

SUPLEMENTO
148

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

Regulación de las relaciones
de producción y consumo



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



Regulación de las relaciones de producción y consumo

Introducción

El Congreso ha aprobado un “paquete” de leyes vinculado a la problemática de la defensa del consumidor, dando lugar a importantes debates. Intervino el gobierno, partidos políticos, organizaciones empresariales, entes de defensa del consumidor y medios de comunicación. El “paquete” consta de tres leyes:

- Ley 26.991 de regulación de las relaciones de producción y consumo
- Ley 26.992 de observatorio de precios y disponibilidad de insumos, bienes y servicios
- Ley 26.993 de resolución de conflictos en las relaciones de consumo

Nos ocuparemos de la primera de ellas pues la consideramos más importante. No por casualidad ha generado la mayor controversia y una severa oposición de los entes empresarios, en particular aquellos que agrupan a grandes firmas. Las dos restantes son complementarias e incluso han obtenido votos adicionales de parte de la oposición en las instancias legislativas (votación en general), con objeciones puntuales al articulado.

Para una mejor ubicación del tema debemos revisar brevemente sus antecedentes nacionales e internacionales y sus principales características.

Antecedentes

Antecedentes en Argentina

De una rápida mirada retrospectiva surgen legislaciones vinculadas al tema de regulaciones destinadas a poner límites a las decisiones empresarias en defensa del consumidor:

- 1920: Ley 11.157 en Presidencia de Irigoyen. De emergencia de alquileres donde se congelaron sus precios por dos años
- 1939: Ley 12.591 en Presidencia de Castillo. Sobre stock y precios en el marco de la conflagración mundial.
- 1946: Ley 12.830 en Presidencia del Gral. Perón. Sobre precios máximos.
- 1946: Ley 12.833 en Presidencia del Gral. Perón. Tribunal de policía administrativa y procedimiento.
- 1947: Ley 12.983 en Presidencia del Gral. Perón. Represión de la especulación, el agio y los precios abusivos.
- 1948: Ley 13.492 en Presidencia del Gral. Perón. Complementaria de la anterior.

- 1950: Ley 13.906 en Presidencia del Gral. Perón. Ídem anterior
- 1964: Ley 16.454 en Presidencia de Illia. Primera ley formal de abastecimiento.
- 1974: Ley 20.680 en Presidencia del Gral. Perón. Segunda ley formal de abastecimiento.

La inclusión de una ley casi centenaria como la de 1920, se justifica por ser la primera de esta serie, y haber dado lugar a una jurisprudencia trascendental en la historia de la Suprema Corte de Justicia (fallo Ercolano c/ Lanteri de 1922). Ese fallo reconoce como obligación primaria del Estado la protección para evitar el aprovechamiento de una situación excepcional. Para ello cita incluso, jurisprudencia estadounidense, por la cual una reglamentación puede restringir los derechos de propiedad de manera temporal cuando hubiese un interés público.

Sin embargo, para nuestro análisis, los antecedentes más importantes son los que corresponden a las leyes de 1964 y 1974. En el caso de la ley Nº 16.454 sancionada bajo la Administración Illia, declara como objeto *“promover el normal abastecimiento y distribución en condiciones de calidad y precio razonable, de todos los bienes y servicios económicos que afectan las condiciones de vida de la población, para la defensa del consumo y crecimiento efectivo de la producción”*.

Para esto instrumenta la posibilidad de eliminar intermediarios, promover las cooperativas, la educación de los consumidores, y la creación de una red de mercados centrales. Lo fundamental radica en que preveía penas de 3 a 10 años de prisión para quienes provocaran un alza artificial de precios o escasez de mercaderías. También habilita sanciones que van desde multas hasta clausuras para comercios y empresas que transgredan la ley. Sin embargo, el régimen de sanciones era operativo, siempre y cuando fuese declarada la emergencia, y de manera previa por el Congreso Nacional.

En el caso de la ley 20.680/74, su importancia como antecedente es mayor aún. Existen varios motivos para ello: es el antecedente inmediato anterior de la actual Ley 26.991; aún se debate sobre su vigencia; y la actual ley está construida como una reforma de aquella, modificando uno a uno los artículos originales.

