TENDENCIAS INFLACIONISTAS EN AMERICA LATINA Y POSIBLES INSTRUMENTOS DE CONTROL

Eduardo Montealegre Wáshington, D. C.

Causas generales

N lugares de industrialización avanzada, como Inglaterra

y Estados Unidos, que cuentan con un mercado interno considerable y en donde por factores institucionales, por características colectivas y por lo elevado de los sueldos y salarios y del estándar de vida, los ahorros constituyen una fuerte proporción del ingreso nacional, es decir, el consumo es relativamente bajo, son las inversiones las que desempeñan el papel primordial en el funcionamiento de la economía. Por medio de ellas se reincorpora al sistema lo que ha sido sustraído por los ahorros, y sus altas y bajas repercuten primaria y secundariamente sobre el volumen del ingreso nacional y de la producción, sobre la ocupación y sobre el consumo, determinando prosperidad o depresión.

Mas en donde una verdadera industrialización apenas comienza y de consiguiente existe una dependencia muy marcada en artículos de manufactura extranjera, en donde el mercado interno es limitado, el estándar general de vida relativamente bajo, los sueldos y salarios reducidos, los ahorros pequeños, etc., las exportaciones desempeñan el papel de las inversiones. Por ello, prosperidad y depresión en las economías latinoamericanas estarán, mientras el estado de economía actual persista, subordinadas al precio y volumen de las exportaciones.

Semejante dependencia de las exportaciones, así como el hecho de que en su mayor parte éstas consisten en materias primas para

industrias y en artículos alimenticios de comercio internacional, colocan a la América Latina en una condición pasiva muy desventajosa. Cuando existe un quebranto en la actividad económica de los grandes países industriales, no sólo el precio de sus productos de exportación decae, sino que su volumen es doblemente limitado por la pequeñez de la demanda y por su inelasticidad, o sea la falta de reacción ascendente a la baja de los precios. Por el contrario, las importaciones no siguen el decaimiento de las exportaciones sino con un retraso regular y el precio de los artículos manufacturados baja menos, principalmente debido a que la demanda de ellos es relativamente elástica. Tenemos aquí el germen crónico de un desequilibrio que se agrava cuando se toman en cuenta los elementos inflexibles en la balanza de pagos internacionales, como son los intereses y amortizaciones de empréstitos.

Por otra parte, con la posible excepción del café, que fué valorizado por la política del Brasil mantenida hasta 1937, los precios de los productos que exporta la América Latina son impuestos desde el exterior. Y la pasividad y la vulnerabilidad a fuerzas externas se intensifica por la carencia de elementos de compensación interna y por falta de diversificación en la producción.

Lo mismo es cierto para el movimiento cíclico inverso. La prosperidad disfrutada por las repúblicas latinoamericanas durante los años precedentes a 1929 se caracterizó por un fuerte influjo de divisas provenientes de un bonancible comercio internacional, de inversiones directas de origen externo y de empréstitos extranjeros.

El fenómeno presente

En contraposición con Estados Unidos, donde el peligro actual de una inflación proviene de los crecidos desembolsos del gobierno, del gran aumento del ingreso nacional y de una reducción en la cantidad de los artículos y mercaderías disponibles para el consumo de la población civil, en América Latina tiene como origen: 1) un

costo superior en los artículos importados, transporte y seguro marítimo; 2) la substitución, en todo o en parte, de los mercados acostumbrados por mercados de aprovisionamiento más caro; 3) la producción interna de artículos que antes se adquirían en el exterior a más bajo precio; 4) mejores precios y en muchos casos mayor volumen de exportaciones; 5) déficit presupuestales y aumento de gastos y obras públicas; 6) obras de mejoramiento y nuevas empresas financiadas por fondos y préstamos extranjeros; 7) movimientos internacionales de dinero con fines especulativos; y 8) una disminución considerable de las importaciones.

En resumen, tres son los factores inflacionistas: costo de los artículos, acrecentamiento de las obras públicas y un exceso de divisas producido por saldos favorables en la balanza internacional

de pagos.

