

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 suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES:

Juan René Bach
Por el Centro de Estudiantes

Dr. Mario Sáenz
Por la Facultad

Santiago Pradel
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES:

Dr. José P. Podestá
Dr. Italo Luis Grassi
Por los Graduados

Dr. Luis A. Podestá Costa
Ing. T. Sánchez de Bustamante
Por la Facultad

Raúl Prebisch
Américo Riva
Por el Centro de Estudiantes

Año XI

Setiembre-Octubre de 1924

Serie II. N^{os}. 38-39

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACION
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

Las comisiones federales que presiden la economía de los Estados Unidos

Buenos Aires, Septiembre 3 de 1924.

Al señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

En Octubre de 1922, el señor Decano me hizo el honor de confiarme en representación de esa Facultad el estudio de la enseñanza de las Ciencias Económicas en los Estados Unidos y de los problemas relacionados con finanzas que pudiera ser de utilidad su conocimiento, para contribuir a resolverlos cuando se presenten entre nosotros.

En desempeño de ese cometido, me he preocupado con gran interés, entre varios temas, de uno que juzgo de la más alta importancia sea conocido a fondo en nuestro país, ya que las condiciones de aplicación son las mismas en los Estados Unidos que en la República Argentina, con sólo diferencia de proporción.

El breve informe que sigue, dará al señor Decano una idea de la amplitud del estudio que por medio de esa Facultad se puede llevar a cabo sobre el punto, en que gustoso cooperaré en cuanto sea posible y del que la presente exposición no es sino un mínimo e incompleto anticipo del trabajo que proseguiré este año, a mi regreso con ese objeto, a la Nación del Norte.

Víctor Daniel Goytía.

I

Las comisiones federales que presiden la economía de los Estados Unidos

No obstante la considerable autonomía de los Estados de la Unión, que están vinculados al Gobierno Federal en mucha menor proporción que nuestras provincias, y el gran volumen de los negocios, de las industrias, de los transportes y la variedad infinita que asumen las actividades financieras, que no se pueden equiparar con las mismas en la República Argentina, se presenta el fenómeno curioso que mientras nosotros carecemos en

verdad, de un "gobierno económico" de la Nación, en los Estados Unidos existe ese "gobierno" *ajustado y preciso, gracias a tres órganos administrativos, que en sus diversas fases controlorean todas las actividades financieras del país.* Son estos: 1.º La *Inter-State Commerce Commission* o *Comisión de Comercio entre Estados*; 2.º La *Federal Trade Commission* o *Federal Trade Board*, que podría traducirse como *Consejo Federal de Comercio*; y 3.º El *Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal*.

La primera, la *Comisión de Comercio entre Estados*, tiene a su cargo la reglamentación y contralor de todos los ferrocarriles, tranvías, teléfonos, telégrafos y toda clase de medios de transporte.

La segunda, es decir *El Consejo Federal de Comercio (Federal Trade Board)*, vigila las industrias, propende a su incremento, decide causas de competencia desleal, etc. En una palabra, el movimiento industrial gigantesco de toda la nación, depende de este organismo.

Por último *El Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal*, es la tercera rama que se encarga de la guía y vigilancia de los Bancos y que además, al fijar la tasa del interés de los redescuentos y la mayor o menor cantidad de éstos, regula la inflación y desinflación de la moneda, completando así el contralor casi absoluto de las actividades bancarias y fiduciarias de todo el país.

De ahí que el conjunto de estas tres comisiones, repito, *La Inter-State Commerce Commission* o *Comisión de Comercio entre Estados*; la *Federal Trade Commission* o *Consejo Federal de Comercio*; y el *Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal*, que tienen a su cargo respectivamente, la una los transportes, la otra las industrias y la tercera los Bancos y las finanzas, puede decirse con justeza, que constituyen lo que yo designo como el *gobierno económico de los Estados Unidos*.

En la República Argentina, los ferrocarriles están bajo la vigilancia de una entidad administrativa como la Dirección General de Ferrocarriles, que — según veremos más adelante — no puede bajo ningún aspecto ocuparse a la *Inter-State Commerce Commission* o sea la *Comisión de Comercio entre Estados*. A la par que esta oficina, está todavía la reparación "Ferrocarriles del Estado". El campo de acción de ambas es meramente limitado. Está lejos de abarcar *todos los transpor-*

tes. Baste mencionar que escapan a su jurisdicción los teléfonos, el transporte de petróleo y energía eléctrica por medio de caños y cables y muchas otras formas de conducción.

En cuanto a las demás industrias entre nosotros, casi puede decirse que se hallan desamparadas. No hay nada que pueda ni lejanamente, compararse con el tan completo organismo del "Consejo Federal del Comercio" (Federal Trade Commission) que alienta y reglamenta el desarrollo manufacturero y juzga, prohíbe y castiga como tribunal, a los industriales que violan la ley.

Y bien, ¿podemos decir que la policía, que el Consejo Nacional de Higiene, que la Dirección de Agricultura y Ganadería y alguna otra Repartición cuya acción es tan inocua que se desconoce *tienen el gobierno de las industrias argentinas?*

Por último, ¿existe alguna rama de la Administración que tenga centralizados e indirectamente a su cargo los Bancos del país, y directamente las finanzas y la moneda circulante? El Banco de la Nación sólo tiene funciones de "clearing" y posee únicamente la influencia moral que todo Banco gubernativo ejerce sobre el resto de las instituciones similares.

El Crédito Público, la Caja de Conversión, por el sistema monetario nuestro, carecen de otra misión que no sea mecánica en cuanto a la moneda.

Tal puede decirse que es el saldo que resulta de la comparación de los dos regímenes y que justifica la necesidad de estudiar el que al presente rige con ventaja en los Estados Unidos.