Esa ley de 1974, generalizaba la intervención del Estado en todo tipo de transacciones y establece penas de multa, clausura y cárcel



sin prever la declaración de emergencia previa. Aunque esto último constituye su principal falencia jurídica, debemos tener en cuenta atenuantes que surgen de un contexto ubicado hace cuatro décadas.

Esta ley se referenciaba en el marco de un "Acta de Compromiso Nacional" suscripto por el Poder Ejecutivo, trabajadores y empresarios. Un detalle sobresaliente era la representación de esos estratos sociales, que por aquellos años estaba unificada en cada uno de ellos. Por otra parte, fue aprobada en condiciones de un definido desabastecimiento en vastas categorías de productos. Los casos más sonados fueron el aceite comestible, hierro y cemento para la construcción, etc.

Este contexto hizo posible que actuaran como miembros informantes tanto del partido oficial (PJ) como de la principal oposición (UCR), y su aprobación fuese por unanimidad.

Antecedentes en el mundo

En todos los países existe actualmente una combinación de leyes de defensa del consumidor y de la competencia con diferente graduación en las sanciones. Sin duda las más importantes son las vigentes en Estados Unidos y en la Unión Europea. En el primer caso son disposiciones que provienen de fines del siglo XIX e inicios del XX (Leyes Sherman, Clayton y otras). En el segundo caso, previstas en su tratado de creación, en particular, los artículos 101 y 102.

El elemento que enlaza a esta gran diversidad de legislaciones, es un sistema jurídico que intenta fijar "reglas de juego" permanentes a fin de bloquear las tendencias hacia la monopolización, y al usufructo de condiciones coyunturales que afectan al consumidor. Son tendencias siempre presentes en el funcionamiento de las economías capitalistas y por ello se regulan a fin de evitar las "fallas de mercado".

Pero también puede llegar a existir condiciones que afecten de manera grave al conjunto de la población. Se trata de crisis económicas (propias e internacionales), guerras, cataclismos naturales, pandemias, y circunstancias equivalentes que hacen necesario la existencia de capacidades diferenciales para el Estado. Se trata, nada menos, que de reemplazar las decisiones empresarias.

En esos casos aparecen las leyes del tipo "abastecimiento". Sus caracteres institucionales implican la posibilidad de una muy fuerte intervención estatal, y por ello ya no es tan frecuente. En la mayoría de los países prefieren esperar a que ese tipo de condiciones se evidencie y recién introducir las para evitar falsos debates.

Es la presión del contexto lo que hará posible el apoyo legislativo a cambios drásticos en las reglas de juego. En el caso de una guerra por defensa legítima del territorio, nadie tendrá dudas acerca de que el Estado pueda ordenar a una empresa reemplazar su producción de automóviles por carros de asalto; en el caso de una pandemia, expropiar la fórmula de un medicamento y ordenar su producción

prioritaria a todos los laboratorios radicados en el país; en el caso de una hambruna, obligar a la agroindustria que produce comestibles sofisticados, a elaborar alimentos básicos; y ejemplos similares.

La práctica internacional indica que la mayoría de los países posee un sistema de leyes permanentes en defensa del consumidor y de la competencia y el tema del abastecimiento queda pendiente para cuando circunstancias extraordinarias obliguen a realizarlo. Así obvian debates innecesarios alrededor del grado de intervención del estado en la actividad privada.

Son contados los países que poseen de manera permanente estos dos tipos de leyes de manera simultánea. Las referencias existentes señalan, en el caso de América Latina, a Venezuela y Costa Rica.

Caracteres de la normativa actual

Para conocer las características de la norma aprobada, debemos revisar la ley previa, su contexto, y su situación institucional. También las modificaciones a la Ley 20.680 que introduce el proyecto original del P.E. y las adecuaciones realizadas a partir de su debate en el Congreso.

El contenido original (Ley de Abastecimiento Nº 20.680/74), se orientaba a las materias típicas de lo que actualmente se conoce como leyes de defensa del consumidor y de la competencia que por aquellos años no existían en Argentina, al menos con carácter amplio y una tipificación definida, tal como luego fueron definidas.

Sin embargo, en el texto de la 20.680, estas atribuciones se mezclaban con instrumentos para actuar en situación de crisis extrema a fin de evitar el desabastecimiento provocado por maniobras especulativas, o bien garantizar o reorientar la producción de las empresas. No era la mera sanción de inconductas empresarias, sino el reemplazo liso y llano de sus decisiones.

