

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION MENSUAL DE LA
Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes
y Colegio de Graduados.

La Dirección no se responsabiliza
de las afirmaciones, los juicios y
las doctrinas que aparezcan en esta
Revista, en trabajos suscriptos por
sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES:

Juan José Silva Por el Centro de Estudiantes	Dr. Nicolás A. Avellaneda Por la Facultad	Néstor B. Zelaya Por el Centro de Estudiantes
--	---	---

REDACTORES:

Luis Moreno Eugenio A. Blanco Por los Graduados	Dr. Alejandro M. Unsain Dr. Jorge Cabral Por la Facultad	Juan B. Courbet Armando Luis Raggio Por el Centro de Estudiantes
---	--	--

ADMINISTRADOR: **Bernardo J. Matta**

Año XI

Agosto-Septiembre de 1923 Serie II. N^{os.} 25-26

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

La función del economista en el control del desenvolvimiento industrial ⁽¹⁾

MR. MALCOLM C. RORTY

Presidente de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
Vicepresidente de la Asociación Americana de Estadística. Miembro
del Directorio de la Asociación Monetaria Nacional. Miembro del
Consejo Nacional de Investigaciones

Este eminente hombre de ciencia, y de gran actuación en la economía de los Estados Unidos de Norteamérica, a nuestra solicitud ha aceptado ser colaborador de la Revista.

De los colaboradores europeos y americanos que pertenecerán a nuestra Revista, Mr. Rorty es el primero en inaugurar su actuación en estas páginas.

Así comenzamos a realizar el propósito de que esta Casa, aparte de su misión universitaria, sea un ateneo científico nacional e internacional. —
(NOTA DE LA DIRECCIÓN).

Un economista argentino dijo muy recientemente al autor de que ahora la Argentina, desde el punto de vista industrial, se asemeja íntimamente a los Estados Unidos en 1865, cuando terminó la guerra entre los estados del Norte y los del Sur.

Si esta manifestación fuera verdadera, habría razón para establecer estrechos vínculos entre los universitarios y particularmente entre los economistas de los dos países. La Argentina debería aprovecharse tanto de los éxitos como de los errores de los Estados Unidos durante su primer período de desenvolvimiento industrial; los Estados Unidos a su vez deberían aprovecharse por un mayor conocimiento de los planes económicos adoptados para la solución de los problemas argentinos.

(1) Traducción de Miguel N. Rostagno.

Este sentimiento de que debiera existir un vínculo especial de intereses económicos entre la Argentina y su propio país, inducen al autor a aceptar de buen grado la invitación de escribir un breve artículo para la REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Además, el marcado interés que ahora se evidencia en la Argentina con respecto al desarrollo de una economía nacional mejor equilibrada, con una creciente actividad industrial y una menor dependencia de la producción puramente ganadera y agrícola, dan especial actualidad a un artículo que trate de ciertos principios económicos fundamentales que se relacionan principalmente con el problema de los trusts y monopolios y a la actividad pública y legislativa frente a las grandes empresas industriales y comerciales en general.

Desde los tiempos de Carlos Marx, probablemente el 90 % de todas las quejas contra el sistema económico moderno han sido dirigidas contra el comercio en gran escala y las grandes empresas comerciales. El político común del tipo demagógico — cualquiera sea su nacionalidad — tendría muchas dificultades en encontrar motivos sobre los cuales basar su campaña, si por cualquier causa las grandes empresas se redujesen a pequeñas proporciones.

Esta creencia de que las grandes empresas son la primer fuente de los males y abusos económicos de nuestros días, no está arraigada solamente en la gente ignorante y de escasa instrucción; prevalece asimismo entre los profesores universitarios y graduados. Es también curiosos ver como comerciantes e industriales que, mientras tienen la certeza del limitado margen de sus ganancias, creen que las grandes empresas le cobran a ellos precios extorsivos por sus mercaderías o servicios prestados.

En atención a esta difundida sospecha sobre las grandes empresas y a la importancia que las mismas tienen en el desenvolvimiento de cualquier economía nacional progresista, es especialmente deseable que estas cuestiones sean sometidas al más minucioso análisis. Si las grandes empresas comerciales son una fuente de abusos relativamente superiores a los beneficios que ellas reportan, entonces su reglamentación por el estado debe ser rígida. Por otra parte, si los posibles abusos son relativamente pequeños en comparación con las ventajas que el público obtiene de una expansión industrial libre, entonces, a la inversa, la reglamentación legislativa debe tener la menor ingerencia restrictiva.