El objeto de este informe será, pues, ver, qué son estas tres Comisiones que tienen sobre sí una tarea de tanta responsabilidad, que están dotadas de un poder discrecional tan amplio y comprobar la manera cómo llenan con eficacia su cometido.

Anticipando las conclusiones de este estudio veremos que en los Estados Unidos el *gobierno económico* del país está separado por una línea profunda de lo que podríamos llamar el *gobierno político* de la nación.

Que mientras el primero es rigurosamente centralizado, el segundo se esfuma en la autonomía federativa que conservan con celo los cuarenta y ocho Estados.

Que las leyes que crean separado a eso *gobierno económico*, tienen por fuente la Constitución Nacional que es con diferencias leves, la misma nuestra.

Que a pesar de ser dichas leyes orgánicas tan amplias, son poco o nada reglamentarias y no coartan a los funcionarios la

libertad de acción, confiando en su rectitud y muy especialmente en su idoneidad.

Que los resultados apreciados en la práctica de los diez años que está en vigencia esta legislación de nuevas tendencias — aproximadamente desde 1913 — son inmejorables y que por consiguiente existe una razón más, para que la República Argentina fije su vista en ese experimento.

La Facultad de Ciencias Económicas, como parte de la principal Universidad del país, debe a mi juicio, dedicar especial atención a este problema.

II

Comisión de comercio entre Estados

En 1887, el Congreso de los Estados Unidos, sancionó lo que se conoce con el nombre de Inter-State Commerce Act, que tiene por base la cláusula Constitucional que asigna al Congreso la facultad de reglamentar el comercio entre los Estados; — y que es la misma que nuestro inciso del art. 67; — y por fin, armonizar y mejorar los transportes de todo el territorio de la Nación, anarquizado, en aquel entonces, debido a las mil diferentes disposiciones adoptadas por las Legislaturas de los Estados.

Esta ley de 1887 que ha sufrido modificaciones considerables en los años 1903 con la "Elkin's Act"; 1906 con la ley "Hepburn"; con la "Mann Elkin's Act" de 1910; y finalmente, con la "Transportation Act" de 1920, *es la que creó la Comisión de Comercio entre Estados, encargada de la aplicación de todas estas disposiciones legislativas, que sin exageración, puede considerarse como el gran código de transportes de los Estados Unidos.*

La ley de 1887 aunque mejoró los transportes, sólo establecía los principios comunes que hoy son conocidos, de igualdad proporcional de tarifas, para todo el público; obligación de las empresas de recibir toda la carga que se presente; que las tarifas sean justas y razonables; que estas se publiquen con la debida anterioridad a su aplicación; prohibió lo que se denomina "Pooling Agreements"; es decir, convenios entre distintas empresas ferroviarias para depositar (*to pool*, en inglés, significa depositar) en un fondo común *todas las entradas brutas, y de esa caja general, atender a todos los gastos de explotación*

de las varias compañías que fueron partes en el contrato, siendo el saldo neto de ganancias, repartido entre ellas proporcionalmente a sus capitales, sin tener en cuenta para nada, que un ferrocarril haya trabajado o tenido más tráfico que otro. Es claro que, contratos de esta naturaleza, producen el efecto práctico de la fusión de un número de empresas, que sin desprenderse efectivamente de su material rodante y propiedades, al explotar en común una zona, someten sin embargo a una tarifa única, toda una región del país. Es decir que produce el efecto de un verdadero monopolio.

Como se puede fácilmente observar, la referida ley de 1887, iniciaba una nueva política económica en los transportes y sobre todo, creaba un organismo nuevo como la Comisión de Comercio entre Estados, encargada de aplicar estas disposiciones legales.

Este paso decisivo era sin embargo imperfecto, por muchas razones y entre otras, porque la Comisión de Comercio, encargada de juzgar, de la justicia y equidad de las tarifas ferroviarias, actuaba a la manera de tribunal, que podía declarar ciertas tarifas nulas, por excesivas o injustas, — existiendo apelación de este fallo, sólo ante las Cámaras Federales de Circuito—; *pero sin que la Comisión aludida, tuviere la facultad, al anular una tarifa, de decidir o establecer cuál era la tarifa que en su criterio consideraba justa y razonable de acuerdo a la ley, a los capitales insumidos y a las necesidades del momento.*

Además, la Comisión que tenía sobre sí, el rol de dar tan importante veredicto, estaba constituida únicamente por cinco miembros, que carecían de las seguridades de imparcialidad con que después se los dotó, estableciéndoseles un elevado sueldo anual e inamovilidad, en sus cargos, por un número de años.

Debido a estas imperfecciones de la ley de 1887, y al nacimiento de nuevas empresas de transporte en el orden ferrocarrilero, como asimismo compañías tranviarias y particularmente la implantación del moderno transporte del petróleo crudo, como se efectúa en la actualidad, por cañerías, que se extienden centenares de millas, desde el golfo de México hasta Nueva Jersey; — a la vez, que la multiplicación de los teléfonos y de la conducción por cables de energía eléctrica, hizo que esta ley embrionaria, se completara con las mencionadas anteriormente, la última de las cuales, la "Transportation Act" de 1920, es una de las más importantes.

Así llegamos a tener al presente, el conjunto de disposicio-

nes legales más completo, referente a los transportes y sobre todo, un cuerpo "administrativo-judicial" como la "Inter-State Commerce Commission" o Comisión de Comercio entre Estados, que da verdadera eficacia a la ley en su aplicación.

III

¿Cuáles son las facultades de esta comisión de comercio?

Por de pronto, la Comisión de Comercio está constituida por once miembros nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, con sueldo estable de 12.000 dólares anuales y designados por un número establecido de años. En esta forma la Comisión mantiene su independencia y no se cercena la considerable autoridad que tiene, según veremos en seguida. Se ha tratado de hacer de ella, *más que un tribunal*; porque si bien es cierto que éste, como aquélla, puede declarar nulo un acto llevado a cabo por una empresa de transportes, la Comisión de Comercio puede ir aún más lejos, prescribiendo lo que la empresa debe hacer en lugar del acto nulo cumplido. Algo que no entra en las facultades de un tribunal.