La falencia principal de aquella ley fue la no diferenciación entre reglas de juego permanentes y situaciones de emergencia que requerirían una declaración previa, específica y por plazo determinado por parte del Congreso. Pero, en ese caso en particular, existieron atenuantes a considerar en su evaluación histórica: un agudo desabastecimiento y una fuerte concertación económica de los sectores sociales que demandaba leyes de ese tipo.

La estrategia legislativa de la ley actual, no fue la de confeccionar una ley enteramente nueva sino modificar uno a uno el articulado de la 20.680. En ese sentido el proyecto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso contiene importantes cambios respecto a la ley original de 1974. En sesiones de Comisión del Senado, los funcionarios la fundamentaron en la estrategia de excluir aquellos elementos que no constituyen el uso apropiado de la capacidad regulatoria del Estado.

Algunos de los más importantes son la eliminación de penas de arresto para infractores y reemplazo con sanciones pecuniarias mu-



cho más elevadas y bajo el principio “solve et repete” (primero pagar y después reclamar); exclusión de la intervención temporal de empresas; transferencia de jurisdicción desde la justicia penal al fuero contencioso administrativo; derogación de la facultad expropiatoria en caso de emergencia y otros de menor importancia.

También el proyecto original sufrió modificaciones en su paso legislativo. Entre las más destacadas se encuentran: excepción del régimen a empresas micro, pequeñas y medianas según la dimensión regulada por la ley 25.300 y limitada a aquellas que no detentan posición dominante; eliminación de ambigüedades precisando las conductas empresarias que justifican la actividad de la autoridad de aplicación (precios, stock, desabastecimiento, etc.); autorización judicial en caso de clausura temporal o inhabilitación especial; eliminación de la sanción de clausura definitiva; modificación de la autoridad de aplicación (Poder Ejecutivo reemplaza a secretaría de Comercio); compensación por obligación de abastecimiento a pérdida; confidencialidad de la información que surja de estas actividades; y otras de detalle.

Fueron cambios orientados a minimizar las arbitrariedades. Sin embargo, se mantuvo el criterio característico en las leyes del tipo “abastecimiento”, es decir, la facultad de reemplazar las determinaciones empresarias. Se trata del contenido de los artículos 1º y 2º de la ley: generalización temporal y sectorial de las actividades incluidas y la posibilidad de modificar las decisiones típicas de un empresario: establecer precios, márgenes de utilidad, continuidad de la actividad, asignación de metas, etc.

Algo similar al principal problema de la ley antecesora: la superposición de normas que son habituales en todos los países en defensa del consumidor y la competencia para castigar inconductas empresarias; con normas extraordinarias donde las decisiones empresarias quedan subrogadas al Estado.

A esto se agrega que la actual ley reemplaza, de hecho, a leyes existentes. Antes de la sanción de la actual, ya existían leyes del tipo defensa del consumidor y antimonopólica. Se trata de las leyes 24.240 (defensa del consumidor), 25.156 (defensa de la competencia), 22.802 (lealtad comercial) y otras de tipo específica tales como las que establecen los entes reguladores de servicios públicos, de ahorro previo para fines determinados, y similares. Estas cubrían, al menos de manera formal, los aspectos permanentes de eventuales deformaciones del mercado.

Y también subsistía, aunque con dudosa legitimidad jurídica, la propia Ley de Abastecimiento (Ley 20.680) que prevé la intervención del Estado en situaciones límite, pero suspendida (en 1991) hasta que una declaración específica de emergencia por parte del Congreso, la activara.

Debemos tener en cuenta que el sistema de leyes de defensa de la competencia y el consumidor, vigente en Argentina, ha resultado

muy endeble para cumplir con su objetivo. Un claro ejemplo de ello resulta del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia que crea la ley 25.156 del año 1999 y nunca puesto en funcionamiento.

