

Miembro de la Junta Federal de Reserva (Federal Reserve Board) Incita a un Cambio en la Política Latinoamericana de Estados Unidos

El artículo siguiente es un extracto del discurso por J. L. Robertson, miembro de la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de Reserva, ante el National and State Bank Divisions of the American Bankers Association, en Washington, D. C. el 10 de diciembre de 1962.

Me siento libre hoy en la noche de dirigir mi discusión hacia la necesidad de reformar nuestro pensamiento referente a los problemas de Latinoamérica. No pretendo ser experto sobre la materia. No obstante, la gravedad de la situación me ha impresionado a tal grado que me impele a compartir mis pensamientos con ustedes a pesar del hecho de que son producto de un estudio que, aunque intensivo, quizás muy breve.

Yo estuve en la ciudad de México cuando la crisis cubana ocurrió. Me pareció que la mano del destino estaba agregando énfasis a mi presentimiento que Latinoamérica influenciará nuestro destino mucho más en el futuro que en el pasado; tal sentir me ha llevado a buscar un conocimiento personal del área. En aquellos últimos días de octubre adquirimos mayor apreciación del hecho que nubes imperceptibles en los horizontes del sur podrían llegar a ser el origen de tormentas que amenacen nuestra existencia misma.

Ahora, la crisis ha subsanado y hemos regresado a una situación casi normal. No obstante, como creo que todos hemos sufrido algún cambio estamos más conscientes del hecho que vivimos a la sombra de un volcán a punto de hacer erupción. Estamos también conscientes de la necesidad de encontrar alguna manera de inmunizar el hemisferio contra la clase de mal que representa Fidel Castro.

Que aún estamos muy lejos de lograr ese objetivo me lo confirmó con énfasis el primer país que visité, Venezuela. He aquí un país que obviamente está experimentando serias dificultades. El primer día que estuve en Caracas los titulares de los periódicos pregonaban la noticia que una banda de comunistas se habían apoderado temporalmente de un pueblo apenas a unos pocos kilómetros de Caracas, y de la matanza de su cuerpo de policías. La semana siguiente después de mi visita, el Hotel Tamanaco donde me hospedé había sido bombardeado y severamente dañado. Más recientemente, con bombas habían ocasionado graves daños a instalaciones petroleras y líneas de transmisión de petróleo en Venezuela. El gobierno se ha visto obligado a declarar Ley Marcial y a suspender garantías.

A aquellos que consideran que el antídoto para la penetración comunista en Latinoamérica es sencillamente crecimiento económico o el logro de más altos ingresos per cápita, les recomiendo mucho el estudio de la situación venezolana. No se necesitan estadísticas para ver que en la última década ha habido una explosión económica en Caracas. Ésta se ha basado en gran auge petrolero, que ha aumentado su producción al doble en los últimos diez años. El producto nacional bruto per cápita está hoy día más arriba de 600 dólares, el cual no sólo está bastante más arriba del nivel de cualquier otro país latinoamericano, sino que es más alto que muchas partes de Europa.

Esto no es solamente una decepción estadística. Venezuela ha atraído muchos emigrantes de Europa, y aun muchos de ellos trabajando en posición humilde atestiguan que están económicamente mejor en Venezuela de lo que estaban en países tales como Italia y España. Trabajadores en la línea de ensamble de la compañía Ford ganan 10 dólares diarios. El sueldo para principiar en un banco es 100 dólares al mes. Aun así, se dice que es difícil conseguir trabajadores diestros, ya sean contadores, cocineros o mecánicos, a pesar de que el número de personas sin empleo es muy alto.

Oímos a menudo que reforma agraria es vital en Latinoamérica, pero en Venezuela sería más exacto decir que el problema es encontrar gente deseosa de desarrollar y cultivar las vastas áreas no utilizadas que están accesibles.

El país es mayor que Texas y Oklahoma juntos, y tiene una población de solamente siete y medio millones. Gran parte del área cultivable es del gobierno, y el problema no es el de apaciguar el hambre que la gente tiene de poseer tierras sino, más bien, el de encontrar hombres y mujeres dispuestos a ser pioneros y habilitar nuevas áreas.

La experiencia venezolana rudamente explota la teoría estadounidense de que se puede hacer a la gente más estable políticamente sacándolos de los arrabales y dándoles buena casa.