Por otra parte, todos los ferrocarriles y elementos de transporte — que en los Estados Unidos, pertenecen en su mayoría al capital privado, — están sometidos a la Comisión de Comercio, que posee completa autoridad para establecer la forma de llevar la caontbilidad, las tarifas y todo lo que tiende a mejorar los servicios de transporte.

Así la ley ante todo, da los conceptos abstractos, pero indispensables, que deben tener las tarifas. Dice que deben ser *justas y razonables*. Toca a la Comisión de Comercio decidir, si de acuerdo a su criterio, en la práctica, las tarifas de todos los ferrocarriles librados a su contralor, se ajustan a esos dos conceptos.

Para determinar un punto tan capital, en sus funciones, la Comisión de Comercio, — a la que pertenecen técnicos, y en todo caso, hombres de larga experiencia en materia de ferrocarriles, — hace al igual que aquí, una valuación de la *cuenta capital* de cada una de las empresas y otra cuenta constituida por los *gastos de explotación*.

Sería hacer en exceso largo este informe, si me refiriera a los diversos *métodos de valuación* que se consideran adecuados y que han motivado largos fallos, hasta de la Su-

prema Corte de los Estados Unidos, acerca de si la valuación corresponde hacerse, teniendo en cuenta sólo el monto del capital primitivo que se invirtió a la iniciación de la empresa, es decir, la doctrina de la *valuación originaria*; o si como sostienen otros, la valuación debe ser hecha, *teniendo en cuenta lo que hoy costaría* poner en pie de funcionamiento, un ferrocarril en iguales condiciones; teoría que se conoce con el nombre de *Reproduction value*, o de *Reproducción del valor actual*. Aun otra indica una tercera tesis, — la más moderna, — diciendo que se debe asignar a esta “cuenta especial” un *Fair value*, o sea *una valuación razonable*.

Baste saber, que por cualquiera de estos métodos, la “Comisión de Comercio” decide, después de deducir de las entradas brutas los gastos de explotación, cuál es el verdadero capital invertido en la empresa y que está al servicio del público. Calcula luego, el interés a que esa suma líquida tiene derecho (en la actualidad el límite de las utilidades netas está fijado por la Comisión en el 6 %) y *sobre esa base y teniendo en consideración las condiciones económicas porque atraviesa el país, fija un máximo y un mínimo dentro del cual las tarifas de carga y pasajeros armonizan con los términos de la ley, de que deben ser justas y razonables*.

Toca a las empresas individualmente, fijar así sus tarifas, comprendiéndolas entre esos dos extremos, y si por cualquiera razón, los acarreadores decidieran proceder en violación de esta resolución, la “Comisión de Comercio” tiene el suficiente imperio para decretar la suspensión de las nuevas tarifas, aplicar las multas correspondientes a quienes aparezcan violándolas, junto con otras penalidades que van hasta la facultad de decretar prisión contra los acarreadores responsables.

Las decisiones de la Comisión de Comercio, equivalen a sentencia firme de primera instancia y *las partes lesionadas sólo pueden recurrir, en apelación ante las cámaras federales de circuito, que reveen el fallo de la Comisión, y en segunda y definitiva instancia lo modifican o confirman*.

Tal es someramente expuesto el proceso que se sigue en la Unión, para solucionar siquiera en parte, el arduo problema de las tarifas.

No pasará desapercibido, que con sólo esta misión, la labor la Comisión de Comercio es vastísima y de inmensa responsabilidad.

Pero hay aún más. Incumbe a esta misma Comisión, vigi-

lar que el público sea servido en las mismas condiciones y que no se favorezca a los grandes cargadores, dándoles mayores facilidades, concediéndoles mejoras en el servicio, o efectuándoles descuentos subrepticios, con el fin de mantenerlos de clientes constantes en determinadas empresas transportadoras. Es el capítulo relativo a *discrimination*, o "Favoritismo", que bajo mil formas veladas puede llegar a quebrar *la absoluta igualdad en el trato y en el servicio, que la ley asegura a todos*. Para no citar sino un caso resuelto últimamente por la Comisión, que revela hasta qué grado de sutileza se puede llegar en este capítulo del "favoritismo" y las dificultades que importa adoptar una resolución definitiva, mencionaré el ejemplo de dos grandes refinerías, situadas en dos puntos de la ciudad de Nueva York, para quienes el Lackawana Railway traía la caña de azúcar y carbón necesarios del interior del país.

El mencionado ferrocarril *no entra propiamente con sus vías férreas* a la ciudad de Nueva York, porque ello le reportaría un gasto desproporcionado a su capital (adquisición de terrenos, construcción de túneles, de estación, etc.) y por eso posee su estación terminal en la ciudad de Nueva Jersey, río Hudson de por medio de Nueva York y de la que en rigor de verdad, ésta es sólo un barrio. Allí, en Nueva Jersey, el ferrocarril Lackawana, embarca sus vagones en grandes chatas o "ferry-boats" y a lo largo del Hudson River y del East River que rodean la pequeña isla neoyorquina, en pocos minutos distribuye la carga destinada a la ciudad de Nueva York, llevando los vagones cargados *a domicilio* de los destinatarios, — fábricas, que en su mayoría están situadas a orillas de dichos ríos.

Así ocurría con las dos refinerías a que me refiero, con la diferencia que la una estaba más arriba en el curso del río que la otra y por consiguiente, algo más retirada de la estación Lackawana, que se halla casi a la desembocadura del Hudson.

