiedad preexistentes de los individuos, sino que los derechos de propiedad individuales debían existir en la medida en que garantizasen la continuidad social.¹⁰

De todos los juristas que apoyaban esta nueva noción social de la propiedad privada, el más influyente en la República Argentina durante los inicios del periodo estudiado sin duda fue el francés, León Duguit. En 1911, dicho autor dió una serie de conferencias sobre sus teorías de propiedad en la Universidad de Buenos Aires que eventualmente fueron publicadas en forma de libro, recibiendo amplio acogimiento por muchos teóricos socialistas del derecho y, posteriormente, también populistas. Durante dicha conferencia, Duguit sintetizó que la función social de la propiedad, según el, significa que:¹¹

“El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión, sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si, por ejemplo, no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.”

Es claro que esta concepción de los derechos de la propiedad era radicalmente diferente a la promovida por los constituyentes de 1853 y, en el momento en que fue expresada por el autor,

¹⁰ Pasquale, María Florencia. “La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: Una relectura desde la perspectiva historiográfica”. *Historia Constitucional*, Vol. 15 (2014): Págs 98-107

¹¹ Duguit, León; *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*. (Valparaíso: Editorial Edeval, 1987), Pág. 33

incompatible con la interpretación que la mayoría de los juristas nacionales (incluyendo aquellos sirviendo como Ministros de la Corte Suprema) abogaban sobre la protección de los derechos de propiedad y libre industria. El liberalismo decimonónico de la Constitución de 1853 ponía el foco del derecho en el individuo: La función esencial del estado era la protección del particular y sus derechos, que eran inherentes a él y un fin en si mismo. En cambio, la teoría de la función social concebía a los derechos de las personas no como un fin, sino como un medio. Las personas tenían derechos debido a su participación en la sociedad, que se los reconocía y protegía para facilitar la coexistencia pacífica. Por eso, estos derechos existían sólo en medida a que sean útiles para la vida en sociedad y el Estado es capaz de abreviarlos o ampliarlos en tanto sea necesario.

Como se dijo antes, en términos prácticos esta idea no era extraña a la jurisprudencia y la legislación positiva vigente en la Argentina hacia 1940, pero los principios liberales supuestamente protegidos por la Constitución encuadraban a estas políticas como excepcionales y temporarias. Sin embargo, durante esta década, una serie de cambios políticos facilitarían la promulgación positiva de la teoría de la función social de la propiedad en el derecho constitucional argentino y la instauración de un estado nacional diseñado para intervenir activamente en la actividad económica nacional de manera permanente.

En 1943, un grupo de conspiradores autodenominados el Grupo de Oficiales Unidos (o GOU, por conveniencia en la escritura), llevo a cabo un golpe de estado contra el Presidente Ramón Castillo e impuso una dictadura militar que duraría tres años. Dentro de los rangos del GOU existía una amplia cantidad de simpatizantes del fascismo europeo, particularmente en lo que refería a materia de organización económica, entre los cuales estaba el líder del grupo - quien sería el último presidente de su régimen - el General Edelmiro Farrell. Durante su presidencia, el General Farrell promovió reformas económicas que buscaban reestructurar el estado argentino para tener un rol activo en la conducción de la economía de forma permanente, buscando dirigir la economía para estimular la creación de una industria manufacturera nacional autoabastecida.

Entre los funcionarios del gobierno militar que participaron en esta adecuación se encontraba el Coronel Juan Domingo Perón, quien luego pasaría a ser electo presidente en 1946 y continuaría el desarrollo de estas reformas económicas, iniciando un periodo en que el Estado Nacional desarrollaría explícitamente un programa de economía dirigida por fuera del discurso liberal de la excepción transitoria. En la siguiente sección exploraré cómo los gobiernos de Farrell y Perón llevaron a cabo esta reestructuración, detallando las distintas políticas y leyes que incorporaron la filosofía de la función social de la propiedad en el derecho argentino e impulsaron la normalización de la intervención estatal en la economía argentina.

En tratar las formas en las que los gobiernos del GOU y el peronismo desarrollaron las reformas a las que se refirió en el párrafo anterior, por una cuestión de extensión, sería imposible entrar en detalle sobre todas las medidas tomadas en todos los sectores de la economía argentina durante el periodo estudiado. Por eso, me enfocaré en explorar tres temas de suma importancia

para la época y que considero son ejemplares del tipo de medidas que se tomaron en la economía en general. Estos temas son el fomento de la industria de manufacturas, la falta de viviendas urbanas, y la reforma de la Constitución de 1949.

3.2: La Economía Dirigida - Industrializando a la Argentina

Comenzando por el fomento de la industria manufacturera, el primer ítem de legislación que debe analizarse es el Decreto-Ley 14.630 de Fomento de la Industria Nacional.

¿Qué medidas tomaba exactamente este Decreto-Ley de Fomento? Según Claudio Belini, “establecía un mecanismo para la protección sobre aquellas actividades industriales que emplearan materias primas nacionales y se destinaran al mercado interno o las que, utilizando parcial o totalmente insumos de importación, elaboraran artículos de primera necesidad y productos imprescindibles para la defensa del país”.¹² Esencialmente, creaban medios de subsidiar e incentivar empresas de manufacturas locales e incrementaban la regulación anti-competencia desleal originalmente establecida por la Ley de Represión de Trusts.

La forma en que desarrollaba este sistema de protección era a través de cuatro mecanismos: Primero, derechos aduaneros adicionales de fomento, que se aplicaban a productos importados por un valor de hasta 50% de su tasa de avalúo en caso de que su costo, seguro, flete y derechos aduaneros normales “sea inferior al costo de producción de esos artículos y productos nacionales” (Art. 3). Segundo, derechos aduaneros adicionales de defensa, que eran similares a los anteriores, pero a diferencia de ellos podían superar el 50% de su avalúo, sólo si la inferioridad de precio comparado con los nacionales se debía a medidas de dumping o competencia desleal (Art. 6). Estas medidas “comprendían los casos en que los precios FOB (franco a bordo) de los productos fueran inferiores al costo de producción del país de origen, los subsidios o ventajas acordadas a los industriales o al transporte de productos manufacturados y factores tales como la depreciación de la moneda, la falta de legislación social y la existencia de bajos niveles de vida”.¹³ Tercero, las cuotas máximas de importación. En caso de que las causales de dumping o competencia desleal listadas en el Art. 6 revistan “carácter de extrema gravedad”, los Arts. 7 y 8 del Decreto habilitaban al Estado a imponer cuotas máximas de importación para bienes que compitiesen con bienes de producción local. Finalmente, en caso de que las tres medidas anteriores “no fueran suficientes para obtener la finalidad” del decreto, el Art. 9 permitía el otorgamiento de subsidios directos a los productores nacionales de manufacturas, mientras que estos pudiesen demostrar a los agentes de contralor del Decreto que las medidas anteriores eran inadecuadas para tornar sus negocios competitivos contra sus rivales extranjeros.