Para sorpresa del gobierno, se ha descubierto que los alborotadores del comunismo en Caracas no son las miserables barracas de los invasores de tierras en los alrededores de la ciudad, sino más bien los impresionantes apartamentos que el gobierno construyó para proveer de vivienda barata y decente a los invasores de tierras.

El presidente de Venezuela es Rómulo Betancourt, un hombre a quien en algunos círculos se le considera el apoteosis de la izquierda no comunista. Fue democráticamente electo y ha tratado de minar la atracción del comunismo introduciendo varias reformas sociales. No obstante, él ha sido blanco especial de los comunistas y el terrorismo y criminalidad le representan problemas crecientes. Tanto el terrorismo como algunas de las reformas, han preocupado a inversionistas en Venezuela, y en los últimos años ha habido una desaceleración en la tasa de crecimiento económico. Sospecho que el presidente Betancourt sería uno de los primeros en estar de acuerdo en que el complejo problema de subversión que confronta Venezuela no es de tal naturaleza que se pueda solucionar solamente con reforma política. Observando este problema, comprendo mejor a Edmund Burke cuando dijo: «La política de los reyes será tiránica, cuando los sujetos son rebeldes principio».

Venezuela no tipifica toda a Latinoamérica. Cada país tiene sus características y problemas propios. No obstante, sí proporciona una interesante y desafiadora introducción al área. Digo esto porque la experiencia venezolana saca a relucir la presencia de los problemas latinoamericanos y la necesidad de un nuevo y escéptico examen de los remedios que más frecuentemente se proponen.

Un paso muy importante en el tratamiento de cualquier mal es un diagnóstico correcto. Y la preocupación que me persigue desde mi retorno de América Latina es que quizá hemos

fracasado en el diagnóstico de los males del área. Parece que hemos tenido la tendencia de ver la enfermedad principalmente, en desnutrición de capital y una dispareja distribución de ingresos. Los remedios de cajón han sido la infusión de grandes cantidades de capital y algunas destinadas operaciones para reformar la propiedad de la tierra agrícola. Se me ocurre a mí que quizá hemos confundido los síntomas con la enfermedad, la cual está más hondamente arraigada. Si esto es verdad, nuestros remedios serán inefectivos, y en algunos casos contraproducentes. La escasez de capital en Latinoamérica es muy real y muy evidente, prueba de esto son las altas tasas de interés que prevalecen. Como regla general, los bancos están presionando contra los límites legales de interés, y corrientemente encuentran manera de evadirlos. Las tasas de interés para los bancos están generalmente limitadas a un máximo del 12% anual, pero comisiones y otros cargos escondidos muchas veces lo aumentan hasta un 18%. En Brasil, hombres de negocios se quejan de que personeros bancarios frecuentemente requieren participación en la empresa como condición para otorgar crédito. Aún así, los bancos no logran satisfacer la enorme demanda para préstamos por lo inadecuado de sus recursos.

Es más, los bancos en la mayoría de países latinoamericanos han encontrado que pueden evadir los límites de interés sobre depósitos y préstamos, estableciendo «financieras». Estas son compañías financieras que pueden vender acciones o aceptar depósitos, emitir bonos o prestar fondos, y a su vez, prestarlos a tasas mayores a las permitidas a los bancos. Por ejemplo, en Brasil, donde el límite legal para préstamos bancarios es 12%, las financieras prestan hasta con 40% per annum. En Argentina, los bancos están limitados al 15%, pero sus «financieras» también cobran hasta 40%. Pagan 18% en sus acciones o préstamos. En México, donde la inflación y devaluación han sido un menor problema, las financieras cobran 15 a 22% anual. Sus bonos, son redimibles a la par y a la vista, pagan 8% anual⁽¹⁾. El alto costo del dinero en estos países parece tener poco que ver con las políticas adoptadas por las autoridades de las autoridades bancarias (Banca Central). Muchos de los bancos centrales están ostensiblemente empleando políticas muy restrictivas; otros no están ejercitando virtualmente ningún control sobre el crédito. El único país que visité donde el dinero no está extremadamente caro y donde los bancos están en capacidad de afrontar la demanda de préstamos es Panamá, donde no hay banca central. No quiero dar a entender que la banca central es una institución inútil y que quizá mejor fuera abolirla. Pero es significativo que Panamá, que usa el dólar como medio circulante y que, por lo tanto, tiene la moneda más sólida del área, es el país que tiene lo que aquí consideraríamos una estructura razonable de tasas de interés.