Recientes estudios económicos en los Estados Unidos han dado una aproximación estadística "grosso modo" de este problema general. Estos estudios demuestran que el total pagado por intereses, dividendos y excesos de ganancias de todas las minas, fábricas y ferrocarriles se elevan a un promedio de cerca del 10 % de la renta nacional. La inclusión de todos los otros grandes negocios, de empresas altamente organizadas, puede tal vez hacer subir esta cifra a un máximo de 14 %. Dentro de este total parece muy poco probable que más de una tercera parte contenga provechos de monopolio o que ese provecho de monopolio signifique un promedio adicional de más de la mitad de las ganancias normales que obtienen las empresas que se hacen competencia. Sobre estas bases es dificultoso concebir que los provechos de monopolio de las empresas en gran escala en los Estados Unidos puedan exceder del 2 % de la renta nacional. Estas cifras en seguida ponen el problema en sus verdaderos límites. Un sistema industrial progresivo dará utilidades crecientes por unidad de producción en proporción del 1 % anual, así que la ganancia de dos años en eficiencia productiva puede compensar el total de posibles provechos de monopolio.

Aquí es oportuna una pequeña digresión. Lo que se ha dicho anteriormente se refiere a las empresas más grandes y mejor organizadas, las cuales en un país altamente industrializado — como lo hemos hecho notar — pueden reclamar por interés, dividendos y sobreprovechos, hasta un máximo del 14 % de la renta nacional. Estas empresas son las que invariablemente se consideran como monopolios perjudiciales. Sin embargo, un examen de los hechos demuestra que el término medio de las familias gasta por lo menos el 60 % de su renta en alimentos y vivienda; respecto a estos gastos es probable que la combinación de pequeños monopolios de productores, comerciantes e intermediarios locales, resulte en exacciones que exceden en porcentaje, y mucho más en cifras absolutas, al máximo de exacciones posibles de parte de las grandes empresas. Para usar una comparación familiar, los provechos de monopolio de las grandes empresas, en el peor de los casos, pueden ser considerados como el daño que hacen unos pocos animales perdidos en un trigal, mientras que la magnitud de pequeñas combinaciones se asemeja a un enjambre de langostas que asuela una provincia.

Esta mayor importancia extorsiva del monopolio con res-

pecto a los gastos básicos de habitación y alimentos, no justifica, naturalmente, una tolerancia de exacciones similares de parte de las empresas en gran escala; pero el conocimiento de tales hechos tiende por lo menos a despejar la atmósfera para una consideración más racional respecto al grado de reglamentación e ingerencia legislativa que pueden ser necesarias o deseables para el contralor de las grandes organizaciones industriales y comerciales.

A este respecto las cifras anteriormente dadas y la experiencia acumulada por el esfuerzo hecho en los Estados Unidos, desde hace 30 años, para el contralor de los truts, llevan a la misma conclusión, la cual es, que el objeto de reglamentación de las grandes empresas particulares no debe ser impedir el monopolio o eliminar sus provechos, sino más bien estimular y proteger la forma más eficiente del desenvolvimiento industrial.

Cuando el problema se encara en esta forma se encuentra que todas las grandes empresas pueden dividirse lógicamente en tres categorías.

En la primera de estas categorías entran los ferrocarriles y prácticamente todas aquellas empresas que prestan servicios de utilidad pública. Respecto a estas empresas la conveniencia y la economía en el funcionamiento, requieren el establecimiento del monopolio, ya sea para toda la nación o bien para áreas menores.

La segunda categoría comprende principalmente aquellas empresas manufactureras que venden artículos *estandarizados* o *semi-estandarizados* (standardized or semi-standardized). La particularidad especial de este grupo es que si la *estandarización* de sus productos hace que la competencia tienda a tomar una forma tan desastrosa que las obliga a una completa consolidación de intereses o, como una alternativa, a la realización de convenios sobre precios y aprovisionamiento de mercados.