¹² Belini, Claudio. “La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)”. *Temas de Historia Argentina y Americana*, Vol. 16 (2010): Págs. 64-66

¹³ Belini; Pág. 66

Estas medidas, de carácter netamente nacionalista y proteccionista, buscaban tornar más competitiva a la industria de producción local por medio del encarecimiento de las manufacturas de importación extranjera y el abaratamiento de las nacionales. Tal política es una clara manifestación de esta nueva actitud con respecto a las libertades económicas adoptada por el gobierno de Farrell. Al inmiscuir en el mercado, prestigiando bienes de origen nacional por encima de los extranjeros y prestigiar manufacturas locales por encima de materias primas, el gobierno del GOU actuaba de forma patentemente contraria al no intervencionismo liberal, pero de forma completamente consistente con las teorías sociales de la propiedad y los derechos económicos.

No obstante, los fomentos del Decreto 14.630/44 fueron sólo la primera expresión de esta nueva postura ideológica hecha por el GOU y el peronismo con relación al incentivo de la industria local. La más extensa y representativa de ella fue el Primer Plan Quinquenal del Peronismo.

Para explicar este Plan, se necesita un poco de contexto. Según Aníbal Jauregui, a pocos meses del fin de la Segunda Guerra Mundial en 1946, el gobierno de Edelmiro Farrell se encontraba preocupado porque consideraban que la industria local argentina se encontraba “aún débil como para enfrentar a una renacida industria europea”. Cómo lo veían ellos, el programa de estímulos que se comenzó a desarrollar dos años antes no sería suficiente para poder mantener los desarrollos realizados hasta entonces por su gobierno, y mucho menos continuarlos frente al reingreso de productos europeos al mercado¹⁴. Intentos ya se habían realizado de concebir medidas para detener este evento con la creación del Consejo Nacional de Posguerra un año antes, cuya función era diseñar políticas para mitigar los posibles efectos que la reapertura de la industria europea tendría sobre la industria argentina.

Sin embargo, estas preocupaciones persistieron dentro del Estado Nacional cuando Juan Domingo Perón fue electo a la presidencia unos pocos meses después y, en respuesta, designó a José Figuerola - anterior director del Consejo Nacional de Posguerra - para encabezar la Secretaría de Asuntos Técnicos, una nueva agencia estatal que debería desarrollar un plan económico extenso “para continuar el ciclo de crecimiento iniciado en la última etapa de la guerra, aislando al país de las presiones depresivas y quebrando las consecuencias negativas del ciclo capitalista”.¹⁵ Dicho objetivo inicial se fue expandiendo ambiciosamente con el desarrollo del plan y, finalmente, terminó persiguiendo no sólo la transformación de la economía argentina para facilitar el desarrollo industrial, sino que también la transformación de la sociedad argentina en general para facilitar una nueva forma de gobierno.

Al año siguiente, el gobierno presentó al Congreso Nacional una serie de proyectos de ley que conformaban lo que llegaría a conocerse como el Primer Plan Quinquenal. Este plan estaba compuesto de 27 leyes y apuntaba a una extensa cantidad de objetivos en múltiples ámbitos de la

¹⁴ Jauregui, Aníbal; “La planificación económica en el peronismo (1945-55)”. *Prohistoria*, Vol. 9 (2005): Pág. 21

¹⁵ Jauregui; Pág. 21

sociedad, desde la educación, hasta los derechos civiles, hasta la economía. En este último campo, su objetivo central era, en palabras del propio Perón: “protección de las industrias existentes, fomento de las nuevas y reemplazo de las que aconseje el movimiento de importación y exportación”.¹⁶ Una descripción exacta de todos los entes, mecanismos financieros y actividades involucradas el desarrollo de este plan sería imposible de realizar en un trabajo de extensión limitada como el actual y tampoco sería productivo para el punto que trato de elaborar. Por eso tendré que realizar una síntesis de algunos de sus componentes centrales que considero son las representaciones más concretas de la nueva filosofía con respecto a las libertades económicas apoyada por el Estado Nacional durante estos años.

Los ejes centrales de la faceta económica del Plan consistían de proyectos de obras públicas que se esperaba servirían de mecanismo activador de la demanda interna, la continuación y aumento de los estímulos a la oferta de bienes industriales locales inicialmente desarrollados bajo el Decreto 14.630/44 (Jauregui; Págs. 23-27), y la adopción de un extenso programa de créditos para financiar a compañías manufactureras desarrollado por el BCIA (Banco de Crédito Industrial Argentino); un ente creado inicialmente por el gobierno de Farrell.

El BCIA contaba con un mandato amplio para su funcionamiento, dado que su decreto de creación estipulaba de forma general que el Banco podía otorgar créditos a “toda clase de industrias y empresas comerciales”, y sólo le prohibía que realizase actividades de toma de depósitos, ya que sus operaciones debían estar financiadas por su actividad crediticia y por el capital que le aportase el Estado mismo (aunque esta prohibición eventualmente se levantó en 1947). Según Marcelo Rougier, el banco operó de forma ampliamente distinta a otros bancos privados de la época. Debido a su finalidad de “la promoción de la actividad y no la seguridad del préstamo, debían reducirse las exigencias [para los créditos]; para ello se dispondría de operaciones de fomento, caracterizadas por un mayor riesgo derivado de la prescindencia o reducción de garantías y requisitos normales, y una menor tasa de interés”.¹⁷ Simultáneamente, porque su capital inicial y aumentos provenían directamente del Tesoro Nacional, el BCIA comenzó a aportar créditos a más largo plazo que la norma a partir del inicio del Plan Quinquenal. De otorgar mayormente créditos a 5 años en 1944, pasó a aportar mayormente créditos a 10 años de 1947 en adelante; todo en servicio de facilitarle mayor capital a las compañías de manufacturas favorecidas por el Plan.