El ferrocarril había trazado un límite imaginario de cuatro kilómetros — supongamos, — a la redonda de su estación terminal, a cualquier punto dentro de cuyo límite llevaba la carga por agua, mediante sus barcazas y remolcadores, sin recargo de flete.

Una de las fábricas aludidas, quedaba comprendida dentro del límite de los cuatro kilómetros y recibía en sus propios muelles la caña en bruto y el carbón que el ferrocarril le traía.

La otra estaba sobre el mismo río, pero un poco más lejos

y en todo caso fuera del límite especificado, y cuando quería que los "ferry-boats" le dejarán también la carga en sus muelles, *tenía que pagar un flete suplementario.*

La caña y el carbón venían del mismo punto, efectuando el mismo recorrido, por el mismo ferrocarril, consignadas ambas a Nueva York y sin embargo la una pagaba más flete que la otra... El producto de una de las fábricas tenía por consiguiente que resultar más caro, o uno de los dos industriales recoger menores ganancias.

"Favoritismo"... "Falta de igualdad en las tarifas"... — acusó ante la "Comisión de Comercio" la fábrica perjudicada. Y aunque a primera vista el caso parecía justificar la queja y aclarar una violación de las seguridades dadas por la ley, la Comisión en su fallo, — luego confirmado por la Corte Federal de Circuito, — declaró que por una de las fábricas tuviera la mala suerte de estar más lejos que la otra y por ello se le cobrara con justicia un flete extra, no alteraba la igualdad de las tarifas, ya que si la demandante solicitaba carga para Nueva York dentro del límite de los cuatro kilómetros, se haría el transporte *al mismo precio* y en iguales condiciones que para la fábrica competidora.

El ejemplo presentado, tiene por principal propósito demostrar, primero, la importancia de ciertos conflictos económicos y de derecho que también tenemos, pero que en la República Argentina debido *todavía* al escaso desarrollo industrial, aun no cobran la trascendencia que en Estados Unidos. Y segundo, la dificultad de las situaciones que la Comisión de Comercio está llamada a resolver y la magnitud de los intereses que dependen de su arbitrio, sin que hasta ahora se haya levantado una sola voz que no sea para aumentar la autoridad de ese cuerpo, en vez de restringirla.

Hay otro renglón más, igualmente importante en la ley, que la Comisión se encarga de hacer que se cumpla.

Es frecuente que las grandes empresas de ferrocarriles, además de ejercer la industria transportadora, desborden sus capitales hacia otras actividades comerciales y manufactureras. A menudo, un ferrocarril posee fundiciones de acero; o tiene minas de carbón; o adquiere acciones de otras industrias, no con el propósito de servir las necesidades internas propias de la empresa, sino de hacer de esas ramificaciones de sus actividades, una fuente de entradas más, que acreciente el dividendo anual de las empresas, que si principiaron siendo de transporte, al de-

rivar hacia otras ramas, pueden éstas llegar a ser también considerablemente importantes.

En estas condiciones, se da con frecuencia el caso de que un ferrocarril que comercia para sí en carbón o en acero, favorezca con su servicio de transporte a las industrias en las que tiene interés; y es claro que de tal modo, se transforma en letra muerta, la obligación del acarreador, de servir a todo el público en iguales condiciones. Las formas de este favoritismo, pueden llegar a ser variadísimas: concesión preferente de vagones; negar los mismos a industrias competidoras; tender desvíos de un ferrocarril hasta el mismo punto de producción de la carga; conceder estadías y sobre estadías más prolongadas a las fábricas propias que a las extrañas; sin contar las demás formas de proteccionismo, que ya hemos mencionado, de tarifas diferenciales y otras ventajas injustas.

Para evitar esto, la ley prohíbe a las empresas ferrocarrileras, transportar ninguna clase de productos propios, excepto madera. La razón de esta excepción, probablemente estriba en que la madera es uno de los elementos más necesarios para el ferrocarril y para todas las industrias. Que por consiguiente facilitar su afluencia a los centros industriales, reporta mayores beneficios al comercio, que los perjuicios leves que ocasionarían pequeñas preferencias de parte de los acarreadores. La "Comisión de Comercio", es fiel fiscalizadora del cumplimiento de esta cláusula prohibitiva para los ferrocarriles, ya que con capitales inmensos, que se multiplicaran en una determinada zona a todas las industrias, y teniendo estas a su servicio, el único medio de transporte, en una localidad, sometido como está ese capital variado a una sola dirección, se puede llegar fácilmente a suprimir toda competencia y de ahí al monopolio de la vida de una extensa región.

Evitar esto ha sido el móvil que guió a los legisladores a establecer esta restricción y es el propósito que persigue la "Comisión de Comercio" en el severo cumplimiento de ese artículo.

La tarea se hace más ardua, porque es un hecho evidente que casi todos los ferrocarriles tienen invertido parte de su capital en industrias subsidiarias.

El "New York Central Railway", por ejemplo, al hacer su gran estación de pasajeros en la ciudad de Nueva York, llevando sus líneas hasta el mismo corazón de la city; levantó en los terrenos adyacentes a la estación y al túnel por donde van las vías férreas, inmensos hoteles y casas de departamentos para

alquilar, que en la actualidad suministran al ferrocarril una entrada importantísima al final del ejercicio financiero anual. Difícil es concebir una inversión de capital que tenga menos relación con la industria de los transportes. Si citamos este ejemplo, es para demostrar, como decimos antes, que casi todas las empresas ferroviarias, explotan al mismo tiempo otra faz del comercio y que de esta manera, es fácil incurrir en un proteccionismo perjudicial, favoreciendo el transporte de ciertos materiales destinados a negocios particulares de las empresas, con preferencia a la carga del público.