La tercera y última categoría incluye principalmente a las manufacturas de productos tales como calzado, vestido, muebles, etc., las cuales no se prestan por su misma naturaleza a un alto grado de *estandarización*. En este grupo la competencia es tanto un asunto de calidad o modelos, como de precios y generalmente no toma la forma ruinosa evidenciada en el grupo precedente.

Es evidente que a cada una de las clases de empresas ci-

tadas se le puede aplicar por separado consideraciones económicas.

Los ferrocarriles y las empresas que prestan servicios públicos en general, salvo raras excepciones tienen sus estatutos reglamentados o sus monopolios son públicamente controlados. Donde estas funciones son realizadas por empresas particulares bajo una reglamentación pública, la principal crítica que los economistas pueden hacerles, tanto en los Estados Unidos como en cualquier otra parte, es que se acentúa la reglamentación en el sentido de reducir las tarifas a un mínimo compatible con el funcionamiento de la empresa lo que limita e impide un adecuado desenvolvimiento de los servicios que contribuirían más eficazmente a un progreso económico general.

Los servicios públicos forman, sin embargo, una clase aparte de la gran masa de empresas comerciales e industriales que están comprendidas en la segunda y tercer categoría anteriormente indicadas y para las cuales se ha dictado principalmente la ley contra los trusts en los Estados Unidos y las cuales han sido contraloreadas por la Federal Trade Commission y de otro modo durante los últimos años.

La evolución de esta reglamentación, desde la ley Sherman, que prohibía todas las combinaciones en restricción del comercio y la ley Clayton que sobretodo prohibía ciertas prácticas comerciales que tendían hacia el monopolio, hasta la Federal Trade Commission, se han caracterizado por una creciente comprensión de la naturaleza real de este problema y por una serie de decisiones en la interpretación de varias leyes, decisiones que al aplicar la "ley de la razón" (rule of reason) han ido eliminando muchos de los conflictos directos entre la legislación original y las necesidades económicas del creciente desenvolvimiento industrial.

Sería ir muy lejos afirmar que esta evolución ha establecido una condición completamente satisfactoria respecto a la reglamentación de las grandes empresas comerciales e industriales. Por el contrario, todavía hay muchas incertidumbres y dificultades que allanar. Pero el punto interesante es la creciente concordancia entre los economistas prácticos, de que el primer problema no es tanto el de permitir o prohibir los monopolios, cuanto el de fomentar y proteger la forma más eficiente de la organización económica.

Desde el punto de vista anterior tiene especial interés la segunda categoría de industrias citadas, aquellas que compren-

de la fabricación de artículos *estandarizados* o *semi-estandarizados*. En punto a tales empresas existe una creciente y generalizada convicción de que es necesario permitirles una razonable combinación, tanto en los precios como en el aprovisionamiento de los mercados, a fin de evitar los grandes daños que resulten de las frecuentes guerras de precios y de los períodos de competencia ruinosa.

En lo que se refiere a la segunda y tercer categoría, este nuevo punto de vista concierne sobretodo a la determinación en cada industria de la magnitud más eficiente de la empresa. Y se opone a la competencia y monopolios excesivos en cuanto tiende a desarrollar una forma de organización que en cada industria particular no alcanza a rendir el máximum de eficiencia. Esta actitud hacia la reglamentación de las combinaciones industriales está lejos de ser puramente teórica. Ocurre frecuentemente en los Estados Unidos que las casas bancarias se unen con el propósito de financiar la consolidación de una industria, lo cual sólo se justificaría bajo el aspecto de una eficiencia creciente.

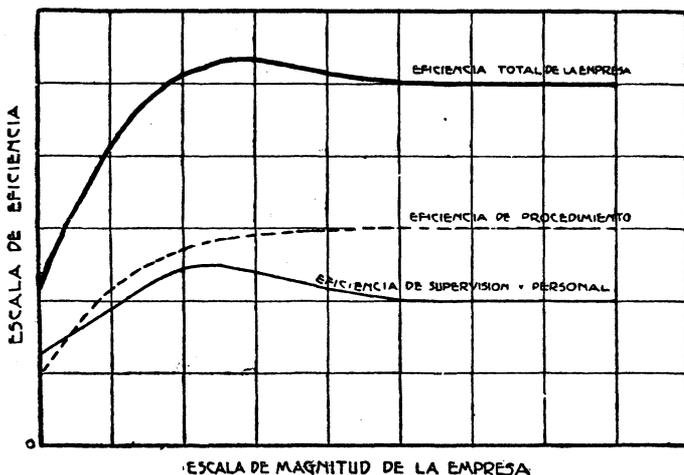
En tales casos es común practicar un amplio estudio de la industria que se proponen consolidar, para determinar — experimentalmente — si las empresas de la magnitud propuesta han sido relativamente eficaces o prósperas o lo contrario.