Esto nos presenta una reveladora clave de la causa de escasez de capital en el resto de Latinoamérica. Y la inflación pasada y presente es certeramente un factor principal: algunos países de Latinoamérica están tomando medidas dolorosas para parar la inflación, *pero, una vez la confianza de una moneda ha sido severamente sacudida, no es fácil recobrarla*. Se necesita confianza para fomentar ahorros, para lograr afluencia de capital y para que se quede allí. Esos intereses hasta del 40% en Argentina, deben aparentar ser atractivos para el prestamista a primera vista; pero, cuando uno encuentra que el valor del peso argentino ha sido casi reducido a la mitad desde marzo pasado, el interés pronto se esfuma. Esta es una razón por la cual los bancos e instituciones de ahorro y préstamo de Estados Unidos pueden atraer dinero ofreciendo 4 y 4½%, de países donde las instituciones locales quizá están ofreciendo tasas tres o más veces mayores.

Hay otras explicaciones para este fenómeno además de la inflación. El temor de confiscación de propiedad y de legislación que dificulte o haga imposible la utilización lucrativa de capital, juega importante papel en empujarlo fuera de Latinoamérica. México ha adoptado recientemente una legislación que obliga a dar participación de las utilidades a los obreros, lo cual ha creado mucho escepticismo en el extranjero. Brasil, recientemente, ha adoptado una legislación que limita la retirada de utilidades de inversiones extranjeras a 10% al año, calculado a base de la inversión registrada. No se permite que las reinversiones del exceso de 10% se les sume al capital que sirve de base para calcular el retiro de utilidades. Súmese esto a la reciente nacionalización de algunas compañías estadounidenses y comprenderá usted por qué inversionistas extranjeros no están exactamente corriendo para Brasil hoy día.

Mucha preocupación se ha expresado por el hecho que muchos latinoamericanos han estado enviando sus dineros al extranjero, y también porque la inversión extranjera, especialmente de Estados Unidos, ha disminuido enormemente. (En la primera mitad de 1962 hubo, en efecto, una sustracción neta de la inversión directa de capital de Estados Unidos en Latinoamérica). Yo sugiero que el remedio para esto no estriba en la sustitución de capital del gobierno por capital privado. No estriba entre tratar de localizar y repatriar por la fuerza el capital de Latinoamérica depositado en bancos estadounidenses o suizos. No estriba en exhortar o crear concesiones impositivas diseñadas para persuadir a los estadounidenses a acelerar sus inversiones en países de menos desarrollo.

El remedio primordial, y quizá el único factible, consiste en atacar aquellos factores que ahuyentan al capital de Latinoamérica, y que descorazona el ahorro interno. Esto supone atacar ideas prevalecientes, tales como la idea de que la inflación es inevitable o aun deseable en un país en desarrollo. No es un pensamiento nuevo, pero deseo enfatizarlo porque, por alguna razón, nuestros amigos latinoamericanos tienen la impresión de que el programa de Alianza para el Progreso está mayormente enfocado hacia cosas como reforma agraria y el establecimiento de planes a largo plazo, que hacia la adopción de sólidas políticas fiscales y monetarias y a la creación de un clima favorable tanto para inversión doméstica como extranjera. Ha llegado esto a tal grado que muchos latinoamericanos nos acusan de contribuir al empeoramiento del clima de inversión mediante la presión por reformas que tienden a empujar el capital hacia afuera. Para demostrarles hasta dónde pueden llegar estas distorsiones, algunos aún dicen que estamos (EEUU.) haciendo esto deliberadamente ¡con el fin de mejorar nuestro problema de balanza de pagos!

Esto nos lleva a nuestro segundo y dudoso diagnóstico de los males de América Latina; la distribución dispareja de los ingresos. Mucho se ha dicho sobre el problema que crea el gran contraste entre la riqueza y la pobreza en Latinoamérica. No sé por qué Latinoamérica se le señala especialmente en este respecto. El contraste allí es probablemente mucho menor que en muchas partes de Asia. Es más, entiendo que un equipo de fútbol latinoamericano que recientemente visitó Rusia se sorprendió al ver que la diferencia de condiciones de vida entre los ricos y los pobres era aún mayor que en su propio país.