“La Comisión de Comercio” también tiene a su cargo el deber de hacer que el excedente legal de las ganancias de los ferrocarriles, el 50 % sea entregado al Gobierno, como un fondo de reserva, cuyo interés se destina a la mejoramiento de la industria transportadora. Es decir, que siendo para el corriente año, el máximo de las ganancias que una empresa puede obtener, el 6 % de su capital, si por una razón inesperada llegara a obtenerse el 7 %, la mitad de ese 1 % de excedente, se destinaría a un fondo de reserva a cargo del Gobierno, el interés del cual, según menciono, se aplicaría a mejorar los servicios.

Como si lo referido no diera aún absoluto contralor a “La Comisión de Comercio” sobre los transportes de la Nación, la ley del año 1920, ha encargado a este mismo organismo administrativo, estudiar y poner en práctica un plan razonable y armónico, *por el cual se dividan los ferrocarriles de todo el país en un número limitado de sistemas.*

La Comisión ha estudiado ya el problema y decidido que los ferrocarriles existentes — que son todos particulares, — deben ser consolidados en 19 grandes sistemas, que en lo sucesivo, podrán servir las zonas de los diversos Estados, con menos capital del que ahora tienen invertido, lo que equivale decir, con reducción de las tarifas y beneficio de los cargadores.

El plan concebido es vastísimo y uno sólo de los capítulos, — cuyo estudio demandaría muchas páginas—, establece la cooperación entre esos diez y nueve sistemas ferroviarios, evitando duplicación de vías en zonas ya explotadas, reduciendo material rodante que podría obtenerse, facilitándose recíprocamente unos a otros, cierta clase de vagones, como son frigoríficos o para transporte de cereales, de ganado y de petróleo, que sólo en ciertos meses se requiere este material especial y que en el inmenso territorio de los Estados Unidos, se utilizaría alterna-

tivamente en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste, según las épocas del año y las oscilaciones de la producción.

El breve bosquejo hecho en las líneas que preceden, con respecto a la intervención que tiene la *Comisión de Comercio entre los Estados*, sobre una de las facetas de la industria transportadora, — los ferrocarriles—, hace concebir la amplitud de las funciones que desempeña, con sólo tener en cuenta que la Comisión desde el año 1910, ejerce la misma intervención en las compañías de telégrafos, teléfonos, en transportes por caños, —excepto gas, y aguas corrientes,— compañías de coches dormitorios, restaurants y demás servicios públicos subsidiarios y derivados de los transportes.

Depende de la Comisión de Comercio una Subcomisión denominada *Railway Labor Board*, que arregla las disputas entre patronos y obreros ferroviarios, estudia las condiciones de trabajo de los obreros vinculados al transporte, y declara la justicia o injusticia de su salario.

Aunque las decisiones de esta Subcomisión, todavía no han llegado a pasar del carácter de una mediación amigable, puesto que sus decisiones no son compulsivas, el hecho de que en el año 1920 más de 2.000.000 de personas trabajaran en los ferrocarriles, tranvías y otros medios de transporte, representando anualmente sus salarios dos mil ochocientos veinte y ocho millones de dólares, indica la responsabilidad de esa Subcomisión, a la que en breve se le completarán sus facultades, compeliendo a aceptar como obligatorias sus decisiones para el caso de desavenencias entre el capital y el trabajo. Este complemento ha sido ya propuesto al Congreso en el año 1922 por el ex presidente Harding, diciendo: “que la tarea de fijar las condiciones del trabajo en los ferrocarriles, debía transferirse íntegramente, del “*Railroad Labor Board*”, a una división especializada, *que sería en verdad, una ampliación de la “Interstate Commerce Commission”*. De tal modo, que la fijación de los salarios y de las tarifas ferroviarias, estuvieran a cargo de la misma autoridad y que sus decisiones en lo que respecta a obreros, fueran compulsivas para ambas partes, “retirándose en cambio a los empleados el derecho a la huelga” (1), que ya la Suprema Corte declaró ilegal.

Tales pueden decirse, son las funciones y el rol que en la economía general de la nación desempeña la “Inter State Com-

(1) “*Problemes in Economics*”, Seager, New York, 1923.

merce Commission”, que en el curso de este informe hemos llamado “Comisión de Comercio entre los Estados. Tal es también el futuro que tendrá esa Comisión, y que ya se anticipa, puesto que se le va dotando cada vez de mayor autonomía y de mayor poder y dominio sobre todas las industrias transportadores de la República, que quedan completamente sometidas a su fallo imparcial.

IV

Federal Trade Commission, o Consejo Federal de Comercio

Hemos dicho que la Intes-State Commerce Commission, o Comisión de Comercio entre los Estados, tiene a su cargo el contralor de la industria de los transportes, y particularmente de los ferrocarriles.

La Federal Trade Commission o Consejo Federal de Comercio, tiene las mismas funciones pero con respecto a las industrias manufactureras o transformadoras. Vale decir, vigila y encamina el movimiento industrial de los Estados Unidos, resuelve sus problemas de acuerdo a las leyes existentes y propone nuevas soluciones al Congreso para que adopte las medidas necesarias.

Este Consejo Federal de Comercio, tuvo su origen en lo que se conoció con el nombre de “Bureau of Corporations”.

El “Bureau of Corporations”, fué creado en 1903 bajo la presidencia de Roosevelt para dar cumplimiento a las leyes dictadas en contra de los “Trusts” o monopolios, especialmente la Sherman Act.

En efecto, los monopolios en diversos órdenes, estaban adquiriendo proporciones enormes en Estados Unidos. Ahogaban a las industrias nacientes competidores y se apoderaban con sus grandes capitales del comercio de muchos Estados y territorios nacionales. Cuando se sancionó en 1890, la Sherman Act. que prohibía “todo contrato o convención, bajo la forma de “truts” o de otra manera, o de cooperación para restringir el comercio entre los varios Estados o con Naciones extranjeras”, fué necesario para hacer efectiva esta ley, crear una oficina administrativa que se llamó “Bureau of Corporations”, encargada de investigar las ramificaciones que las sociedades anónimas tuvieran, y el desarrollo de su comercio y la política general que

seguían, a fin de determinar si esto importaba una violación de la Sherman Act o ley de monopolios.