¿Cómo hacía el Estado Nacional para continuamente aportarle al BCIA los fondos necesarios para dar estos préstamos de fomento arriesgados, para aportar los subsidios del Decreto 14.630/44, y para financiar las amplias obras públicas de infraestructura desarrolladas durante el

¹⁶ Palabras de Juan Domingo Perón; en “Un Plan y Veintisiete Proyectos”, en *Qué Sucedió en Siete Días* del 10/10/1946, Pág. 6

¹⁷ Rougier, Marcelo. “Crédito e Industria en Tiempos de Perón (1944-1955)”. *Revista de Historia Industrial*, Vol. 35 (2007): Pág. 84

primer gobierno de Perón -incluyendo las sumamente costosas estatizaciones de los sistemas de ferrocarriles y telefonía nacionales-? En gran parte, estos costos se solventaron con los fondos acumulados en el Tesoro Nacional a través de impuestos al comercio de carne y cereales durante la Segunda Guerra Mundial. En otra gran parte, a través de las actividades del último ente característico del Plan Quinquenal que detallaré: El IAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio).

Aquel órgano se creó el 28 de Mayo de 1946, por medio del Decreto-Ley 15.350 emitido por el gobierno del General Farrell. A pesar de ser creado por el último gobernante del GOU, el IAPI tomó importancia para el tema que acá nos interesa bajo la administración de Juan Domingo Perón, como mecanismo del Primer Plan Quinquenal.

¿De qué consistía este organismo tan importante? El Art. 1 de su decreto creador lo caracterizaba como “una entidad autárquica nacional, con funciones técnicas y eminentemente comerciales” y su función, según el Art. 3, era “promover el desarrollo del comercio interior y exterior y llevar a cabo los actos que sean necesarios o convenientes a ese fin”. Su función exacta no es dilucidada de manera clara por este objetivo amplio y deliberadamente ambiguo, ni tampoco por las capacidades que se le atribuían en el Art. 4, que consistían de la posibilidad de realizar varios actos jurídicos comerciales como “comprar, vender, permutar, dar o recibir en pago y dar o tomar en arrendamiento toda clase de bienes”, “almacenar en depósitos de su propiedad o de terceros toda clase de mercaderías propias o ajenas”, “emitir obligaciones o debentures”, o “realizar operaciones financieras de cualquier clase”.

En realidad, el propósito para el que fue utilizado no se encuentra expresado de manera clara en el decreto de creación, ni tampoco los medios que se utilizarían para conseguir este fin. Estos sólo pueden observarse en la práctica de su funcionamiento. Según Félix Luna, el IAPI funcionó como un “supergobierno económico-financiero”, volviéndose el “único comprador de la cosechas de cereales y oleaginosos a precios oficiales, y vendedor de ellos en el exterior...En efecto, el IAPI fue lo que habían sido anteriormente grandes firmas como Dreyfuss y Bunge & Born...Adquiría las cosechas después de anunciar el precio y las iba colocando en el exterior según lo que se juzgaba más conveniente”.¹⁸ Tal como explica Luna, el IAPI monopolizó el comercio exportador de ciertos productos agropecuarios, obligando a todos sus productores a venderle sus cosechas a precios inferiores a aquellos del mercado internacional. Luego, vendía estos productos obtenidos por precios rebajados a comerciantes extranjeros por el precio de mercado, obteniendo una ganancia amplia que el estado luego re-invertiría en incentivar y subsidiar la industria manufacturera nacional. Dichas ganancias luego se integraban al Tesoro Nacional para financiar múltiples programas necesarios para la concreción del Plan Quinquenal. Entre estas se incluían el financiamiento de las estatizaciones realizadas bajo el gobierno de Perón, los créditos otorgados

¹⁸ Luna, Félix. *Perón y su Tiempo, Tomo I: La Argentina era una Fiesta (1946-1949)* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2013), Pág. 145-146

por el BCIA, y la compra de maquinarias e insumos importados para revenderlos a las industrias locales a precios de fomento.

Al resumir estas tres áreas de intervención en la economía por el primer peronismo (el Decreto de Fomento Industrial, el Banco de Crédito Industrial y el IAPI) creó haber demostrado el funcionamiento del mecanismo de estímulo al desarrollo industrial que este gobierno ejecutó durante el Plan Quinquenal de 1947-1951, y creó haber demostrado la forma en que esta actuación difería a la de intervenciones anteriores. Con el objetivo de favorecer y desarrollar al sector industrial nacional, el GOU y el Peronismo le otorgaron varios privilegios tributarios y financieros a las empresas que conformaban ese área, conformados principalmente de exenciones a derechos aduaneros, subsidios y créditos ventajosos. Adicionalmente, también pusieron en operación un programa de redistribución de ingresos para alentar la producción de manufacturas, absorbiendo gran parte de las ganancias generadas por el sector agropecuario y luego transfiriéndoselas a la industria por medio del IAPI.

Este sistema se diferenciaba de las anteriores intervenciones estatales de dos formas: Primero, la amplitud de sectores abarcados y el grado de coordinación central que involucró. Mientras que gobiernos anteriores habían actuado sobre sectores puntuales para resolver problemas específicos, el GOU y el Peronismo pusieron en marcha un sistema de conducción absoluta de la economía nacional, ajustando variables en cantidades y calidades de producción según fuese conveniente para sus fines de desarrollo.

Segundo, la antes señalada diferencia en la ideología detrás de la intervención. Para resumir esta diferencia, quiero señalar las primeras palabras del “Considerando” del Decreto 14.630/44. El cito comienza diciendo que “es deber primordial del Estado fomentar y asegurar el desarrollo de la economía, favoreciendo la evolución y perfeccionamiento de los múltiples factores que la integran, y procurando que no se encuentre expuesta a contingencias que traben su normal desenvolvimiento”. Contrástese esta declaración con aquella hecha por Alberdi en *La Política y Sistema Rentístico de la Confederación Argentina*: “¿Qué exige la riqueza de parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro; que no le haga sombra”. La diferencia es clara: Mientras que los constitucionalistas de 1853 veían a la intervención del estado como entorpecedora para la economía; obligándolo a abstenerse de tal comportamiento salvo en lo necesario para preservar la moral, seguridad y salud de la población, el gobierno de Farrell -y subsecuentemente el de Perón- proclamaba lo opuesto, diciendo que es un *deber primordial* del estado incidir sobre la actividad económica particular para promover la riqueza del país. Contrástese ésta postura también con aquella tomada por anteriores gobiernos del siglo XX con las medidas analizadas en las secciones precedentes a estas. Tal como dije anteriormente, el gobierno del GOU no trataba a la legislación reguladora de libertades económicas como excepcional y temporaria debido a situaciones extremas, sino que la concebía como una facultad

inherente al Estado en su rol de soberano; como una herramienta más para alcanzar la plena industrialización de la nación. Cómo lo expresa Aníbal Jauregui¹⁹:

Dentro de la nueva utopía que se presentaba a los argentinos, la existencia legal de una empresa debía depender no sólo de la observancia de las leyes que regían el funcionamiento de la sociedad sino del cumplimiento de una función social, fijada y definida por la autoridad...El apoyo estatal a las empresas privadas estaba condicionado a que estuvieran afinadas con los intereses superiores de la comunidad...La propiedad privada era relativa y estaba sometida a obligaciones legales y morales. La propiedad impersonal y secreta cuyo único fin es la obtención de lucro dejaba su lugar a la propiedad personal y pública dedicada a la satisfacción de necesidades.