Es curioso notar que hace treinta a cuarenta años, sin mencionar el presente, los contrastes entre los ricos y los pobres en este país (EE.UU.) no eran exactamente imperceptibles. Tuve conocimiento personal de estas condiciones en la clase baja de la escala social durante mi

juventud en Broken Bow, Nebraska. No teníamos noticias de primera mano, de cómo vivían los Astor y los Vanderbilt, pero sí lo leíamos. También leímos literatura sobre protesta social, los trabajos de escritores tales como Upton Sinclair, Frank Norris y Theodore Dreiser.

Aquellos trabajos tuvieron una influencia benéfica en tanto estimularon una acción correctiva contra algunas de las llagas feas de nuestra sociedad.

Sin embargo, pocos serán los que sostienen que hoy día hemos alcanzado nuestro grado de afluencia por haber eliminado o haber reducido en forma significativa la desigualdad en la distribución de los ingresos. Hoy estamos mejor, principalmente porque concentramos nuestros esfuerzos en aumentar la productividad. Una de las maneras en que logramos esto fue desarrollando la producción en masa, compaginada con consumo en masa. Hombres como Henry Ford fueron lujosamente compensados por su contribución a este desarrollo. No obstante, sus grandes fortunas personales eran insignificantes en comparación con el tremendo aumento en la capacidad productiva del trabajador estadounidense, y en el resultante mejoramiento en su estándar de vida que hicieron posible.

Nada en Latinoamérica me impresionó más que la generalizada necesidad de mejoramiento en la productividad del trabajo, tanto urbano como rural. Esto, yo siento, puede ser una mucho mayor contribución en la elevación del estándar de vida, que aquellas medidas para redistribuir ingresos actuales. El pastel debe hacerse más grande: el cambiar la manera de cortarlo, no logra ningún bien. Más aún, hay casos en los que el efecto de la redistribución de ingresos cause daño a la productividad. Nuevamente, ésta no es una idea original pero es otra que parece se ha olvidado en Latinoamérica.

Corregir ciertos conceptos respecto a la conveniencia de la inflación no se logra simplemente con préstamos o dádivas a los gobiernos, sino más bien requiere trabajo en el área de las ideas. Por ejemplo, es necesario convencer a un gran número de personas que obtendrán un mejoramiento real en su nivel de vida más ligero, si tratan de aumentar su esfuerzo productivo en vez de tratar de aumentar su ingreso monetario mientras disminuye su rendimiento. Grupos bien organizados pueden utilizar su poder para mejorar su propia posición a expensas de los no organizados, hasta cierto punto; pero, en América Latina, la tendencia ha sido a aumentar salarios, beneficios sociales, pensiones a temprana edad, etc., para todos, a través de legislación. Frecuentemente, esto significa que ningún grupo gana a expensas de otro, pero más bien que toda la sociedad pierde porque la productividad sufre.

Regresé de Latinoamérica con historias resonantes en mis oídos de problemas grandes creados por operaciones ineficientes que no podrían ponerse en orden porque las leyes y los reglamentos restringen el despido de los trabajadores, aun de los ineficientes. En un país, un banco no pudo darle baja a dos trabajadores que ¡habían robado fondos! En Perú, un país pagado con desempleo, encontré maquinaria costosísima que se utiliza en vez de mano de obra local, exclusivamente porque la compleja legislación laboral le hace la vida mucho más fácil al patrón trabajando con máquinas, que con personas.

En otras partes, encontré grandes cantidades de capital siendo utilizadas para hacer fábricas que pueden operar económicamente siempre y cuando los gobiernos continúen garantizándoles mercados dónde puedan vender a precios altos. La idea de estimular consumo en masa, esforzándose para bajar los costos de manufactura a un nivel en el que

las masas los pueden comprar no solamente es ignorada, sino la desacreditan. Los gobiernos mismos son culpables de ello, porque la causa estriba en su estructura impositiva y de tarifas de importación que convierten todo más caro de lo que debería ser.