Justamente, las autoridades, al fundamentar el proyecto plantearon la necesidad de una ley de abastecimiento que unifique todos los aspectos, permanentes y temporales, debido a la ineficacia de las actuales leyes de defensa del consumidor y de la competencia. En ese sentido, Augusto Costa, Secretario de Comercio, expresó en el Senado:

“[...] sino que es simplemente la respuesta sobre qué está dando el Estado a partir de las iniciativas del Poder Ejecutivo a las falencias que tiene el sistema actual para que el artículo 42 de la Constitución pueda ser plenamente ejercido por parte de los consumidores. No quiere decir que hoy no haya derechos. No quiere decir que hoy no existan, desde el punto de vista teórico o racional, los derechos de los consumidores, sino que por cómo está todo el sistema actual no siempre se puede ejercer plenamente”. (Senado de la Nación –Reunión de Comisiones del 20-08-14. Cf en: <http://eventos.senado.gov.ar:88/14635.pdf> -pág.15).

Es cierto que el sistema de leyes en defensa de la competencia y del consumidor fracasó, pero en ese caso deberíamos debatir acerca de cómo corregirlas para que resulten eficaces, tal como se ha demostrado en otras latitudes.

En lugar de esa corrección se ha puesto en vigencia una ley permanente que a los temas típicos de defensa del consumidor y de la competencia, ha incorporado la capacidad del Estado, no sólo para sancionar conductas sino para modificar las decisiones empresariales.

En esas condiciones, las situaciones permanentes y las extraordinarias están ubicadas en un mismo plano. Están fusionadas en un mismo texto y no es necesario, en ningún caso, una declaración específica del Congreso. Resulta lógico entonces que surjan dudas acerca de la posibilidad de aplicar de manera indiscriminada, algunos de esos instrumentos diseñados para coyunturas excepcionales.

El debate de la ley 26.991

Debemos bucear en el debate que produjo esta ley, previo a su aprobación, a través del análisis de sus aspectos institucionales y económicos. A su vez, fuertemente enlazados.

Aspectos institucionales

El debate previo a su sanción fue confuso. Arrojaron un resultado que en lugar de esclarecer, provocaron una mayor desorientación del público respecto a los temas en disputa.

De manera ejemplificativa, nos concentraremos en lo que consideramos central: su eventual inconstitucionalidad. Fue planteada



por muy diversos motivos: afectar los derechos de propiedad privada protegida por la CN en su art 14; también la libertad para ejercer toda actividad lícita (art. 14) y la delegación de poderes en la figura del Secretario de Comercio.

Los planteos respecto al ataque a la propiedad privada y el ejercicio de actividades lícitas fueron realizados por partidos políticos y empresarios, en base a derechos que están reconocidos de manera explícita en el texto constitucional.

Los grupos empresarios, lo hacen en varias solicitadas firmadas por decenas de entidades (Cf. La Nación del 31-08-14) y ratificada por la exposición de una de ellas ante las comisiones legislativas. (Senado de la Nación - Reunión plenaria de Comisiones del 20-08-14 - Cf. en: <http://eventos.senado.gov.ar:88/14635.pdf> - págs. 31 a 33).

Sin embargo, cuando el principal grupo empresario formado por las seis más grandes organizaciones, plantea de manera formal, su decisión de recurrir a la Justicia, limitó la inconstitucionalidad a la problemática de la delegación de poderes del Legislativo en el Ejecutivo:

“Sin embargo, uno de los tres proyectos enviados al Congreso Nacional (Relaciones de la Producción y el Consumo, conocida como ley de Abastecimiento), no cumple esos objetivos sino que establece la intervención directa del Estado en la economía y en las empresas, fijando márgenes de utilidad, niveles de stock, canales de distribución, volúmenes de producción y precios, entre otros mecanismos de intervención.

Estas atribuciones constituyen una violación de la Constitución Nacional al establecer una delegación abierta al Poder Ejecutivo sin cumplir los recaudos constitucionales contemplados en el artículo 76 de la misma.” (La Nación 03-09-14).

La importancia de ese texto radica en que descarta los anteriores criterios desarrollados en comunicados y declaraciones a los medios, donde, tanto el reclamo por la protección de la propiedad privada como del ejercicio de toda actividad lícita, supone la existencia de derechos absolutos sin limitaciones de ningún tipo.

Y es muy importante esclarecer el porqué de esta rectificación que honra a esas instituciones, ya que tiende a corregir la confusión en la opinión pública respecto a las verdaderas causas de una eventual declaración de inconstitucionalidad de esta ley.

Aunque la propiedad privada goza de protección constitucional, (art. 14 C.N.) y el Código Civil considera al derecho de propiedad como absoluto, exclusivo y perpetuo, todos los niveles de la legislación argentina prevén importantes limitaciones que jugaron por primera vez en la jurisprudencia argentina en el caso Ercolano de 1922, ya mencionado.