El Bureau of Corporations llevó a cabo una labor eficaz. Favoreció considerablemente las industrias en diversas partes del País, obstaculizó las tareas de los "trusts", que no contaban, como es natural, con la buena voluntad del público y es así como en 1914 el Congreso amplió los poderes del Bureau of Corporations y le cambió de nombre, creando la actual *Federal Trade Commission* o *Consejo Federal de Comercio*.

Este Consejo está compuesto por cinco miembros que duran siete años en sus funciones y tienen un sueldo fijo de 10.000 dólares.

Las funciones de este Consejo Federal, están determinadas por la parte de la ley del año 1914, que dice: "*Que el Consejo tendrá todos los poderes necesarios para investigar todas las sociedades anónimas ("Corporations"), que ejercen el comercio entre dos o más Estados, excepto aquellas sociedades anónimas que son bancos, o las que son acarreadoras públicas*".

Esta transcripción de la ley, es la que mejor idea da de la organización económica de los Estados Unidos, a que me he referido, al comienzo de este trabajo. ¿Por qué es, que en la jurisdicción del "Consejo Federal de Comercio", entran todas las sociedades anónimas, menos los Bancos y las que son acarreadoras públicas? Sencillamente, porque para esas otras sociedades, que son acarreadoras públicas, ya existe, como hemos visto, un organismo que se ocupa de ellas, y que es la "Inter-State Commerce Commission" o "Comisión de Comercio entre Estados". Y en cuanto a los Bancos, si también entran en la excepción, es por que según se explicará en el siguiente capítulo, el "Directorio de los Bancos de Reserva Federal, es quien tiene sobre el resto de las instituciones bancarias, un dominio indirecto.

Claramente se ve pues, que en esa disposición breve y explícita de la ley, se deslindan las facultades de las tres Reparticiones Administrativas que analizamos.

En efecto, el propósito preponderante que persigue el "Consejo Federal de Comercio", es desde luego, el cumplimiento de las leyes contra los "trusts", como he dicho, — la "Sherman Act" y "Clayton Act", — y principalmente, evitar lo que se designa con la expresión de "competencia desleal", que en la lucha contra los "trusts", tanto ha preocupado al Gobierno,

puesto que este es en realidad uno de los medios de llegar al monopolio de determinada región.

La "Clayton Act", impide entre varias otras cosas, que un industrial venda *exclusivamente* a determinado comprador, que ofrece en pago en iguales condiciones, el mismo precio.

Tampoco permite la adquisición de las acciones de una sociedad por otra, o la combinación de dos sociedades anónimas, "*si esta formación tendrá por efecto disminuir la competencia, restringir el comercio o tender a crear un monopolio*".

Estas disposiciones a primera vista, para quien no conoce el ambiente de los Estados Unidos, parecerían arbitrarias. Todas ellas se encaminan a impedir la *competencia desleal* de que hemos hablado más arriba.

Son sin embargo, disposiciones necesarias en aquella Nación, porque los capitales y el movimiento industrial han adquirido, proporciones extraordinarias, que producen efectos también extraordinarios que nosotros no conocemos.

Fusiones de fábricas de ciertos productos en todo un Estado, producen verdaderas conmociones en la economía general y traen grandes desequilibrios, que serían frecuentes, si no existieran leyes tan enérgicas. El público consumidor, se vería extorsionado y el desarrollo de ciertas industrias se limitaría a lo estrictamente necesario para suplir restringidamente la demanda y favorecer un determinado monopolio.

Si conseguimos, colocarnos pues, dentro del ambiente de los Estados Unidos, y con ese espíritu analizamos una ley como la "Clayton Act", inmediatamente veremos que la arbitrariedad que nos llamó la atención al principio, es sólo aparente y que esa misma ley permite transacciones de buena fe, que no tienden a disminuir la competencia. Y que si es cierto que no se permite vender a dos compradores un "mismo producto", a diferente precio, "*se permite diferencia en el precio, basados en grados, calidad y cantidad, o costo de producción o transporte del artículo*", siempre que, como digo, no traiga esto una disminución de la competencia.

Resulta manifiesto que la "Clayton Act" y la "Sherman Act" son leyes sabias, en beneficio de la economía del país, que llevan el propósito, la una de evitar la "*Competencia desleal*", la otra de reducir los monopolios o trusts. Y es así que si antes nos parecía injusto impedir que un industrial vendiera su mercadería a quien quisiera, en la cantidad que deseara y al precio que gustara, sea justo que ya no pueda vender a menos precio del costo, como

ocurría antes de la "Clayton y Sherman Act" con el fin de apoderarse de una zona, puesto que ello mata al comercio y perjudica a la comunidad. Las disposiciones que parecían injustas, reconocen entonces, la estricta equidad que las inspiró.

Evitar la *competencia desleal*; la formación de los trusts" o monopolios; presentar una memoria anual sobre las investigaciones llevadas a cabo, acerca del desarrollo industrial del año; y por si mismas o a pedido del Procurador General de la Nación, iniciar y proseguir juicios contenciosos administrativos contra industriales, — decisiones, de las que sólo hay apelación ante las Cámaras Federales, es la verdadera misión de esta "*Federal Trade Commission*" o "*Consejo Federal de Comercio de los Estados Unidos*".

Agréguese a ello, los estudios para proponer nueva legislación y cuando se presenta un caso importante que no admite la demora de la sanción de una ley, el Consejo Federal de Comercio actúa como tribunal o *Corte de equidad* (Master Inchanery).

La importancia de los intereses librados al criterio del "Consejo Federal de Comercio", puede apreciarse por la cifra que arroja el impuesto a la renta, que es el índice indicador del movimiento industrial.