Las determinaciones prácticas — tales como las que acabamos de indicar — son hechas generalmente con los resúmenes de las ganancias y balances de un gran número de casas de comercio, pero el resultado final depende siempre del equilibrio natural en una industria particular entre la variada eficacia de la administración y la no menos variada eficacia de los procesos en empresas de diferentes magnitudes.

Estos factores pueden representarse en una forma mucho mejor por medio de un grabado, como lo demuestra el gráfico de la página siguiente.

En este diagrama se supone la eficacia en los procedimientos, incluso los procesos de compra y abastecimiento de materia prima y venta y distribución de productos elaborados, como en los procesos de fabricación. Para cualquier industria dada, el punto a que esta curva de eficiencia llega a su completo desarrollo es afectada de tiempo en tiempo por las nuevas invenciones. Por ejemplo, para la fabricación del hierro era natural que la industria fuera pequeña cuando todo éste era producido en los hornos de pudelar (*hand*

RELACIONES ENTRE EFICIENCIA Y
MAGNITUD DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES



puddling process) lo cual resultaba tan eficiente con pequeñas instalaciones como con grandes; pero esta situación cambió radicalmente por la introducción del convertidor Bessemer y el sistema de los altos hornos, los que no pueden funcionar eficientemente sino en grandes unidades industriales. Un ejemplo en sentido contrario ha sido el caso de los cultivadores de fruta de California, donde los pequeños cultivadores estuvieron por largo tiempo en una situación desventajosa por la incapacidad para vender eficazmente sus propios productos. Esta situación cambió radicalmente por la organización próspera de cooperativas de venta, las cuales colocaron a todos los cultivadores en un mismo pie de igualdad y devolvieron a los pequeños cultivadores las ventajas que surgen de su capacidad para vigilar personalmente sus operaciones. En general la característica de la curva del proceso de eficiencia es que siempre tiende a subir hasta un determinado punto, y entonces corre horizontalmente, no obstante el crecimiento ulterior en la magnitud de sus operaciones.

La comparación de la curva de la eficiencia de procedimientos varía grandemente entre las diferentes industrias, y para períodos diferentes de una misma industria; la curva de eficiencia de la administración y personal es siempre la misma para todas las industrias y empresas y para todos los períodos. Ella tiende a subir hasta un punto donde el director por más

activo que sea no alcanza más a vigilar personalmente el trabajo de sus empleados y entonces, con crecimientos ulteriores en la magnitud de las operaciones, tiende a declinar a un nivel horizontal considerablemente más bajo. Esta extensión horizontal de la curva representa el grado de eficiencia a que se puede llegar con una administración carente de contacto íntimo con el personal y cuya vigilancia descansa sólo sobre cuentas e informes escritos.

Cuando la curva de procedimiento eficiente se combina con las de dirección y personal, se encontrará el mejor tipo de empresa, ya sea comercial o industrial; se encontrará que en la mayoría de empresas ya sea comerciales o industriales, los procesos de eficiencia alcanzan a su máximo un poco antes que la eficiencia en la administración y personal. Por esta razón la gran mayoría de empresas obtiene un máximo de eficiencia cuando ellas se han extendido a un punto tal en que las operaciones se efectúan en ella en una escala suficientemente grande que le permite la más eficaz organización de sus fuerzas de trabajo.

Completando este destacado grupo de empresas, las cuales tienen un crecimiento más allá de un límite moderado, hay numéricamente un grupo mucho mayor de empresas en las que la organización debe ser efectuada en gran escala para asegurar eficiencia en los procedimientos. Las instalaciones para la fabricación del hierro y acero, cemento, automóviles y muchas otras pertenecen a esta clase, y es aquí que el economista puede prestar sus más importantes servicios estableciendo claramente la distinción entre desenvolvimiento, consolidación y expansión de las empresas industriales que tienen una base económica sana y las que fueron iniciadas sobretudo con objeto de monopolio.

M. C. RORTY.