Estas limitaciones tienen en cuenta intereses privados y públicos. Las primeras se refieren a las interferencias con otros propie-

tarios. Pero nos incumben las de interés público. Son limitaciones que incluyen hasta la expropiación. Incluso esta última tiene carácter constitucional (Art. 17 de la C.N.).

Están regidas por el art. 1970 en la actual versión reformada del Código Civil y Comercial (t.o. 2014) y que fuera art. 2611 en la versión anterior del Código Civil. Su redacción es:

ARTICULO 1970.- Normas administrativas. Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.

Debe advertirse que tanto el texto constitucional como el Código Civil, ambos en sus versiones originales coinciden en el fundamento: “causa de utilidad pública” para expropiar, en el primero, e “interés público” en el segundo. Estamos hablando de restricciones a la propiedad en pleno siglo XIX. Es la temática de los efectos sociales de la propiedad privada, que recién aparece de manera generalizada en las legislaciones del siglo XX.

Aunque la limitación frente al caso extremo (expropiación) estaba ya prevista en el texto original de la Constitución (1853), la restricción a la propiedad por interés público fue ampliada por aquel art. 2611 del Código Civil original. Un dato relevante de su significado es que a la fecha de aprobación de la versión primitiva del Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield (1870), no existía un artículo equivalente en ningún código civil del mundo, debido al predominio de una visión absoluta de la propiedad privada.

De hecho, cualquier limitación es posible, siempre que cumpla dos aspectos: ley previa de derecho administrativo y fundamento específico para esa intervención. Como ese fundamento es una situación de emergencia corresponde que en cada caso la declare el Congreso de manera explícita y de allí surgen otras condiciones.

Aquí es donde entra a jugar la problemática de la delegación de poderes. De acuerdo a la Constitución Nacional:

Artículo 76.- Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Como se trata de una limitación vinculada a derechos protegidos, la interpretación debe ser restrictiva. Debe explicitarse la justificación del interés público que sólo puede declararla el Congreso con prohibición expresa de delegarla excepto por causas y plazos determinados.

La actual ley 26.991, mezcla en un mismo texto situaciones permanentes y de emergencia, colocándolas en un mismo plano. Por ende, estaría faltando la justificación del interés público, la declaración previa de emergencia específica por el Congreso y su plazo de vigencia para que resulte válida la delegación de poderes, que de



hecho, produce el texto de la ley.

Es por esto que será posible plantear la inconstitucionalidad por incompatibilidad de la ley con el art. 76 de la CN. Y no es como se dijo, un problema derivado de delegar el poder al Secretario de Comercio. Aunque esto se eliminó del texto, y ahora la autoridad de aplicación radica en el Poder Ejecutivo, a posteriori, siempre podrá transferir por decreto esa delegación a cualquier funcionario.

El problema de fondo radica en la ausencia de una delegación específica de poderes del Congreso al Poder Ejecutivo basada en una declaración de emergencia y con un plazo determinado.

Más aún, la ley anterior N° 20.680 (Ley de Abastecimiento) estaba rigiendo bajo estas reglas constitucionales ya que por decreto 2284/91 (ratificado por ley N° 24.307/93) resolvía su falencia de origen: suspendía sus efectos hasta tanto existiera una declaración de emergencia específica por el Congreso. También exceptuaba de esa suspensión sólo al inciso c) del art. 2° que autorizaba al Poder Ejecutivo a dictar normas de producción y comercialización.

Pero la vigencia de la ley anterior representa una problemática aún más compleja. Algunos tratadistas consideran que la Ley 20.680 está derogada en función de la Cláusula Transitoria octava de la Constitución Nacional que expresa:

Octava. La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley.

Justamente, debido a ello, en 1999 el Poder Ejecutivo emitió el decreto 722 declarando la “emergencia del abastecimiento” a fin de mantener en vigencia aquella ley. Sin embargo, no cumplía con el requisito de su aprobación por el Congreso. Por otro lado, surgen defensores de su vigencia basados en el reconocimiento que realiza el digesto jurídico.