El número de sociedades anónimas que en el año 1920 pagaban impuesto sobre el producto neto de sus utilidades era 203.233. Fuera de que 142.362 sociedades anónimas, declararon ese mismo año no haber obtenido ganancias, y por consiguiente estaban exentas de los pagos de impuestos. Fácilmente se puede calcular, que de estas 345.595 sociedades anónimas industriales, *por lo menos* 100.000 ejercían el comercio, más allá de los límites de un solo estado, y por consiguiente venían a quedar sometidas a la jurisdicción del "*Consejo Federal de Comercio*".

Imagínese lo que estas Sociedades representan en capital invertido y su producto anual, cuyo contralor, como digo, está librado a los cinco miembros del "Consejo Federal de Comercio."

Fundado en la experiencia y en el conocimiento del ambiente industrial de los Estados Unidos, que de esta manera adquiere el "Consejo Federal de Comercio", a la par de las funciones de contralor y de tribunal que la ley le confiere, también posee la facultad de proponer al Congreso nuevas

leyes, o modificación de las existentes, para mejoramiento de los intereses manufactureros del país.

En el hecho, casi todos los proyectos de ley, cuando tienen relación con la industria, reconocen por origen el Consejo Federal de Comercio” y los que no parten de allí, son por lo menos sometidos al dictamen del mismo, antes de ser sancionadas. He ahí como pueden resumirse las facultades de esta importante rama de la Administración.

V

El Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal

El “Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal”, es como se sabe, una Comisión que tiene su sede en Washington, compuesta de seis miembros, más el Secretario del Tesoro y el Depositario de la Moneda.

Es conocida la organización que tiene el Sistema de Bancos de Reserva Federal de los Estados Unidos, que se halla dirigido por este Directorio Central residente en la Capital. Se sabe que los doce Bancos Federales de Distrito, distribuidos en diversas partes del Territorio de la Unión, son instituciones que desempeñan iguales funciones con respecto a los Bancos particulares, que las que estos desempeñan con respecto a las personas que giran individualmente. Como muy bien han sido definidos, son *Bancos de Bancos*. Vale decir que los Bancos particulares hacen con los Bancos de Reserva Federal de sus respectivos Distritos, las mismas operaciones que un comerciante efectuaría con los Bancos de que es cliente: descuentan, redescuentan, conservan en depósito parte de su capital, mantienen una cuenta corrientes, etc.

Estos doce Bancos de Reserva Federal de Distritos, agrupan a su alrededor más de 10.000 Bancos particulares, que en esta forma vienen a pertenecer al Sistema y gozar de las ventajas de los redescuentos y otras facilidades que el Sistema proporciona.

A su vez, estos doce Bancos de Distrito, se hallan dirigidos en sus líneas generales, por el gran Directorio Central ubicado en Washington.

Sería muy largo hacer una descripción completa del rol que desempeña el Sistema de Reserva Federal, y lo que interesa en realidad, es conocer más bien, las funciones del “Di-

rectorio Central", que viene a tener sobre los 10.000 Bancos particulares, una misión equivalente a la que hemos visto que posee la "Comisión de Comercio entre los Estados", para los transportes y el "Consejo Federal de Comercio" para las industrias.

Desde luego, que en la forma que dejamos sentados que se encuentran distribuidos los doce Bancos Federales de Distritos, que tienen indirectamente dependientes de ellos los 10.000 Bancos particulares, o sea la tercera parte de todos los existentes en el país y en conjunto gobernados o dominados por el Directorio Central, ya se apercibe el poder considerable que éste inviste.

Pero hay más, y el Directorio Central del Sistema Federal, con la facultad de fijar la tasa de interés de los redescuentos y la inflación y desinflación de la moneda, llevando su influencia más allá de los Bancos particulares, prácticamente adhiere al Sistema Federal el resto de los Bancos y ejerce una verdadera hegemonía sobre las finanzas de la Nación.

Omitiremos referirnos al proceso de inflación y desinflación de la moneda, porque ello requeriría un considerable espacio, y nos limitaremos a exponer, cómo se fija automáticamente el tipo de interés en toda la Nación.

VI

El interés de los redescuentos. — Operaciones en mercado abierto.

Es sabido que cuando un Banco particular, efectúa un descuento a uno de sus clientes, mediante la firma de un simple documento, — si es que el crédito del solicitante es muy bueno—, o mediante la entrega en caución de títulos de la deuda pública u otro papel capaz de producir renta, se desprende de una parte de su capital, o más correctamente de parte de su encaje metálico.

Cuando estas operaciones se hacen en considerable escala, el Banco particular se ve en la necesidad de acudir al Banco de Reserva Federal de su distrito, a los efectos de que éste le redescuente los documentos recibidos de los diversos clientes.

En esta forma el Banco particular tiene un campo casi ilimitado donde operar y por consiguiente un campo ilimitado tam-

bién para ganar con el interés que cobra a aquellos a quienes concede los descuentos.

Ahora bien, el Banco Federal del Distrito, cobra al Banco particular a quien redescuenta, un interés módico por la operación. ¿Quién es el que fija el tipo de interés? El Directorio Central de Wáshington.

Ahora bien, cómo entre el interés que le cobra el Banco Federal y el interés que cobra el Banco particular al cliente, hay una íntima relación, ya que el interés del Banco particular sería siempre dos o tres puntos mayor que el interés que paga por el redescuento al Banco de Reserva, resulta manifiesto que al tener el Directorio Central del Sistema de Reserva, la facultad de establecer el tipo de interés de los redescuentos, indirectamente también fija el interés de las sumas facilitadas al cliente del Banco particular. *Menor interés cobra el Banco Federal al Banco particular, menor interés cobra éste a sus clientes y viceversa.*

Es por eso, que al establecer la tasa de interés para los 10.000 Bancos particulares, también se establezca la tasa de interés para los clientes de esas 10.000 instituciones.