Con referencia al costo se puede decir que el aumento se debe a que el precio de los artículos ha ascendido por razones de orden interno, como en el caso de los artículos importados de Estados Unidos, así como por el aumento en las tarifas de fletes y seguros. Cuando aún pueden obtenerse ciertos productos en los mercados acostumbrados, sin embargo, el alza en los precios se debe más que a las razones apuntadas a operaciones especulativas, agravadas por un crecimiento inusitado de intermediarios. La Oficina de Control de Precios de Estados Unidos ha tiempo fijó un límite al precio de los artículos de exportación, entre otras razones, para no contribuir a la inflación en el mercado consumidor, lo que vendría a repercutir en el valor de las materias primas necesarias para la guerra. No obstante, el precio de mercaderías importadas ha continuado elevándose en América Latina. Brasil ha adoptado medidas muy serias para evitar el aumento y reducir el número de intermediarios.

Respecto a ciertas materias alimenticias, como el arroz en Colombia y otras partes, el aumento de precio lo motiva la producción, en condiciones menos favorables, de algo que se adquiría más barato

en el Lejano Oriente. Y, por último, imposibilitados de abastecerse en Estados Unidos, los importadores han buscado lugares de un mayor costo de producción y se han visto obligados a pagar precios más altos por artículos de calidad inferior.

Un aumento de obras públicas financiadas con fondos nacionales estimula la tendencia inflacionista en un doble aspecto: 1) los gobiernos compiten por la mano de obra, en general escasa, en momentos de una ocupación casi total, con lo cual se contribuye al alza del costo de producción interno; y 2) debido a que los impuestos indirectos forman la base de los sistemas tributarios, más obras públicas significan, regularmente, más impuestos y más impuestos indirectos, mayores precios. Las obras financiadas con fondos extranjeros aumentan la competencia por la mano de obra y acrecientan el medio circulante. Además, ciertos gobiernos han emprendido, por razones políticas, obras públicas mediante déficit presupuestales, financiándolas por medio de préstamos de los bancos.

En circunstancias ordinarias hubiera ocurrido un movimiento compensatorio de importaciones, no sólo por la elevada propensión a importar que se observa en países de un desenvolvimiento económico similar --es decir, porque gran parte del incremento del ingreso nacional sería gastado en artículos de producción extranjera—, sino también porque habiendo los índices generales de precios en América Latina subido más que en otros lugares - Estados Unidos, por ejemplo-, las importaciones tenderían a aumentar y las exportaciones a decrecer. Sin embargo, las condiciones actuales lo impiden porque el ingreso nacional en Estados Unidos ha crecido relativamente más que en América Latina, porque Estados Unidos tiene que comprar las materias primas necesarias para la defensa a cualquier precio y porque las dificultades de transporte y la escasez general no permiten que se opere un reajuste. Por ello y por el influjo de divisas debido a las otras razones existe un saldo favorable en la balanza internacional de pagos.

El exceso de cambios internacionales es el factor más importante

en el aumento del medio circulante. Tomando como ejemplo el caso de Costa Rica, y haciendo referencia exclusiva a elementos monetarios, se verá que de diciembre de 1937 a junio de 1943 el medio circulante había ascendido de 49.6 a 153.0 millones de colones, es decir, 93.4 millones, lo que equivale a un 188.3 por ciento. Durante el mismo lapso las reservas internacionales subieron en 85.5 millones, que corresponde al 91 por ciento del aumento del medio circulante.

Los saldos favorables en la balanza de pagos incrementan el numerario al cambiar las divisas por moneda nacional; crecen los depósitos, la liquidez y las reservas de los bancos y, de consiguiente, el medio circulante. Muchas veces los descuentos y préstamos bancarios también aumentan; en otras disminuyen ya que la mayor actividad económica y la mayor cantidad de dinero en circulación habilitan a los productores y distribuidores a financiar sus negocios independientemente de los bancos.

Medidas anti-inflacionistas

En términos generales, las medidas fiscales o monetarias conducentes a contrarrestar un movimiento inflacionista tienden: 1) a equiparar la oferta con la demanda mediante control de precios y racionamiento; 2) a aumentar la producción interna; 3) a favorecer importaciones; 4) a disminuir el poder adquisitivo en manos del público; y 5) reducir la capacidad de los bancos para aumentar el crédito.