En resumen, por un lado la ley 20.680 figura como vigente en el nuevo digesto. Por el otro, existe un decreto suspensivo (ratificado por ley) también vigente en ese digesto. Es un conflicto normativo que la Justicia deberá dirimir, lo que sumado al resto de factores analizados, convierten a la presente ley, en sumamente endeble desde el punto de vista judicial ya que su aplicación da lugar a la posibilidad de ser sometida a un permanente jaqueo.

Todo esto, al menos, contribuye a enervar la norma actual, ya que su arquitectura no corresponde a una ley enteramente nueva, sino que surge como reforma de la Ley 20.680 que por sus avatares, ha sido sometida y lo seguirá siendo, a fuertes embestidas judiciales por los afectados en su aplicación.

Aspectos económicos

Cuando actuamos en política económica debemos tener presente los aspectos específicos de la economía a la que aplicaremos

los instrumentos diseñados. Y uno de esos elementos centrales es el carácter institucional del caso en cuestión. Se enlazan así ambos aspectos.

Sin embargo, lo más habitual es que ese factor no sea tenido en cuenta. Existen varias causas para que esa ausencia se produzca. Una de ellas proviene de la metodología utilizada en la economía académica. Pone el foco en las relaciones funcionales cuantitativas y no otorga entidad a los aspectos institucionales que son de tipo cualitativo. De esa manera, sobredimensiona el análisis de las variables y desecha las limitaciones que imponen las relaciones jurídicas entre los agentes económicos.

Debido a ello, los movimientos a lo largo de las curvas (oferta, demanda y otras de las distintas variables) tienden al infinito. No tienen “piso” ni “techo” alguno. Sin embargo, los movimientos reales de una curva de transformación, o de un salario, se desplazan sólo en determinados tramos de esa curva teórica debido a límites institucionales.

Otra causa que tiende a eliminar los factores institucionales del análisis proviene de una radical transformación de esas instituciones en todo el mundo. A partir de finales del siglo XX, sobre todo del episodio conocido como “la caída del muro de Berlín” en 1989, comenzó una tendencia hacia la igualación de las condiciones institucionales en todos los países. Estas comenzaron a girar alrededor del sistema capitalista en todo el planeta. En estas condiciones, evalúan que tener en cuenta el funcionamiento institucional del sistema sería casi una obviedad, y por ende un factor secundario, tanto en el diagnóstico como en el diseño de la política económica.

Y el aspecto fundamental de esas raíces institucionales de la economía es el modelo capitalista de una economía. Ignorarlo se convierte en una fuente potencial de graves errores resultante de no considerar la materia prima con la que se trabaja ya que posee reglas de funcionamiento muy definidas y de trastocarlas, se corre el serio riesgo de perturbar la actividad económica.

Y a este error lo cometen tanto los intervencionistas como los que se ubican en la vereda opuesta: los antiintervencionistas o neo-liberales, tal como se los conoce en Argentina.

Ambos, al ignorar las bases institucionales del modelo toman el sistema económico como una “plastilina” que puede moldearse a voluntad. Los intervencionistas creen que por vía del mero reemplazo de las decisiones de empresarios y consumidores por el Estado pueden llegar a “socializar” la economía y por ende modificar sus raíces. Sus oponentes, están convencidos que por vía del versus de esto, la desregulación, el sistema económico en cualquier circunstancia, siempre tenderá a funcionar mejor.

El sistema capitalista se mueve alrededor de dos fases: acumulación de capital y distribución del ingreso y en ambas existen a su vez dos niveles: macroeconómico (relaciones entre flujos globales) y



microeconómico (decisiones de empresarios y consumidores).

Las interrelaciones entre esas fases y niveles generan una alta especificidad en su funcionamiento. No tenerlo en cuenta al aplicar medidas de política económica, en lugar de mejorar su funcionamiento, puede producir interrupciones en los mecanismos básicos ya que significa manipular “contra natura” su sistema de relaciones y decisiones.

Los neoliberales intervienen en el nivel macroeconómico con manipulaciones que deforman el tipo de cambio (en convertibilidad y en el euro), el desarrollo sobredimensionado del flujo financiero respecto al flujo real (financierismo), y la apertura indiscriminada de la economía. En el nivel microeconómico, tienden a eliminar todo tipo de regulaciones, cuando algunas de ellas son imprescindibles debido a la existencia de las denominadas “fallas” de mercado.