Una decisión tan importante, es claro que produce también su efecto entre los otros Bancos independientes de los 10.000 mencionados, ya que si éstos descuentan a un precio mayor que los otros Bancos del Sistema, perderían toda la clientela.

Por consiguiente, la resolución del tipo de interés que fija el Directorio Central alcanza también a los Bancos extraños al Sistema, *lo que es lo mismo, a decir sin exageración, que es el Directorio Central de los Bancos de Reserva, el que fija el tipo de interés para todos los Bancos.*

Es natural que el Directorio no fije arbitrariamente ese tipo, sino que lo establece teniendo en cuenta las condiciones del momento en cada región del país, la mayor o menor necesidad de dinero, las perspectivas de la producción y otros factores igualmente importantes.

Pero supongamos que no obstante que el Directorio ha fijado como tipo de redescuento el 4 %, los Bancos particulares siguieran cobrando 8 % verbigracia. A 8 % es muy difícil que un particular que no esté muy necesitado de dinero, solicite un descuento. Existe restricción del crédito. Las condiciones son demasiado gravosas. Y sin embargo, a criterio del Directorio Central de Wáshington, existe una evidente conveniencia, por razones tendientes a favorecer la producción o fomentar las industrias o

porque ganancias desmedidas no están justificadas, de conceder liberalmente créditos a los industriales. Decide en consecuencia reducir la tasa del redescuento de 4 % a 3 % por ejemplo. Es decir, alentar a los Bancos particulares mediante las ganancias que le proporciona, una tasa de interés bajo, a que concedan fácilmente crédito al público.

Es seguro, que el efecto de una medida semejante, sería que los Bancos particulares disminuyeran en un punto su interés reduciéndolo a 7 %. A una tasa moderada como esta, el público acudiría solicitando descuentos, que los Bancos concederían gustosos, ya que ello importa mayores ganancias.

Se apercebe así, inmediatamente la influencia decidida que el Directorio Central tiene, no sólo sobre el tipo de interés de todos los Bancos, sino también sobre la mayor o menor liberalidad en los créditos.

Pongámonos, sin embargo, en el caso curioso de que en el ejemplo presentado, los Bancos decidieran mantener su tipo de interés a 8 %, desdeñando hacer ganancias fáciles y que la restricción en los créditos, se mantuviera con respecto al público. ¿Qué recursos queda a los Bancos de Reserva Federal para contrarrestar la oposición de parte de los Bancos particulares? *Hacer operaciones en Mercado Abierto.*

Los Bancos de Reserva Federal, en vista de la tirantez de esta situación, decidirían sin duda, emplear la poderosa arma denominada *Operaciones en Mercado Abierto*, que vence todas las resistencias de las demás instituciones bancarias.

Hacer "Operaciones en Mercado Abierto", es un medio sencillo por el cual los Bancos de Reserva, en vez de hacer redescuentos a los Bancos particulares y éstos hacer descuentos a su cliente, se presentan a la Bolsa, al *Mercado del dinero*, y ofrecen directamente al público, descuentos al tipo irrisorio de interés de 3 %, que supongamos *es el establecido por el Directorio para los redescuentos a los Bancos.*

Ante esa ventaja considerable, los Bancos de Reserva Federal absorben por el momento, la clientela de los Bancos particulares y si éstos no desean mantener la paralización de sus operaciones, que es pérdida de vida para los Bancos, se ven obligados a reducir el interés de sus descuentos del 8 % al 6 %, por ejemplo. Ante la transacción lograda, el Directorio Central de Washington, suspende las "Operaciones en Mercado Abierto" y renueva la concesión de redescuentos a los Bancos particulares: *el objeto que se propuso el Directorio, reducir el interés de*

los descuentos y hacer la concesión del crédito fácil, ha sido obtenido.

He ahí, como se puede en verdad, decir que el Directorio Central de los Bancos de Reserva Federal, contralorea las actividades financieras de todo el país.

Agréguese que además los Bancos Federales desempeñan funciones de Cámaras Compensadoras o "Clearing"; que el Directorio Central propone nueva legislación bancaria y muchas otras iniciativas que no mencionamos, porque sería imposible hacer aquí una referencia de las múltiples funciones que posee el Sistema Federal.

Lo precedente da una idea breve de la misión de los Directores del Sistema de la Reserva Federal, que al igual que los miembros de las otras Comisiones aludidas antes, duran diez años fijos en sus funciones en sus funciones y tienen un sueldo de 12.000 dólares, que no puede ser disminuído, y que asegura así su rectitud e independencia.

Conclusiones

Con lo expuesto sintéticamente, se puede obtener una idea aproximada del poder que poseen estas tres Comisiones en los Estados Unidos, que como dije al principio, resumen el Gobierno Económico de la Nación.

Doy por reproducidas las consideraciones indicadas antes de ahora, (en las primeras páginas de este trabajo) que a mi juicio harán que tarde o temprano, tengamos que adoptar nosotros, instituciones de esta naturaleza, por ser las más aplicables a nuestras necesidades, ya que el sistema de algunos países europeos, como por ejemplo el empleado en Alemania antes de la guerra, para el contralor de los ferrocarriles, aunque muy bueno, resulta casi imposible trasplantarlo a la República Argentina.

La solución de nuestros problemas es muy difícil que la encontremos en los ejemplos y la experiencia que podamos adquirir de los países europeos. La solución nos la dará *siempre los Estados Unidos*, por la similitud de condiciones en que aquella nación se halla comparada con la nuestra. Lo único que falta es hacer conocer en nuestro país, las instituciones de la Unión, y ese es el propósito que inspira el presente informe.

VÍCTOR DANIEL GOYÍA.

Buenos Aires, 8 de Septiembre de 1924.