Control de precios y racionamiento

Económica y políticamente el fuerte incremento de precios experimentado en los últimos tres años es uno de los problemas más delicados en América Latina. Todos los países han adoptado medidas encaminadas a controlar su marcha ascendente ya sea con base en costo efectivo o congelándolos en un momento determinado.

El control de precios tiene por objeto la equiparación de la oferta con la demanda, cortar ganancias inmoderadas y evitar un alza mayor en el costo de la vida con sus resultados acumulativos. Un alza en el costo de la vida ocasiona, tarde o temprano, un aumento en sueldos y jornales; éste un aumento en el costo de producción, el cual, a su vez, se manifiesta en nueva alza de precios. Sucede, además, que como los sueldos y jornales no varían al mismo tiempo que el costo de la vida, ni en la misma proporción, sino con un retraso considerable, un alza de precios —por sí sola— produce siempre, en forma temporal más o menos larga, injusticias en la distribución de los productos.

El funcionamiento efectivo del control de precios requiere un personal administrativo bien entrenado, un extenso sistema de inspección y una serie de medidas adicionales sin cuya ayuda resulta ineficaz. Mientras exista una intensa presión sobre la cantidad de artículos disponibles, por el exceso de demanda, ocasionada por los factores apuntados anteriormente y por un ascenso en la productividad general, y mientras los sueldos permanezcan incontrolados, continuará aumentando el costo de la vida a pesar del control sobre los precios.

El control de sueldos y jornales no significa que de cualquier manera han de mantenerse al nivel en que secularmente han estado. Y mucho menos que por razones de inflexibilidad o por pura explotación económica vaya a constreñirse al trabajador del campo y de la ciudad a recibir idéntica porción cuando se enfrenta a un alza de precios que en forma desigual recae sobre él. A mi entender, ello significa que no habrá de permitirse el alza inmoderada a que podría conducir el libre juego de las fuerzas económicas, sobre todo en donde la ocupación se ha desarrollado en mayor escala. El alza de sueldos y jornales es imperativa, más aún cuando se tiene en cuenta que el costo de producción no ha crecido lo mismo que las ganancias. Es verdad que en ciertos lugares la competencia causada por obras públicas de orden estratégico infló los jornales y que todo

aumento de sueldos tiene matiz inflacionista; mas, en general, puede decirse que los sueldos y jornales han sido factor insignificante en el movimiento inflacionista en América Latina.

El control de precios por sí sólo no asegura una equitativa distribución y si se trata de nivelar la oferta con la demanda, un sistema de racionamiento es indispensable. Una vez que ciertos artículos han sido racionados, comúnmente aquellos de primera necesidad, el exceso de poder adquisitivo presiona sobre otras mercaderías que, a su vez, tienen que ser racionadas. El racionamiento acarrea más racionamiento y como sería muy difícil y costoso operar un sistema de racionamiento total, el excedente de demanda ha de menguarse en virtud de otros instrumentos.

Aumento de impuestos

Uno de los medios más eficaces para reducir la circulación monetaria, pero que presenta muchas dificultades políticas, es un incremento de los impuestos que no vaya a contribuir, por su incidencia sobre el consumidor, a un aumento de los precios. Corroborando lo anterior, podrían reducirse ciertos tributos indirectos. Por ejemplo, la reducción de ciertos derechos de importación, al propio tiempo que favorecería una mayor entrada de productos, vendría a disminuir el costo de artículos necesarios, siempre que no se permita al comerciante distribuidor la absorción de la rebaja en su exclusivo beneficio.

No obstante que en casi todos los países de América Latina existen en la ley impuestos directos y progresivos, éstos no son tan equitativos como en otras naciones de desenvolvimiento económico más avanzado y de características sociales diferentes. Todos tienen un carácter regresivo en el sentido de que la ley se aplica con menor fuerza al más fuerte, con lo cual no se compensa, sino que se aumenta en parte, el defecto crónico de regresividad de que padecen

los sistemas tributarios. Fuera de la injusticia que fundamentalmente encierra, la regresividad da menos flexibilidad al sistema.