Desde un punto de vista jurídico-constitucional, estas diferencias no eran insignificantes, puesto que se podría fácilmente argüir que la motivación detrás de la intervención estaba fuera de la esfera permitida por la jurisprudencia entonces vigente. Con la Segunda Guerra Mundial finalizando y el Tesoro Nacional ampliamente abastecido en aquella época, la crisis de falta de bienes de consumo que inicialmente motivó la industrialización substituta empezó a desaparecer; pero los planes económicos puestos en marcha a partir de entonces por el GOU y el Peronismo ya no buscaban resolver una crisis, sino desarrollar y mejorar las industrias que consideraban provechosas para la Nación. A pesar de esta posible inconstitucionalidad, los Tribunales Nacionales de alta jerarquía nunca trataron la validez de la planificación económica central antes de la Reforma Constitucional que los autorizó expresamente. De hecho, posteriormente a dicha reforma, la Corte Suprema les dió un alto status en la prelación legislativa de aplicación de las leyes. En el caso *"Torrá c/ Montecchi"* de 1955 se resolvió que las normas no sólo debían interpretarse según las "directivas hermenéuticas impuestas por las nuevas normas constitucionales", sino también por aquellas impuestas por los Planes Quinquenales dictados por el gobierno.

No obstante de estas novedades, creo que también es necesario señalar los aspectos en los que los programas aquí explicados no innovaron en materia de incidencia estatal en la economía; las formas en las que simplemente replicaron actuaciones de administraciones precedentes. A pesar de que el gobierno peronista incrementó de manera significativa la cantidad de ámbitos abarcados bajo la dirección centralizada de la economía, definitivamente no fue la primera instancia de planificación económica en la historia argentina. Ya en 1939, bajo el Régimen de la Ley de Abastecimiento, el Estado Nacional estaba organizando una forma de economía planificada al fijar los precios de todo bien de consumo que se estimase "necesario", subiendo y reduciendo los precios máximos para ajustar la oferta y la demanda en la medida que fuese útil para la estabilidad de la sociedad frente al desabastecimiento causado por la Segunda Guerra Mundial. Incluso la monopolización de ciertos comercios por parte del IAPI tenía sus bases en actuaciones gubernamentales bajo la Ley 12.591, ya que aquel régimen también le permitía al Estado Nacional obligar a los particulares a venderle bienes a precios máximos obligatorios y

¹⁹ Jauregui; Págs. 23-24

luego re-venderlos a precios útiles. Un modelo similar de coordinación económica centralizada también se podría observar en la Junta Nacional de Carnes, con la salvedades de que los miembros de la junta eran particulares integrantes del sector regulado y que la operación de este ente sólo afectaba a una industria específica.

3.3: La Reforma Constitucional de 1949

A pesar de que Edelmiro Farrell y Juan Perón incorporaron a estas nuevas actitudes con respecto a los derechos económicos y el rol del estado en sus políticas gubernamentales, inicialmente lo hicieron bajo el mismo marco constitucional que, originalmente, se había interpretado era incompatible con ese tipo de medidas. Aunque la posición jurisprudencial sobre esa incompatibilidad se había relajado profundamente para 1949 y a pesar de que todos los miembros de la Corte Suprema salvo uno habían sido nombrados por Perón después de someter a sus antecesores a un juicio político, el Presidente consideró necesario promover una reforma de la Carta Magna para garantizar la permanencia de este nuevo modelo estatal que él y el GOU habían puesto en marcha.

Según Carlos Miguel Herrera, económicamente hablando, el propósito central que Perón tenía para la reforma de la constitución era facilitar la creación de instituciones que promoviesen la “justicia social”, concebida como un estado social de mayor redistribución de bienes y unidad de decisión en materia económica. Dentro de los rangos de los juristas intervencionistas había muchas opiniones sobre como esto debía hacerse: Desde el fascismo más explícito de Carlos Ibarguren, quien apoyaba una sociedad corporativista “en la que el Estado corporativo de una democracia funcional recoge, controla, armoniza y fomenta todos los intereses de todas las clases sociales, las que son igualmente tuteladas” y donde “predomina la acción social y del Estado frente al individuo”²⁰; hasta el nacionalismo más moderado del Secretario de Asuntos Técnicos, José Figuerola, quien no veía el estado como un interventor corporativista que debía encargarse del control y coexistencia de las clases sociales como hacía Ibarguren, pero que si consideraba que el estado debía tener un rol de ese tipo en el ámbito económico, diciendo: “El Estado debe ser el insustituible protector de las personas y los derechos, el más activo promotor de la producción y el auxiliar irremplazable de la actividad económica”²¹.

A pesar de las múltiples diferencias en pensamiento exhibidas por los juristas aliados a Perón que participaron en los debates rodeando la reforma constitucional - y en algunos casos, en la reforma misma, como constituyentes - la función social de la propiedad y la necesidad de un Estado activo que coordinase la actividad económica nacional eran puntos sobre los que todos

²⁰ Herrera, Carlos Miguel. “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: Discursos en torno a la Constitución de 1949”. *Historia Constitucional*, Vol. 15 (2014): Pág. 399

²¹ Figuerola, José. *La Colaboración Social en Hispanoamérica* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1943), Pág. 13

concordaban. La mejor expresión de estas ideas en el contexto de la reforma del '49 se encuentra en los textos de uno de sus principales elaboradores, Arturo Sampay. En el informe que dicho jurista presentó ante la Convención Constituyente de 1949 antes de iniciar las deliberaciones, estas ideas se encuentran en el centro de las propuestas de reforma. Decía Sampay:

“Piénsese, en efecto, que el primer deber del hombre es conservarse, y el segundo lograr su perfección, su felicidad, mediante el uso de su libre arbitrio; de allí que...el hombre tenga señorío sobre todos los bienes materiales y derecho a su usufructo, ya que si no posee las condiciones vitales para conservarse, carece de libertad e independencia para perfeccionarse...Pero el hombre no está solo en la tierra, sino que, por su propia naturaleza, está vinculado y depende de sus semejantes, por lo que no le es dado cumplir su destino sin el concurso de la comunidad que lo circunda y que le ayuda a alcanzar su fin personal...Se deriva, así, que la propiedad privada –no obstante conservar su carácter individual– asume una doble función: personal y social; personal, en cuanto tiene como fundamento la exigencia de que se garantice la libertad y afirmación de la persona; social, en cuanto esa afirmación no es posible fuera de la sociedad, sin el concurso de la comunidad que la sobrelleva...El propietario...tiene el poder de administración y justa distribución de los beneficios que le reportan los bienes exteriores poseídos...con lo que la propiedad llena su doble cometido: satisface un fin personal cubriendo las necesidades del poseedor, y un fin social al desplazar el resto hacia la comunidad.”