Esto no se aplica únicamente a artículos suntuarios, pero aun a necesidades evidentes, por ejemplo, fósforos. De esto me di cuenta yo por ser fumador de pipa. Nunca he estado en un área donde los fósforos fuesen tan escasos y de tan baja calidad. La gente hace broma de esto. En un país cuentan que un individuo que sacó un fósforo de una cajetilla, lo prendió e inmediatamente tiró la caja. Al preguntarle por qué desperdiciaba los fósforos replicó: «Ha, ya todos sabemos que en las cajas de fósforos sólo uno enciende». Esta exageración ilustra un punto significativo. Hay algo malo en aquellas economías que convierten la venta de fósforos malos y caros en un medio para financiar pérdidas incurridas por las fábricas propiedad del gobierno, que producen, por ejemplo, acero de baja calidad que además venden a precios exorbitantes(2).

Comencé esta discusión haciendo ver que el caso de Venezuela sugiere que el crecimiento económico per se no es la solución al problema de inestabilidad política de Latinoamérica; y enseguida critiqué algunas de las soluciones comúnmente aceptadas, basándome en que no parecen ser las medidas más adecuadas para promover crecimiento económico. Debo clarificar esta aparente inconsistencia.

Que estoy en favor del desarrollo económico, definitivamente. Deseo ver la miseria erradicada: no porque convenga a nuestros intereses políticos, sino porque conviene a los intereses de la gente de Latinoamérica. Estoy también a favor de la justicia social por la misma razón. Sin embargo, uno de los problemas básicos existentes es que los conceptos populares de justicia social frecuentemente están reñidos con algunos de los principios básicos de economía. Un país puede tener impresionante crecimiento como Venezuela ha tenido y aún sufrir de inestabilidad política, porque un sector sustancial de la población cree que la organización política y económica de la sociedad es injusta. Por otro lado, si los gobiernos sucumben a los conceptos populares de justicia social que son económicamente ruinosos como Argentina bajo Perón no es probable tampoco que se logre estabilidad política. *Me temo que aún no hemos dominado el arte de doblegar las leyes económicas para satisfacer nuestros deseos.*

Esto sugiere que el problema latinoamericano debe ser enfocado en la dirección de modificar conceptos populares de lo que es económica y políticamente justo. Los gobiernos, ya sean democráticos o dictatoriales, tendrán dificultades si es que tratan de seguir políticas económicas acertadas, pero altamente impopulares. Pero la tarea no será más difícil si adoptan políticas que sí son populares, pero que son económicamente ruinosas.

Creo que a lo que todo esto lleva, es que el diagnóstico adecuado para Latinoamérica no es desnutrición de capital ni dispareja distribución de ingresos. Más bien, es una combinación de endémica incomprensión económica, una aceptación general de ciertas ideas de justicia social que no son compatibles con la realidad económica, y un alto grado de inercia.

Si uno acepta este diagnóstico, es evidente que en la lista de prioridad de remedios, deberá estar, primordialmente, uno que estimule la reforma de ideas y de espíritu. Hay necesidad de vigorizar un don de empuje a una gran parte de la población del hemisferio del sur. Hay gran necesidad de inducir y vigorizar de alguna manera un espíritu de empresa como el que

movió a nuestros antecesores en este país a ser pioneros y abrir fronteras en el oeste, aceptando y sufriendo no sólo incomodidades personales, sino aun arriesgando la vida para labrar un mejor futuro para ellos y sus familias, mediante su propio sudor y sacrificio.

Lo que me preocupa es que nosotros realmente no sabemos cómo lograr esto. Hasta donde yo sé, no hemos llevado a cabo experimentos o investigación para averiguar si ello se puede llevar a cabo. Sospecho que lo más que nos hemos acercado a una solución es a través del Cuerpo de Paz (Peace Corps), aunque no he tenido oportunidad de observar su trabajo personalmente.

Realmente, según mi diagnóstico, el remedio representa una empresa de tal envergadura que provoca la tentación de levantar los brazos en desesperación y adoptar otros diagnósticos que impliquen remedios más sencillos, remedios, por ejemplo, que pueden proveerse con un cheque en blanco. Pero, desde mi de vista, el peligro es tan grande que hay dos cosas que no podemos aceptar: primero, fracasar en la comprensión de la naturaleza y alcance del problema; y segundo, fracasar en ejercitar todo nuestro ingenio e imaginación, así como nuestra sensibilidad, en nuestro esfuerzo para ayudar a nuestros vecinos de Latinoamérica.

(1) En un caso de nuestro conocimiento. La Nacional Financiera, hasta 12% per annum.

(2) Distorsiones debidas a subsidios, impuestos, leyes de fomento, exoneraciones y otras interferencias en la estructura de los precios.