En ninguna parte podría esperarse que los impuestos aumentaran tanto como en Estados Unidos, Inglaterra y el Canadá, desde que no se tiene la apremiante necesidad de la guerra; pero sí en aquellos países en donde no existen todavía, podrían introducirse impuestos sobre la renta, sobre exceso de ganancias, etc., y en donde ya están incorporados al sistema tributario podrían aumentarse las tasas hasta donde se pueda.

El producto de los impuestos en la parte que no se necesitare para nivelar los presupuestos puede destinarse al pago de las deudas públicas externa y la interna que hubiere con los bancos centrales—no con el público—, como lo hará el gobierno de México al pagar doscientos millones de pesos que adeuda al Banco de México. Una de las razones por las que el Departamento Emisor del Banco Nacional de Costa Rica no ha podido reducir más su crédito es porque posee en contra del gobierno de la República una deuda ilíquida de como diez millones de colones.

Varios gobiernos han aumentado o establecido derechos de exportación. El Salvador decretó un impuesto sobre la exportación de café, que substituirá en parte el impuesto sobre la renta y cuyo producto aplicará al pago de la deuda pública externa.

Por supuesto que un aumento excesivo de los impuestos puede afectar desfavorablemente la producción. Este mismo resultado puede tener el control de precios.

Empréstitos internos y ahorro obligatorio

No sería posible reducir todo el poder adquisitivo excedente por medio de impuestos y por ello un programa fiscal habría de complementarse con ventas de bonos públicos en forma voluntaria y como ahorro obligatorio.

La colocación de valores gubernamentales encuentra serios obs-

táculos en América Latina por varias razones, entre ellas porque existe una asociación de la idea de riqueza con la propiedad de bienes inmobiliarios, porque el tipo de interés que puede obtenerse sobre ahorros invertidos en otras formas es mucho más alto que el que puede reconocerse sobre bonos públicos y porque la falta de honestidad de ciertas administraciones y la inestabilidad de los gobiernos hacen muy poco seguras y deseables esta clase de inversiones. Parece que en Colombia los bonos públicos han tenido muy buena acogida; pero en México el gobierno sólo ha podido colocar un 25%.

Una suscripción obligatoria sería recibida con desagrado. Sin embargo, sería en sí misma más conveniente que una apreciación del cambio exterior de la moneda nacional; desde luego que tendría el mismo resultado, sin la desconfianza que una variación podría producir; y los productores tendrían como compensación un bien real, pero no líquido.

El ahorro obligatorio debería ser lo más general posible y podría comprender: 1) obligación por parte de los exportadores de productos e importadores de capital de invertir un tanto por ciento de su valor o monto en bonos del gobierno, cuando las divisas fueren cambiadas por moneda nacional; 2) cobrar a las personas naturales o jurídicas sujetas al pago del impuesto sobre la renta un impuesto adicional cuyo producto se invertiría en valores públicos; 3) obligar a las empresas comerciales o industriales a invertir en los mismos una parte de su ganancia neta, así como prohibir la utilización de sus reservas legales; 4) hacer que las compañías de seguros inviertan en bonos un porcentaje de sus reservas y que los bancos de ahorro coloquen en esa forma parte de sus depósitos. Colombia, que es el país latinoamericano que posee una legislación anti-inflacionista de mayor alcance, ha adoptado en manera parecida las medidas anteriores.

La acumulación de fondos podría servir los siguientes fines, mediatos e inmediatos: 1) disminuiría la circulación monetaria; 2) financiaría déficit gubernamentales; 3) sustituiría los préstamos

extranjeros por préstamos internos en la construcción de obras públicas urgentes; 4) colocaría a los gobiernos en posición de emprender obras de mejoramiento después de la guerra, lo que compensaría parcialmente cualquier deflación o quebrantamiento del sistema económico por causas internacionales; 5) permitiría la repatriación de bonos de la deuda pública externa y la adquisición de acciones de sociedades nacionales en manos de extranjeros; y 6) acostumbraría al público a poseer y negociar bonos del gobierno, lo que facilitaría las operaciones que en el mercado abierto puedan emprender los bancos centrales y el desarrollo del mercado de dinero.