Correspondientemente, las teorías sobre propiedad y libertad económica originalmente propuestas por Duguit e articuladas en el proceso de reforma constitucional por Sampay terminaron formando parte del nuevo texto de la Constitución. A pesar de que la Constitución del año '49 retenía el texto del original Art. 14 (excepto que ahora en el Art. 26) diciendo que las personas cuentan con el derecho de “ejercer toda industria útil y lícita”, también se introdujeron serios cambios a la extensión de ese derecho. La primera de estas limitaciones se encontraba en el Art. 35, que de forma general expresaba que:

Art. 35 — “Los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes”.

Esta declaración genérica de la inhabilidad de utilizar derechos en perjuicio de la comunidad luego era expandida sobre temas más específicos a lo largo de la Carta Magna reformada. En lo que refiere al tema acá estudiado, la elaboración más importante estaba en el Art. 38 del documento. Éste explícitamente incorpora la función social de la propiedad al texto: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”.

Posteriormente, el mismo artículo decía que “Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad”. Más expresiones de esta nueva postura social de la actividad económica se observaban en otros artículos dispersos por todo el cuerpo del documento. Principalmente, el Art. 39 disponía que “el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino” y el Art. 40 decía que “La

organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo... El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales”.

La elección de este lenguaje en los artículos citados encuentra su raíz en el deseo del peronismo de asegurar la duración del modelo económico-estatal desarrollado desde 1944. La nueva facultad del Estado de “intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales” integraba el funcionamiento del IAPI a un marco de legalidad constitucional, ya que autorizaba expresamente su monopolio del comercio exterior agropecuario y su re-distribución de las ganancias de dicho comercio a otras industrias consideradas de necesidad nacional. La idea de que “la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo” respaldaba los fomentos y créditos industriales y los derechos aduaneros a productos que competían contra las manufacturas locales, dado que el Estado estaba utilizando estas medidas para facilitarle más capital a industrias que, según sus planes, beneficiarían al pueblo en general una vez que estén bien asentadas. Aunque no concuerdo del todo con la aserción de que el nuevo sistema peronista era un “neto corte” con los gobiernos anteriores, considero que Félix Luna lo resumió bastante bien al decir: “En dos años de gobierno, como se ha visto, Perón había montado un sistema de características bien definidas, que marchaba un neto corte con la tradición institucional anterior a 1943...Esta arquitectura necesitaba un coronamiento. Si el peronismo en el poder había cambiado todo, ¿por qué no cambiar la Constitución?...La reforma de la Constitución de 1853 o su cambio total, parecía un objetivo obligado, que completaría las transformaciones operadas en el país bajo la conducción del líder justicialista”.²²

Esta consolidación de la nueva filosofía de derechos económicos y el rol del Estado en relación a los mismos tuvo pronto acogimiento por la jurisprudencia nacional. En el caso *“Corporación Industrial de Productos Oleaginosos CIPO S.A. c/ Estado Nacional”* de 1953, la Corte Suprema convalidó el nuevo rol permanente de interventor en la actividad privada que la Constitución del '49 le otorgaba al Estado. En tales autos, una sociedad que había adquirido un cargamento de semillas de girasol a precio de mercado antes de la Revolución de 1943 se vió obligada a pagarle una suma de \$115.582 al gobierno cuando este fijó los precios de tal producto y decretó que todas las personas que habían comprado semilla de girasol a más de ciertas cantidades en el último año debían pagarle la diferencia entre su compra y el nuevo precio a la Junta Nacional de Granos. La compañía exigió judicialmente la repetición de este pago, por considerarlo violatorio de sus derechos de libertad económica y por implicar una aplicación retroactiva de la Ley.

La Corte Suprema terminó fallando en contra de la parte actora. El Tribunal dictó que con anterioridad había existido una “doctrina exageradamente individualista mediante la cual se entendió o se aplicó el goce y ejercicio de los derechos y garantías individuales prescindiéndose

²² Luna; Pág. 269

de los principios que regulan la interdependencia social”, pero que tal posición se había ido atenuando con los años y al Estado se le había reconocido el poder de ejercer poder de policía y atenuar los derechos particulares para “salvaguardar...el bienestar económico y el justo equilibrio entre la producción, industrialización y distribución, todo en defensa de la solidaridad intersocial y la grandeza de la Nación”. Los Ministros continuaron diciendo que la Reforma Constitucional de 1949 había cerrado definitivamente el debate sobre “si la solidaridad social sólo admite el ejercicio del poder de policía en casos de exclusiva emergencia o si puede ser ampliado su radio de acción para legislar con carácter permanente” a favor de la segunda postura. Por ello, los actos impugnados por la actora tenían validez constitucional, dado su propósito de “mantener la igualdad tanto para los productores como para los industrializadores con el fin de que nadie resultase vendiendo con menor beneficio o comprando con mayor provecho que otro”.

3.4: La Crisis Habitacional 20 Años Después

Como un último ejemplo de la normalización de la intervención económica estatal desarrollada por los gobiernos de 1943-1955, tenemos que volver al tema que desató las primeras medidas de esta naturaleza en un principio: la escasez de viviendas urbanas. Incluso más de 20 años después de las Leyes de Modificación del Régimen de Locaciones, la altísima falta de viviendas urbanas disponibles en muchas de las grandes ciudades del país - principalmente en la Capital - continuaba y, posiblemente, empeoró debido a las amplias migraciones internas desde el campo a la ciudad que ocurrieron todos los años a partir de 1930.