La mayoría de las corrientes académicas coinciden en que esas “fallas” radican en áreas del funcionamiento de la economía donde los mercados no tienen, de manera objetiva, posibilidad alguna de generar competencia (es el caso de los monopolios naturales, bienes públicos, externalidades, e información imperfecta), ni de evitar la polarización del ingreso.

Los intervencionistas, también producen, en su accionar, interrupciones de los mecanismos básicos del capitalismo al interferir en los flujos globales (retraso cambiario que modifica los precios relativos, desnivelación entre flujos financieros y reales, y dentro de cada uno de ellos y similares). Además, se produce similar efecto cuando intentan reemplazar las decisiones de tipo microeconómico que realiza el empresario y el consumidor por decisiones de funcionarios.

En este último caso, las lógicas resistencias que surgen, conducen a intentar profundizarlas vía su imposición por la fuerza pública. En esas circunstancias estamos en presencia de una suerte de “militarización” de la economía, que termina siendo incompatible con las formas democráticas.

La aplicación de instrumentos de política económica bajo cualquiera de estos criterios, lo único que consigue es paralizar los mecanismos básicos del sistema capitalista, provocando profundas crisis económicas.

Para evitarlo, las interferencias de la política económica deben orientarse a resultar compatibles con el sistema institucional. En el plano macro, intentar llevar las relaciones entre flujos a los niveles prevalecientes en periodos históricos de bonanza, y mejorar de manera sistemática, la distribución del ingreso. En el plano microeconómico, las interferencias en las decisiones de empresarios y consumidores, deben realizarse, no por vía de su reemplazo por decisiones de funcionarios, sino por la creación de incentivos (y desincentivos) para orientarlas.

Y esta ley de abastecimiento se orienta a interferir en las decisiones microeconómicas. En ese sentido juega un papel fundamen-

tal las condiciones coyunturales prevalecientes.

En situaciones relativamente normales, en la mayoría de los países, este tipo de legislación se maneja a través de una combinatoria de leyes en defensa del consumidor y antimonopólicas que están dentro de los criterios básicos del funcionamiento del capitalismo, porque intentan corregir algunas de sus falencias estructurales. Por un lado, evitar los excesos de los productores que afectan al consumidor y limitar la adopción de posiciones monopólicas que restringen la existencia de mercados competitivos. Por el otro, introduce mecanismos legales que garantizan el derecho de defensa de quienes podrían ser afectados por las sanciones. En síntesis, se orientan a corregir los mercados con “fallas”.

Pero en situaciones de una definida anomalía, como por ejemplo una fuerte crisis por causas internas o internacionales, guerras, cataclismos naturales generalizados, pandemias, y casos similares; resulta válida la interferencia directa del estado en las decisiones empresarias. Tiene por finalidad garantizar que de manera inmediata se reorientarán sus decisiones para adaptarlas a las urgencias de la sociedad en su conjunto: prohibición absoluta de actitudes especulativas, sacrificio de la rentabilidad, modificar los procesos productivos (volumen, stock, tipo de producto, etc.), racionar el consumo de productos críticos, etc.

Nada menos que EEUU, durante su participación en la segunda guerra mundial (1941-45), puso en marcha legislaciones de este tipo y su desempeño exitoso fue una de las claves que hicieron posible el triunfo de ese país y sus aliados contra el “Eje” formado por Alemania, Japón e Italia.

Esto nos dice que ese tipo de legislación, aunque inconveniente en periodos de cierta normalidad, resulta *imprescindible* en condiciones de una emergencia muy definida.

Y frente a esta doble necesidad de acuerdo a la coyuntura, los países adoptan estrategias diferenciales. En la mayoría de los casos, y en situaciones relativamente normales que se extienden por largos periodos existe la combinatoria ya vista de leyes de defensa del consumidor y de la competencia con todas las garantías constitucionales. La diferencia estriba en la estrategia que se adopta para la legislación de una eventual emergencia.

Lo más habitual es que aun considerando esencial una ley del tipo abastecimiento para situaciones de crisis, se prefiere no disponerla de manera permanente a fin de evitar debates innecesarios: grado de probabilidad de su presentación, dureza de disposiciones que corresponden a eventos poco probables, y sobre los que quizás ni siquiera exista memoria histórica de situaciones equivalentes.