Una campaña de fomento del ahorro sería muy conveniente. Quizá el criterio de mayor importancia sea la seguridad y no el incremento de los tipos de interés, como lo demuestra la acogida que han tenido en el público las monedas de oro emitidas por el Banco de México. En ellas el público ha encontrado un medio de ahorro seguro, y como son retiradas de la circulación efectiva sirven para disminuir el medio circulante.

Operaciones en el mercado abierto

Para completar el programa anti-inflacionista y contando con la posibilidad de una acogida no muy favorable para los bonos del gobierno, los bancos centrales o departamentos emisores han de emprender operaciones en el mercado abierto. Este ha sido uno de los instrumentos tradicionales de los bancos centrales y el medio más importante usado por el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos para influir en el mercado de dinero, a diferencia del Banco de Inglaterra, que siempre había dado preeminencia, en el control del crédito, a las variaciones del tipo de redescuento.

En un mercado de dinero poco desarrollado, las operaciones en el mercado abierto no tienen la efectividad deseada, sobre todo en donde las obligaciones del gobierno carecen de la acogida que reciben en otras partes. En la actualidad, sin embargo, existe abun-

dancia de dinero y relativa escasez de inversiones, por lo que la oferta de obligaciones del gobierno que los bancos centrales tengan en su cartera podría encontrar buena aceptación. No se trata, por supuesto, de transferir a los bancos comerciales los valores en poder de los bancos centrales, ya que ello tendría consecuencias poco anti-inflacionistas. Lo más probable es que las reservas de los bancos permanezcan inmovilizadas por falta de solicitud de préstamos, por lo que al transferirles valores del banco central, lo único que se operaría, en beneficio de los bancos, es una sustitución de reservas ociosas por títulos que ganan interés. Por el contrario, los bancos comerciales podrían cooperar con el banco central a este respecto y ofrecer al público, en venta, los valores similares que tengan en sus carteras.

Podría suceder que los bancos centrales no tuvieren una cartera suficiente. Ya sea que así fuere o como medida suplementaria, podrían crearse obligaciones del propio banco central. Por ejemplo, certificados de custodia de divisas de depósito, no negociables, redimibles después de la guerra, o en cualquier tiempo a opción del banco central, y pagaderos en oro, divisas extranjeras o moneda nacional. Tales certificados podrían ser vendidos al público y a los bancos. Además, podría obligarse a los importadores de mercaderías a invertir en ellos un tanto por ciento del valor de lo que importen.

Fuera de que en esa forma se disminuiría el poder adquisitivo en poder del público y se esterilizaría una gran cantidad de divisas, la acumulación de fondos extranjeros en el banco central y el ahorro forzado a los importadores, favorecería después de la guerra: 1) la industrialización de los países latinoamericanos, ya que permitiría la importación de maquinarias y otros bienes capitales; 2) la importación de artículos de mejor calidad y más bajo precio una vez que concluyan las dificultades de adquisición y de transporte. Para este fin los certificados podrían ser aceptados en cualquier tiempo después de la guerra en pago de importaciones y de

derechos de aduana; y 3) la lucha contra cualquier deflación que pudiera sobrevenir por las condiciones del mercado mundial.

Tasa de descuento

El tipo de descuento, que es el otro instrumento tradicional de control de crédito, tiene en la actualidad poca significación, puesto que, cuando existe una abundancia de reservas, los bancos comerciales no ocurren al banco central.

Incremento de la reserva legal

Es necesario, de consiguiente, aumentar las reservas legales de los bancos comerciales, o sea reducir la capacidad de estos para expandir el crédito. Sabido es que suponiendo un deseo por parte del público de adquirir préstamos, un aumento o disminución del encaje legal de los bancos significa un aumento o disminución de la capacidad que éstos tienen para variar el crédito, por varias veces el volumen del aumento o disminución. Naturalmente ello requiere una gran tlexibilidad en la política crediticia de los bancos, unísona con los cambios que sufran las reservas.

El método corriente es el de fijar un límite mínimo y otro máximo dentro de los cuales el banco central puede variar el encaje legal de los bancos comerciales. La resolución del banco central aumentando el encaje legal siempre ha sido aplicada en forma retroactiva para todas las obligaciones sujetas a reserva, lo que ocasiona injusticias para los bancos, sobre los que repercute en grado distinto de acuerdo con su posición financiera. En vista de eso, la Misión Técnica de los Estados Unidos enviada a Cuba a organizar un banco central, recomendó que la resolución tenga solamente efectos futuros. Pero confirió al banco central el poder de requerir cien por ciento de reservas para nuevas obligaciones. Me-

jorado en esa forma, este instrumento de control sería aún más recomendable.

Apreciación de la moneda

Desde un punto de vista técnico y como medida temporal para reducir el medio circulante, una apreciación de la moneda nacional sería de mucha efectividad. Los exportadores de productos e importadores de capital recibirían menos en moneda nacional.

Fuera de la poderosa oposición que a una medida de esta naturaleza harían los exportadores, el serio inconveniente que produciría la manipulación de los tipos de cambio es la desconfianza interna y externa que podría despertar. Los países de América Latina necesitados de capital tienen, a toda costa, que inspirar confianza en sus monedas manteniendo su estabilidad. Sin embargo, podría conservarse la paridad legal y ensanchar el margen establecido entre los tipos de compra y venta de divisas que usan los bancos centrales.

Reducción del crédito

El influjo de cambios extranjeros ha sido tan extraordinario que en muchos casos ni aun cuando se liquidara totalmente el crédito otorgado por los bancos, se lograría detener la marcha ascendente de los medios de pago. En algunos países los bancos comerciales han convenido con el banco central en no sobrepasar el nivel de crédito que prevalecía en 1942; en otros, forzada o intencionadamente, han efectuado una ligera contracción; pero en ciertos países, en lugar de tratar de contrarrestar los efectos del influjo de divisas, los bancos han aumentado el volumen del crédito.

Ha de ser bastante difícil realizar una contracción en donde el dinero es escaso y los préstamos con particulares sumamente caros, sin afectar desfavorablemente la producción interna. Por otra parte, existe una mayor actividad económica que requiere más crédito.

Mas si los bancos emprendieren la liquidación de deudas vencidas, muchas veces de carácter especulativo, y si se considera que la expansión del circulante hará posible la financiación independiente de muchas empresas, es probable que pudieran satisfacerse todas las necesidades sin expandir el crédito general más allá de las fluctuaciones estacionales.

Incremento de la producción y de importaciones

Si hubiera la posibilidad de expandir la producción y los artículos importados en la misma proporción en que aumenta el medio circulante habría poco peligro de inflación.

Muchas industrias han aumentado considerablemente su producción bajo el estímulo del aumento de precios y hay un cierto número que podría organizarse sin recurrir al extranjero. Mas para que la producción interna pudiera completar el volumen reducido de mercaderías importadas sería necesaria la importación de maquinarias y materias primas. En Estados Unidos pueden adquirirse maquinarias usadas y hay ciertos países, como Chile, que han enviado misiones técnicas especiales en su búsqueda. El obstáculo ha sido el trastorno de las comunicaciones marítimas que, por ventura, tienden a normalizarse.

En cuanto a productos agrícolas de consumo doméstico el obstáculo estriba en que cuando los precios de los de exportación suben, cada agricultor quiere producir estos últimos abandonando o descuidando los de consumo interno. Como resultado, la producción total tal vez aumenta, pero la de artículos agrícolas de consumo doméstico disminuye. La movilidad de una actividad menos productiva a otra más beneficiosa es una fuerza natural que no puede ni debe impedirse; mas quizá podrían adoptarse ciertas medidas que aseguraran la producción simultánea de ambas clases.

Mientras en Estados Unidos haya relativa escasez de mercaderías para exportación y mientras los medios de transporte marítimo

no se restablezcan a su estado normal, las importaciones no podrán ser estimuladas. Pero el intercambio inter-latinoamericano podría estimularse mayormente, mediante ciertas reducciones aduaneras o acuerdos comerciales bilaterales. Ello ampliaría los mercados después de la guerra y contribuiría a aliviar la situación actual.

En conclusión: los bancos centrales no son capaces por sí solos para contrarrestar una tendencia inflacionista. Necesitan la cooperación decidida de los gobiernos y de los particulares. Cualquier sacrificio temporal se verá compensado posteriormente por una estabilidad y bienestar que permitirán una expansión y una mayor independencia económica.