Con posterioridad a la reforma constitucional, el gobierno de Juan Perón reanudó intentos de resolver este problema heredado por todos los gobiernos nacionales desde principio de siglo. Su intento de solución se desempeñó por medio de la Ley 13.581 de Locación de Inmuebles de Propiedad Privada; legislación que buscaba resolver la escasez de viviendas a través de la aplicación de los principios de propiedad social y estado activo recientemente cristalizados en la Carta Magna Nacional. Esta intención es expresada directamente por la Ley, cuyo Art. 2 dice que “a los fines de la interpretación de la presente ley, declárase que la locación de los inmuebles está subordinada a la función social de la propiedad”.

De acuerdo con Serantes Peña y Clavell Borrás, la Ley mencionada buscaba “el mantenimiento del inquilino en el uso de la cosa locada, ante la grave escasez de vivienda...Pero también propone provocar el acrecimiento de edificios y evitar la sustracción de inmuebles al uso de la colectividad”.²³ A tal fin, los Arts. 3 y 4 de la Ley disponían que todos los propietarios y sublocadores de viviendas desocupadas debían denunciarlas a un órgano especial llamado la Cámara de Alquileres y que, luego de esta notificación, debían proceder a alquilar su inmueble dentro de 30 días. En caso de que el propietario no pudiese encontrar un inquilino en tal plazo, el

²³ Serantes Peña, Oscar y Javier Clavell Borrás. *Régimen Legal de Arrendamientos Urbanos* (Buenos Aires: Editorial Temis, 1954), Pág, 28

Poder Ejecutivo estaba facultado para encontrar un inquilino y arrendar el inmueble en nombre y beneficio del propietario, incluso contra su voluntad. El ocultamiento de viviendas del registro de la Cámara de Alquileres o el cambio de destino de una vivienda a otro propósito eran penables con multas aplicadas por la Cámara misma.

La Ley también contenía múltiples disposiciones sobre las modalidades de los arrendamientos y de la posibilidad de desalojo diseñadas para conservar la locación por la mayor cantidad de tiempo posible. Por ejemplo, el Art. 5 prorrogaba todos los contratos de locación de inmuebles urbanos vigentes al promulgarse la Ley hasta septiembre de 1951, el Art. 10 congelaba los precios de dichos contratos mientras durase la prórroga, y el Art. 14 prohibía la supresión o reducción de los servicios y amenidades accesorias a la locación. Con respecto a los desalojos, sólo procedían ante los supuestos taxativamente autorizados por la ley, que consistían de falta de pago del alquiler por al menos dos periodos consecutivos (Art. 19), comisión de ilícitos relacionados con el inmueble locado o con el contrato de locación (Art. 22), y ausencia del inmueble por parte del inquilino por más de seis meses seguidos, salvo que sea por requisitos de su empleo o por fuerza mayor (Art. 24).

La creación de estas modalidades obligatorias para los contratos de locación de inmuebles no presentaban ninguna innovación con aquellas impuestas anteriormente por las Leyes 11.156 y 11.157, que también prorrogaron los contratos existentes hasta una fecha fijada por ley, congelaron los precios de los alquileres y redujeron los supuestos de desalojo. El gran cambio creado por esta ley; que se deriva de la implementación de la teoría de la función social de la propiedad y del nuevo rol más activo del Estado en los negocios particulares, fue la facultad del gobierno de compulsar a los propietarios de viviendas a arrendarlas por medio de contrataciones en su nombre. Como los propietarios tenían titularidad sobre un bien de gran relevancia social como la vivienda, debían soportar las obligaciones que por eso les correspondían, según la nueva concepción normalizada en esa época. Efectivamente, esto significaba que bajo el régimen de la Ley 13.581, el Estado Nacional adquiría un nuevo poder de incidencia sobre la actividad económica privada: La capacidad de obligar a los propietarios a usar su propiedad contra sus deseos. Antes, el Estado contaba con el poder de obligar a las personas a abstenerse de usar su propiedad en forma dañina o, si iban a usarla por decisión propia, que lo hiciesen de cierta manera específica. Posteriormente a la Ley de Locación de Inmuebles de Propiedad Privada, el gobierno ahora también podía hacer que un particular le de uso a su propiedad, incluso si este había optado por no hacerlo. Aunque este poder sólo se extendía a las viviendas en el régimen legal vigente, dicho régimen no se amparaba en la emergencia económica, sino en un deber genérico de todo propietario de cosas útiles para la sociedad, por lo que el gobierno de Perón podría haber pasado leyes que autorizaban esta facultad para todo tipo de propiedad y esta hubiese sido válida dentro del sistema constitucional de aquella época.

Conclusión

El derecho argentino atravesó una transformación impresionante en la primera mitad del siglo XX en lo que refiere a las facultades del Estado para inmiscuirse en actividad económica privada. El Estado como institución en 1955 y los poderes que detentaba eran completamente foráneos a lo inicialmente imaginado por los constitucionalistas de 1853, pero eso no es necesariamente algo peyorativo. Tal como dijo Eduardo Zimmerman en el texto citado a comienzos de este trabajo: “Los liberales latinoamericanos debieron conciliar su preocupación por los límites del poder estatal con las exigencias del proceso de construcción de las naciones-Estado”. Estos cambios profundos en la maquinaria y capacidades del Estado surgieron en respuesta a múltiples factores y conflictos inherentes a la conducción del poder y, aunque uno puede debatir la efectividad de los métodos particulares elegidos para adaptar al gobierno a cada crisis, creo que es indiscutible que la adaptación era necesaria. El modelo liberal decimonónico elegido originalmente por los fundadores simplemente fue incapaz de superar los obstáculos enfrentados por los gobiernos argentinos y los cambios a él surgieron naturalmente a base de lo que se estimaba necesario para garantizar la continuidad de la sociedad.

Ahora bien, sobre las preguntas que motivaron este trabajo. ¿Cómo se desarrolló la transición del Estado argentino del liberalismo decimonónico al intervencionismo activo y hasta que punto es verídica la noción de que el Peronismo fue principalmente responsable por este cambio? Creo que para ilustrar esto, sería útil una breve recapitulación de todos los obstáculos que enfrentaron los gobiernos argentinos y las respuestas políticas a ellos.

A comienzos de la década de 1920, la grave escasez de viviendas en las ciudades de la Nación impulsó al gobierno de Hipólito Yrigoyen a congelar los precios de los alquileres de inmuebles urbanos, yendo en contra de la política liberal anti-intervencionista a la que los gobiernos argentinos se habían adherido mayormente hasta entonces. Notoriamente, esta nueva política de intervención en materia de viviendas fue la primera vez que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró admisibles ese tipo de intervenciones. Pronto después, los desequilibrios generados en el mercado de la carne por, entre otras cosas, el fin de la Primera Guerra Mundial condujeron al Estado Nacional a implementar un sistema de regulación y controles extenso en dicha industria. Particularmente, debe resaltarse la expansión de las facultades de regulación del estado para recolectar información en manos de particulares y utilizarla para ajustar las normas de contralor. Este sistema fue profundizado casi diez años después, en respuesta a la Gran Depresión, con la creación de la Junta Nacional de Carnes, un órgano regulador semi-público que estaba autorizado para coordinar y reglamentar el comercio de su incumbencia. Hacia fines de la misma década, el inicio de la Segunda Guerra Mundial generó un amplio desabastecimiento de bienes de consumo en el país, llevando a que el gobierno de Roberto M. Ortiz promulgue una ley que le otorgaba al Ejecutivo Nacional amplias potestades para controlar precios de bienes escasos a través de todo el territorio del país. Cuando la guerra ya

estaba llegando a su conclusión, el gobierno militar del Grupo de Oficiales Unidos comenzó un programa de incentivos para la industrialización de la economía nacional, siguiendo tendencias de regularización de la intervención económica estatal que estaban ocurriendo a través del mundo. Juan Domingo Perón intensificó aún más estos programas de incentivos a la industria al asumir la presidencia, montando un sistema de planificación económica centralizada de proporciones sin precedentes en la historia nacional. Considerando que la Constitución Nacional ya no reflejaba las necesidades de la Nación y de la conducción de Estado, el gobierno Peronista la reformó por primera vez en 1949, incorporando nuevas nociones de propiedad y de la relación que el Estado y la comunidad tenían con ella al documento fundacional. Esta reforma constitucional permitía de manera más expresa la continuación permanente de los planes de industrialización del gobierno y múltiples otras cosas, incluyendo una nueva ley regulatoria de las locaciones de inmuebles que el Peronismo planeaba utilizar para resolver la entonces aún latente crisis de vivienda urbana.

Las respuestas a las preguntas son aparentes y se aportaron a lo largo del texto precedente pero, a modo de conclusión, procederé a resumirlas para ser conciso y claro. La transición fue, paradójicamente, a la vez gradual y súbita. Esto podría sonar raro dado que se desarrolló a través de dos décadas, pero si uno toma a consideración que en ese entonces la Nación Argentina había existido como país por el triple de eso bajo un sistema plenamente liberal, ésta transformación se torna rápida en relación. A la vez, no surgió como parte de una decisión intencional de política de Estado, persiguiendo la expansión de los poderes de gobierno por cuestiones ideológicas. La transformación ocurrió de a pedazos, siempre en respuesta a crisis particulares, que fueron requiriendo cada vez mayor acción gubernamental para mitigar sus efectos y siempre bajo el concepto de que la expansión de poderes se revertiría tan pronto las crisis se resolviesen.

Los “pedazos” que menciono ocurrieron en el siguiente orden:

- 1) La primera intervención admitida constitucionalmente por la Corte Suprema, que fue la capacidad de congelar precios. Por la Ley 11.156, el Estado no intervenía imponiéndole condiciones a los negocios de los particulares, sino que tomaban una condición que ellos habían decidido (el precio del contrato) y extendían su duración por un tiempo más largo del originalmente pactado.
- 2) La recopilación de información de particulares y la punición de maniobras que afectasen a los mercados. Por medio de las Leyes 11.210 y 11.226, el Estado obtuvo la facultad de solicitar informes obligatorios de los particulares sobre como conducían sus negocios y, en base a estos, crear regulación especial para evitar negocios que perjudiquen a sectores de la economía y penar a los particulares que las responsables. El Estado actúa por la negativa, disponiendo que actos *no* se pueden hacer en el negocio privado.
- 3) El contralor de las industrias por corporaciones semi-públicas. Al pasar la Ley 11.747, el gobierno creó la Junta Nacional de Carnes, un órgano integrado por personas activas en el mercado de la carne pero designadas por la administración. Este ente estaba capacitado para

pasar decretos regulatorios de las condiciones en que todo negocio pertinente a su sector debía realizarse y aplicar sanciones a aquellos que incumpliesen. Esta regulación implicó un traslado a la regulación positiva del Estado, decidiendo como se deben conducir los negocios y obligando a los particulares a adaptarse.

- 4) El control de precios. La Ley 12.591 le dió a la Nación el poder de fijar el precio de cualquier bien de consumo o materia prima que se estime lo requiriera. Al poder controlar la oferta y la demanda por medio del ajuste de precios, el Estado comenzó a influenciar los mercados de forma deliberada.
- 5) La planificación central. El Estado Nacional comenzó a desarrollar y ejecutar planes económicos en búsqueda de objetivos específicos (centralmente, el crecimiento de la industria liviana y pesada), coordinando la actividad privada para lograr estos fines públicos. Por este paso, la conducción de los mercados se volvió el objetivo explícito del Estado.
- 6) La Constitucionalización del nuevo orden. En 1949, todos los poderes adquiridos gradualmente por el Estado bajo un marco de excepción y emergencia se incorporan al texto de la Ley Suprema y se vuelven parte de su funcionamiento permanente.

Se observa que, de los seis pasos que atravesó el Estado argentino en su transición a un modelo interventor, sólo los últimos dos ocurrieron durante los gobiernos Peronistas. Esto es porque las innovaciones del Peronismo en relación al tema estudiado más que nada consistieron del re-contexto ideológico discutido en la sección 3.1 y de una ampliación y consolidación de los poderes que el Estado Nacional ya había adquirido con anterioridad al Golpe de 1943. Una única forma de intervención económica que debe señalarse fue única al gobierno de Perón en el periodo estudiado fue la nacionalización de proveedores de servicios claves, como los ferrocarriles y las telecomunicaciones. El trabajo no trató con este tema debido a que considero que la empresa estatal y la participación directa del Estado en la economía -que es lo que implicaban estas nacionalizaciones- se excedían del tema que me interesaba, pero no puedo concluir esta elaboración sin reconocer la existencia de esta faceta del plan económico Peronista.

Como es sabido, el gobierno de Juan Domingo Perón no tuvo la oportunidad de concretar sus planes para la industrialización plena de la economía argentina, ya que fue derrocado por un golpe de Estado en Septiembre de 1955, cuyos líderes también derogaron la Constitución del '49 y restablecieron el texto de la Constitución original de 1853 como parte de un plan para "desperonizar" a la sociedad argentina. No obstante, podría argumentarse que el objetivo del Peronismo de facilitar la intervención económica del Estado de forma más permanente fue obtenido. Incluso después de la restauración de la Carta Magna más liberal, las concepciones sobre propiedad y sobre el rol del Estado en la economía que el gobierno derrocado había ayudado a normalizar continuaron teniendo prominencia en el derecho argentino. En el fallo del caso "*Caillard de O'Neil c/ Huguibehere*", la nueva Corte Suprema instaurada con posterioridad al derrocamiento de Perón determinó que; incluso si se había eliminado del texto constitucional la

mención expresa de la función social de la propiedad y del rol activo del Estado en asegurar derechos sociales, éstas se encontraban implícitas hasta cierto punto en el texto de la Ley Fundamental de 1853.

Consecuentemente, es innegable que el Estado Nacional argentino ha seguido teniendo, en mayor o menor medida, un rol altamente activo en la economía nacional incluso después del golpe de 1955. Aunque probablemente nunca se alcanzó nuevamente el nivel de intervención que se observó bajo los Planes Quinquenales del Peronismo, la continuada intervención de los gobiernos nacionales en los negocios privados para obtener fines públicos ha sido un elemento constante de la economía argentina desde entonces, y creo que por medio de este trabajo he desarrollado una explicación conclusiva sobre como llegamos hasta este punto.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Acuña, Segundo P. 1995. *Antecedentes del sistema de clasificación de ganados y carne en Argentina*. Conferencia presentada en el seminario “Modernización de la comercialización del ganado y la carne bovina como alternativa para el desarrollo ganadero”, del 17 al 19 de Julio en Bogotá, Colombia

Alberdi, Juan Bautista. *La Política Económica y Rentística de la Confederación Argentina*. Encontrado en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/2004/alberdi-sistema.pdf>. Chequeado en 12/03/2018 a las 16:36 ART

Belini, Claudio. “La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)”. *Temas de Historia Argentina y Americana*, Vol. 16 (2010): Págs. 59-97

Cravino, Ana. “Historia de la Vivienda Social, Primera Parte: Del Conventillo a las Casas Baratas”. *Vivienda & Ciudad*, Vol. 3 (Diciembre 2016): Págs. 7-24

Duguit, León. *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*. Valparaíso: Editorial Edeval, 1987

Figuerola, José. *La Colaboración Social en Hispanoamérica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1943

Garro, Alicia, María Victoria Grillo y Claudia di Candia. “Políticas de Vivienda entre 1915-1930 en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista del Notariado de la Ciudad de Buenos Aires*, Vol. 837 (Abril-Junio 1994): Págs. 289-305

Herrera, Carlos Miguel. “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: Discursos en torno a la Constitución de 1949”. *Historia Constitucional*, Vol. 15 (2014): Págs. 391-414

Jauregui, Aníbal. “La planificación económica en el peronismo (1945-55)”. *Prohistoria*, Vol. 9 (2005): Págs. 15-40

Luna, Félix. *Perón y su Tiempo, Tomo I: La Argentina era una Fiesta (1946-1949)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2013

Pasquale, María Florencia. “La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: Una relectura desde la perspectiva historiográfica”. *Historia Constitucional*, Vol. 15 (2014): Págs 93-111

Rougier, Marcelo. “Crédito e Industria en Tiempos de Perón (1944-1955)”. *Revista de Historia Industrial*, Vol. 35 (2007): Pág. 79-113

Rezzónico, Luis María. *Estudio de los Contratos en nuestro Derecho Civil: Locación de cosa, locación de servicios y locación de obra*. Buenos Aires: Editorial Roque Depalma, 1958

Sampay, Arturo. *Informe del convencional constituyente Arturo Sampay para la reforma constitucional de 1949*. Encontrado en: <https://www.educ.ar/recursos/129184/informe-de-arturo-sampay-para-reforma-constitucional-1949>. Chequeado en 27/05/2018 a las 18:54 ART

Serantes Peña, Oscar y Javier Clavell Borrás. *Régimen Legal de Arrendamientos Urbanos*. Buenos Aires: Editorial Temis, 1954

Videla, Santiago y Santiago Fourcade. “El derecho de propiedad privada y libertad económica y los controles de precios máximos”; en *Tratado de los Derechos Constitucionales*, Directores Sebastián

Elías, Lucas Grosman, Santiago Legarre y Julio Rivera (h) (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 2014), Págs. 712-784

Videla, Santiago y Santiago Fourcade. "Genealogía de la Ley de Abastecimiento 20.680 - Las leyes de abastecimiento y control de precios desde 1939 hasta la actualidad". *El Derecho: Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, Ed° 259 (Septiembre 2014): Págs. 1-7

Zimmerman, Eduardo. *Los Liberales Reformistas: La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995

Ley 11.156 de Modificación del Régimen de Locaciones. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29/09/1921

Ley 11.157 de Precios de Locaciones de Inmuebles. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29/09/1921

Ley 11.210 de Represión de los Trusts. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 11/09/1923

Ley 11.226 de Contralor de la Industria y Comercio de las Carnes. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 31/10/1923

Ley 11.747 de Creación de la Junta Nacional de Carnes. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 17/10/1933

Ley 12.591 de Abastecimiento y Precios Máximos de Bienes de Consumo. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 11/09/1939

Decreto-Ley 14.630/44 de Fomento de la Industria Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 10/06/1944

Decreto-Ley 15.350/46 de Creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 28/05/1946

Ley 15.831 de Locaciones de Inmuebles de Propiedad Privada. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 5/10/1949

CSJN, "Empresa Plaza de los Toros c/ Provincia de Buenos Aires", Fallos 7:150 (1869)

CSJN, "Hileret y otros c/ Provincia de Tucumán", Fallos 98:20 (1903)

CSJN, "Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta", Fallos 136:170 (1922)

CSJN, "Horta, José c/ Harguindeguy, Ernesto", Fallos 137:47 (1922)

CSJN, "Frigorífico Swift de la Plata c/ Estado Nacional", Fallos 171:348 (1934)

CSJN, "Frigorífico Anglo c/ Estado Nacional", Fallos 171:366 (1934)

CSJN, "Frigorífico Anglo c/ Junta Nacional de Carnes", Fallos 185:251 (1939)

CSJN, "Inchauspe Hermanos c/ Junta Nacional de Carnes", Fallos 199:483 (1944)

CSJN, "Vicente Martini e Hijos S.R.L.", Fallos 200:450 (1944)

CSJN, "C.I. de Productos Oleaginosos CIPO S.A. c/ Estado Nacional", Fallos 226:453 (1953)

CSJN, "Torrá, Elisa Manuela c/ Montecchi, Blas", Fallos 232:134 (1955)

CSJN, "Caillard de O'Neil, Magdalena c/ Heguiabehere, Gerónimo", Fallos 234:384 (1956)