Dependerá del grado de comprensión y experiencia previa que esa sociedad tenga respecto a atravesar situaciones límites, de la fortaleza política de los gobiernos, y del grado de confianza de la sociedad en que esa ley no será utilizada de manera indiscriminada



mientras no aparezcan situaciones graves. Existen sólo contados casos donde concurren ambos tipos de legislaciones.

Evaluación global

El profesor Aldo Ferrer, a quien se le reconoce el liderazgo en Argentina de la orientación heterodoxa en economía, piensa que una ley del tipo "abastecimiento" resulta innecesaria en las actuales condiciones. En una reciente entrevista realizada por el diario "Tiempo Argentino" (14-09-14) y refiriéndose al debate suscitado alrededor de esta ley dijo al respecto:

"Creo que se armó un frente de discusión en un escenario con problemas mucho más importantes: cómo frenar la inflación, cómo incentivar la inversión, cómo resolver la falta de dólares. El Estado cuenta con instrumentos para defender al consumidor y promover la competencia. Siempre se puede hacer una mejora, pero pensar que una nueva ley va a resolver las cuestiones de fondo es una ilusión. Eso pasa por la realidad de la macroeconomía y del buen uso de las herramientas que tiene el Estado. Cuando un Estado necesita muchos controles, es un síntoma de debilidad. Es porque no ha tenido la capacidad de usar los instrumentos de una economía democrática para orientar al mercado sin necesidad de entrar en el detallismo. El detallismo es difícil de administrar. [. . .]."

Siempre hay pescadores de río revuelto. El tema es por qué especulan los actores. Lo que busca el empresario es maximizar, pero eso no se puede pensar como un problema político, como un ataque. Si los productores guardan el stock, lo que hay que pensar es: ¿cuáles son las circunstancias que el Estado tiene que crear para que el productor venda?"

Sin embargo, resulta lícito que un gobierno quiera disponer de ambos instrumentos de manera simultánea, siempre que se encuentre claramente diferenciada su aplicación de acuerdo a las condiciones coyunturales.

Pero en el actual caso argentino, la cuestión se complica porque coinciden en una misma ley ambas situaciones sin diferenciar el uso de instrumentos según el contexto por el que se atraviesa. Aquí aparecen, tal como demuestra su debate legislativo y social, los temores respecto a una aplicación indiscriminada de instrumentos típicos de una emergencia, en periodos de relativa normalidad. En este sentido, debe tenerse en cuenta que sus principales antecedentes (Leyes de Illia y Perón) fueron instrumentados a poco que iniciar el mandato de sus respectivos gobiernos. Un periodo donde los politólogos coinciden, radica el "pico" de credibilidad de los gobiernos. En el caso actual se está instrumentando al final de un largo periodo que hace posible la exacerbación de las dudas.

De la experiencia histórica de Argentina y mundial extraemos como conclusión la necesidad de la existencia de ambos tipos de legislaciones, pero claramente diferenciadas según coyunturas de

cierta normalidad, o bien de crisis muy definidas. Y aquí coinciden las exigencias institucionales de Argentina con las enseñanzas de la economía.

En nuestra legislación existe la posibilidad de la existencia simultánea de ambos tipos de legislación en la medida en que haya una diferenciación de leyes entre aquellas con instrumentos de aplicación permanente y aquellas ajustadas a situaciones de emergencia. Esta última podría estar disponible, pero bajo el requerimiento de una declaración específica del Congreso para ponerla en vigencia y así evitar el principal núcleo de controversia: su inconstitucionalidad por una delegación permanente de atribuciones del Congreso en el Poder Ejecutivo según lo prevé el art. 76 de la Constitución Nacional.

Incluso, antes de declarar una emergencia para habilitar leyes de tipo abastecimiento, debería intentarse aplicar acuerdos de concertación en las cadenas de valor donde se ubica los problemas específicos. En caso de no poder acordar precios, producción, etc., con los agentes económicos, recién ahí resultará imprescindible una declaración del Congreso para que el Estado ponga en marcha medidas correctivas frente a una grave coyuntura.

De la experiencia de la economía mundial surge la necesidad de diferenciar ambas legislaciones para no generar falsos debates alrededor de los derechos constitucionales y evitar así deformaciones innecesarias en los flujos reales y financieros y en el sistema de decisiones que pueden llegar a afectar de manera severa los mecanismos básicos del funcionamiento económico.

Consulte Informes de Coyuntura anteriores
en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR

