

REFORMADORES AMERICANOS EN EL EXTERIOR. LAS MISIONES KEMMERER EN SUR AMERICA. 1923 - 1931

POR ROBERT N. SEIDEL

El presente artículo ha sido tomado de "The Journal of Economic History", N° 2, volumen XXXII, correspondiente al mes de junio de 1972 y su publicación en esta revista ha sido debidamente autorizada.

En los Estados Unidos, durante la Era Progresista y en los años siguientes, ser experto significaba asumir una posición especialmente significativa en la vida pública. Tener entrenamiento en los principios científicos de la medicina, la sociología, la administración pública o la economía, quería decir que se estaba preparando para desarrollar las oportunidades y promesas de la vida americana y para reformar aquellas instituciones e ideas que impedían el progreso. Se ha señalado el uso limitado que hizo el gobierno de los economistas académicos profesionales en los primeros años del Siglo XX (1); pero en realidad, la obra de los economistas americanos que trabajaron como consejeros ha pasado, generalmente inadvertida, en especial la que se refiere al estudio de las relaciones exteriores americanas (2). Este artículo, que se concentra en la obra de Edwin W. Kemmerer, en los cinco países andinos suramericanos entre 1923 y 1931, trata de mostrar las posibilidades existentes para una investigación fructífera en los distintos campos de la consejería económica externa.

Un estudio de esta naturaleza puede ilustrar algunas de las características de la política económica externa de los Estados Unidos en la década de 1920. En primer lugar, muestra cómo los intereses nacionales y extranjeros emplearon un espíritu progresista de reforma y la creencia en la eficacia de un servicio público desinteresado. Sin duda alguna, la efectividad de las reformas se vio comprometida por las consideraciones políticas y económicas de baja índole, tan detestadas por muchos de los expertos y de los progresistas. En segundo lugar, ilustra las conexiones formales e informales entre los intereses públicos y privados, y entre los nacionales y extranjeros. Los gobiernos, por lo general, emplearon a los expertos financieros en forma privada; sin embargo, la labor de estos últimos constituyó

a menudo un factor de política pública, como en el caso de la realización del tratado Urrutia-Thomson entre Colombia y los Estados Unidos. También influyó en las decisiones del gobierno americano para el reconocimiento de regímenes de facto inconstitucionales, como en el caso del Ecuador en 1927 y en la determinación de los Estados Unidos a que "no tendría objeciones" a ciertos préstamos privados americanos a extranjeros. Igualmente, la extensión de los principales préstamos americanos a los gobiernos latinoamericanos dependió, muchas veces, de que se establecieran las reformas recomendadas o supervisadas por los expertos. Por último, los consejeros financieros, especialmente los de las misiones Kemmerer, formaron parte de un doble propósito económico: el de estabilizar las monedas, las economías y los sistemas bancarios nacionales y el de

(1) Joseph Dorfman, *The Economic Mind in American Civilization*, III (New York: Viking Press, 1949) 351; Robert H. Wiebe, *The Search for Order, 1877-1920* (New York: Hill and Wang, 1967), p. 174.

(2) Merle Curti and Kendall Birr, *Prelude to Point Four. American Technical Missions Overseas* (Madison: University of Wisconsin Press, 1954) el capítulo viii es una excepción notable a este descuido general. Este capítulo es una buena introducción al tema, aunque no se pone en claro la conexión entre los asesores financieros y la política económica privada y pública de los Estados Unidos. El énfasis de Curti y de Birr se concentra en esclarecer los precedentes de la ayuda técnica americana en el exterior, con especial atención a la utilidad de las misiones y muy poco análisis de los beneficios y de los resultados a largo plazo. Véase *ibid.*, cap. X.

Dorfman menciona las misiones Kemmerer superficialmente en *The Economic Mind*, IV (New York: Viking Press, 1959), 308-12; Wilfred Hardy Calcott, *The Western Hemisphere. Its Influence on United States Policies to the End of World War II* (Austin: University of Texas Press, 1968), p. 228. No se las menciona en *The Latin-American Policy of the United States* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1943) de Samuel Flagg Bemis, "Latin America: Laboratory of American Foreign Policy in the Nineteen-twenties", por William Appleman Williams en *Inter-American Economic Affairs*, XI (Autumn, 1957), 3-30; "American Foreign Relations, 1920-1942", por Robert Freeman Smith en *Towards a New Past: Dissenting Essays in American History*, editado por Barton J. Bernstein (New York: Pantheon Books, 1968), pp. 232-62; ni en *A Survey of United States-Latin American Relations* por J. Lloyd Mecham (Boston: Houghton Mifflin Co., 1965). Los trabajos de Kemmerer están en la biblioteca de la Universidad de Princeton. Restricciones impuestas por la familia del economista sobre esta grande y potencialmente valiosa colección, impidieron estudiarla al autor.

ampliar internacionalmente las instituciones, el comercio y las finanzas norteamericanas. A pesar de que las actividades políticas y las económicas no pueden separarse nitidamente, este trabajo hace énfasis en los aspectos políticos de las misiones de asesoría financiera. La política económica adelantada por Kemmerer y sus consecuencias, deben analizarse en detalle en un estudio diferente.

— I —

Edwin Walter Kemmerer, quien se haría famoso como "el médico internacional de la moneda", empezó su extraordinaria carrera con un cargo fuera de los Estados Unidos. Después de recibir el Ph. D. en la Universidad de Cornell en 1903, trabajó como asesor financiero de la Comisión Filipina de los Estados Unidos (1903) y como jefe de la División de Moneda del Tesoro en las islas Filipinas (1904-1906). Fue discípulo de Jeremiah W. Jenks, colaborador en la reforma monetaria de México, China y las Filipinas, quien lo recomendó para trabajar en este último país (3). Más tarde Kemmerer fue asesor financiero de los gobiernos de México (1917) y de Guatemala (1919-1924) y dirigió las misiones financieras en Colombia (1923-1930), en Chile (1925), en Polonia (1926), en el Ecuador (1926-1927), en Bolivia (1927), en China (1929), y en el Perú (1931). Fue miembro principal de la conocida Comisión Investigativa del Oro Kemmerer-Vissering en la Unión Sur Africana (1924-1925); experto monetario y bancario del Comité Dawes (1925) y co-director de una comisión para llevar a cabo una investigación económica en Turquía (1934). El dominio que tuvo del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, le permitió preparar uno de los estudios más importantes para la Comisión Monetaria Nacional (1910-1911). Promovió y defendió constantemente el establecimiento de un banco central en los Estados Unidos y sus puntos de vista al respecto fueron similares a los de los principales promotores de esta institución, como por ejemplo Paul M. Warburg. Su libro *El ABC del Sistema de la Reserva Federal*, se editó y revisó muchas veces (4). Kemmerer mantuvo una posición académica importante a través de toda su carrera, y desde 1912 fue profesor de economía y finanzas públicas en la Universidad de Princeton.

En "Las reformas monetarias modernas" de Kemmerer, se expresan ideas que nos permiten identificarlo como un reformador progresista de su época. Al explicar la adopción del patrón de cambio oro en la India, Puerto Rico, las Filipinas, en las posesio-

nes británicas del estrecho de Malaca y en México, demostró su familiaridad y preocupación porque se realizaran adecuadamente las principales reformas monetarias. Comprendió la necesidad de hacerlas compatibles no solo con las condiciones nacionales, sino también con los precios mundiales, la disponibilidad del oro y las tasas de cambio. Esperaba que su libro "clarificara en parte los principios fundamentales", y como preludeo a su labor posterior, fuera valioso para los países del Asia y América Latina "de los que se espera que pronto emprenderán reformas completas en sus sistemas monetarios". Sus inclinaciones reformistas son evidentes en la crítica que hizo a la introducción de la moneda de los Estados Unidos en Puerto Rico. Kemmerer estaba convencido que la forma de establecer en este país el cambio de la vieja moneda por la nueva, perjudicaba a los deudores y favorecía a los grandes comerciantes y a los banqueros, circunstancia que consideraba desafortunada e inconveniente porque "los deudores pertenecen a las clases más productivas" (5). Mostró una preocupación similar por el status de los trabajadores cuando, en 1915, respaldó la legislación sobre salario mínimo en Nueva York, sobre las bases de que la competencia imperfecta hacía posible que algunos grupos obtuvieran un salario justo o tuvieran suficiente poder de negociación (6).

Fue partidario decidido del patrón oro y de sus variantes y aún a través de la década de 1930 se mantuvo firme en la convicción de que la disciplina del oro era esencial para la regulación adecuada de la moneda y de la política monetaria (7). El tema central de la conferencia de Kemmerer ante el Congreso Científico Panamericano que se reunió en Washington de diciembre de 1915 a enero de 1916, fue el de un patrón de oro internacional. Allí expuso un "plan puramente tentativo" para establecer "una unidad monetaria panamericana" sosteniendo que los precedentes históricos impelían su acepta-

(3) Dorfman, *The Economic Mind*, IV, p. 308n.

(4) Paul M. Warburg, *The Federal Reserve System*, I (New York: Macmillan, 1930), 112-13; Edwin Walter Kemmerer, "American Banks in Times of Crisis Under the National Banking System", *Academy of Political Science, Proceedings*, (enero de 1911) 233-53; Kemmerer, *The ABC of the Federal Reserve System* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1918), y muchas otras ediciones.

(5) Kemmerer, *Modern Currency Reforms. A History and Discussion of Recent Currency Reforms in India, Puerto Rico, Philippine Islands, Straits Settlements, and Mexico* (New York: Macmillan, 1916), pp. viii, 207, 227.

(6) Dorfman, *The Economic Mind*, III, p. 352.

(7) Véase, por ejemplo, Kemmerer, "Gold and the Gold Standard", *American Philosophical Society, Proceedings*, LXXI, 3 (1932), 85-104; Stephen V. O. Clarke, *Central Bank Cooperation, 1924-31* (New York: Federal Reserve Bank of New York, 1967) p. 61.

ción, que fomentaría el comercio, las finanzas, la amistad, los viajes internacionales y los intercambios de información; y que "el presente... es un momento excepcionalmente oportuno para acometer una acción panamericana" hacia "la unidad monetaria" ya que "los obstáculos para adoptarla son mucho más débiles" de lo que siempre habían sido (8). Al perder la esperanza de que la unidad monetaria pudiera incluir las monedas europeas, propuso que todas las del hemisferio occidental, incluyendo la del Canadá, se reestablecieran sobre la base del dólar oro de los Estados Unidos (9).

Esta propuesta no era en ese momento irrazonable, ya que los ajustes necesarios no hubieran sido graves; sin embargo, pocos años más tarde la situación cambió completamente. Hacia 1920 toda Latinoamérica había abandonado el patrón oro, a menudo las monedas no eran convertibles y su valor de cambio había bajado considerablemente. En 1921, la moneda chilena tenía un valor de cambio que era apenas del 60% de lo que había sido antes de la guerra en relación a su cambio de paridad con el dólar que era la moneda más estable del mundo. El valor de las monedas de los otros países en términos similares eran aproximadamente de 80% en Colombia, en Bolivia de 60% y en el Perú de 75%. Chile, en donde existía una inflación persistente, tenía una política inflacionaria con emisiones indiscriminadas de moneda y endeudamiento del gobierno, que no se efectuaban para cubrir los déficit presupuestales sino para prestar dineros a los intereses agrícolas dominantes. La promesa de una reforma monetaria en 1920, simbolizada por la llegada al poder de Arturo Alessandri, no se cumplió sino hasta 1925 cuando se invitó una misión Kemmerer a Chile (10). Mientras tanto Ecuador estaba comprometido en un apoyo oficial muy costoso a la tasa de cambio, pues extraoficialmente su moneda podía conseguirse con un 20% de descuento y venderse luego al gobierno con una ganancia. En resumen, lo que los países latinoamericanos necesitaban urgentemente era remediar la inestabilidad financiera y económica en una forma adecuada a las necesidades de cada país. Para llevar a cabo la unidad monetaria del hemisferio habría que esperar hasta que se restaurara el patrón oro y se establecieran bancos centrales y reformas gubernamentales que pudieran imponer una responsabilidad monetaria y una moneda estable.

El Profesor Kemmerer hizo énfasis en la conexión que existe entre el comercio, la inversión extranjera y la economía mundial. En un artículo sobre "La teoría de las inversiones externas", señaló los aspectos "políticos internacionales" de las inversiones externas, criticando implícitamente los casos en que

un gobierno "usa las inversiones privadas... como excusa para la usurpación política". Después de analizar las diferencias monetarias y sociales entre la inversión externa y la nacional y la manera como el capital llega al campo externo, concluyó: "El comercio sigue a la inversión y el flujo de la inversión de capital junto con el de utilidades por ganancias de las inversiones son renglones substanciales en el comercio exterior de un país económicamente joven" (11).

Muy pronto los servicios de Kemmerer fueron ampliamente solicitados debido a su cabal comprensión de la íntima relación entre la inversión externa y el comercio internacional y a su ya probada pericia en cuestiones monetarias y bancarias. La sola aceptación para servir como consejero financiero era suficiente para mejorar las perspectivas del futuro económico de un país y garantizar las mismas reformas financieras y económicas. Hacia 1926, la reputación de Kemmerer estaba sólidamente establecida. El New York Times planteó la posición del consejero económico americano afirmando que el punto fuerte de los técnicos implicaba benevolencia y una inteligencia desinteresada. El periódico comentó en su editorial que la necesidad de asesores extranjeros se debía a:

la ocurrencia constante y aparentemente irremediable de un estancamiento de los planes de los legisladores nacionales, debido, a veces, a antagonismos políticos, a menudo por envidias en intereses creados, y siempre a una desconfianza mutua. Parece existir la creencia de que esta dificultad podría mitigarse recurriendo a especialistas, sin conexiones bancarias o afiliaciones gubernamentales, cuyas recomendaciones se basen únicamente en la experiencia y en el estudio económico... la búsqueda sistemática del mejor consejo internacional por otros gobiernos con monedas depreciadas es signo promisorio de que el mundo está saliendo del caos fiscal en que lo hundió la guerra. Prueba, al menos, que todas las naciones empiezan a reconocer la necesidad de un regreso rápido al patrón oro y a la estabilidad internacional (12).

Aunque el New York Times estaba equivocado al suponer que los expertos no tenían "conexiones ban-

(8) Kemmerer, "A proposal For Pan-American Monetary Unity," *Political Science Quarterly*, XXXI (marzo de 1916), 66-80.

(9) Estas ideas de Kemmerer se deben comparar con las muy parecidas de Paul M. Warburg; véase por ejemplo, el discurso de este último ante la Alta Comisión Internacional en Buenos Aires, en mayo 3, 1916, Warburg, *Federal Reserve System*, II, p. 384.

(10) Tom E. Davis, "Eight Decades of Inflation in Chile, 1879-1959. A political Interpretation," *Journal of Political Economy*, LXXI (agosto de 1963), 389-90; Frank W. Fetter, *Monetary Inflation in Chile* (Princeton University Press, 1931), capítulo IX y siguientes. Véase también Guillermo Subercaseaux, *Monetary and Banking Policy of Chile*. David Kinley editor (Oxford: Clarendon Press, 1922), pp. 175-85.

(11) Kemmerer, "The Theory of Foreign Investments", *The American Academy of Political and Social Science, Annals*, LXVIII (noviembre de 1916), 1-9.

(12) *The New York Times*, octubre 10 de 1926, II, p. 8.

carias o afiliaciones gubernamentales", si identificó correctamente un aspecto importante del contexto internacional de la década de 1920, crucial para el estudio de la labor de los asesores financieros al servicio de gobiernos extranjeros. Una conferencia en Bruselas en 1920 y otra en Génova en 1922 recomendaron medidas para restaurar la estabilidad económica y financiera del mundo, sugiriendo establecer finanzas públicas responsables y presupuestos balanceados; liberar los bancos centrales de emisión del control político; controlar la inflación y adoptar un patrón de valor común basado en el restablecimiento del patrón oro. La conferencia de Génova resolvió que los bancos centrales dispuestos a cooperar supervisarían el regreso al patrón oro y que se fundaran bancos centrales en los países donde no existían (13). Kemmerer y Frank Tamagna, quienes en ese momento estudiaban la banca central en Latinoamérica, consideraron estas conferencias como la fuente de donde surgió el impulso inicial para la fundación de bancos centrales en este continente. Kemmerer recomendó establecer un banco central de emisión y redescuento, con una moneda basada en el patrón de cambio oro, en todos los países latinoamericanos donde trabajó (14).

Tres factores adicionales subrayan la importancia de los asesores financieros americanos en las relaciones exteriores norteamericanas. En primer lugar, existía una tendencia permanente de buscar áreas de expansión económica y comercial. Otra idea, dominante en esa época, ligaba las esperanzas en una economía mundial liberal con la continuidad de la paz y la comprensión internacionales y las relacionaba también con la prosperidad y el empleo eficiente de los recursos. El tercer factor es tal vez el más importante para entender las Misiones Kemmerer en Sur América. Es el cambio de la posición de los Estados Unidos respecto a los países europeos, en especial frente a Inglaterra. Los Estados Unidos se convirtieron en uno de los principales acreedores internacionales hacia el fin de la guerra y su status se vio reforzado por el hecho de que los costos de ese conflicto y los de la reconstrucción impidieron el desarrollo de las inversiones y del comercio europeo en el resto del mundo. Un buen ejemplo de estas circunstancias lo presenta el área de los cinco países suramericanos, visitada por Kemmerer, donde la mayoría de los intereses extranjeros eran ingleses y americanos. En 1913 las inversiones británicas en esta región ascendían a US\$ 531,5 millones, mientras las americanas eran de US\$ 72 millones. En 1929, las primeras aumentaron un 13,6% mientras las segundas se elevaron en un 1.241%, sobrepasando la cifra de las británicas en más de

US\$ 360 millones. Este cambio fue casi tan sorprendente como el que ocurrió en Venezuela, donde las exploraciones del petróleo estimularon aumentos fantásticos en las inversiones inglesas y americanas (15). Tal vez el mejor resumen de la posición de los Estados Unidos lo hizo el influente financista Paul M. Warburg en un informe al Presidente, en 1921:

"lo que yo creo es que el capital en el viejo mundo va a encontrar un campo tan amplio para trabajar en la reconstrucción y colonización en las regiones más oscuras de Europa" que no podrá dedicarse tan generosamente como en el pasado al desarrollo de los países de este hemisferio. Por consiguiente, las tres Américas se verán unidas comercial y financieramente con mayor fuerza y amistad" (16).

La labor de las misiones de Kemmerer muestra la participación de los expertos financieros americanos en lo que Warburg llamó una creciente "unión comercial y financiera". En Colombia, Kemmerer tuvo su primera experiencia como asesor en Sur América. Hacia ya un tiempo que los dirigentes colombianos querían regresar al patrón oro y estimular las inversiones extranjeras, especialmente las americanas. El Tratado Urrutia-Thomson arregló finalmente en 1921-1922 el gran problema político entre Colombia y los Estados Unidos surgido a raíz de la separación de Panamá, y en el pacto se otorgó a Colombia una indemnización de US\$ 25 millones. La actividad favorable del Presidente Pedro Nel Ospina a una presencia económica americana en el país (17), junto con los deseos de los Estados Unidos de explotar los recursos petroleros colombianos, tuvieron como consecuencia la solicitud de Colombia al Departamento de Estado de ayuda técnica financiera. El asesor económico de este, Arthur N. Young, en vista a los fondos que el país iba a recibir, la consideró como "de especial importancia". Colombia necesitaba reformar el sistema de recaudo de impuestos de aduana y establecer un banco na-

(13) Dean E. Traynor, *International Monetary and Financial Conferences in the Interwar Period* (Washington, D. C.: Catholic University of American Press, 1949), cap. ii, iii.

(14) Frank Tamagna, *Central Banking in Latin America* (México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1965), p. 39; Kemmerer, *Gold and the Gold Standard* (New York: McGraw-Hill, 1944), pp. 109-10; Traynor, *International... Conferences*, pp. 73-84.

(15) Basado en Fredic M. Halsey, *Investments in Latin America and the British West Indies*, United States Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Special Agents Series, Nº 169 (Washington, D. C.: G.P.O., 1918), p. 20; Paul R. Olson y C. Addison Hichman, *Pan American Economics* (New York: J. Wiley and Sons, 1943), pp. 416, 419, 420; Max Winkler, *Investments of United States Capital in Latin America* (Boston: World Peace Foundation Pamphlets, 1929) pp. 275, 278, 280, 283.

(16) Citado por J. F. Normano en *The Struggle for South America. Economy and Ideology* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1931), p. 253 n. 36.

(17) *The New York Times*, junio 2 de 1922, p. 23.

cional y Young vio la necesidad de desarrollar "un programa seguro" para gastar los US\$ 25 millones. Entre una lista de candidatos tan notables como Norman H. Davis, Sumner Welles y William P. G. Harding, Young escogió a Kemmerer para cumplir esa tarea tomando en cuenta las condiciones especiales de este último, como eran su conocimiento del español y el viaje que había hecho recientemente a Argentina, Uruguay, Chile y Brasil con el fin de estudiar las condiciones financieras de esos países (18). La actitud oficial de Washington se resumió cuando advirtió al Embajador de los Estados Unidos en Bogotá, "recordarse... que la misión es técnica y contratada por el gobierno colombiano y que en ninguna forma está conectada con el de los Estados Unidos... (el cual) no puede asumir ninguna responsabilidad respecto a las recomendaciones y actividades específicas de la misión" (19). Entre tanto, Kemmerer trataba de conseguir información preliminar en Nueva York sobre la disponibilidad del primer contado americano de US\$ 5 millones a Colombia según los términos del tratado Urrutia-Thomson (20).

En 1922 se creó un banco de emisión colombiano, pero mientras el país no aceptara el patrón oro, se necesitaban reformas mucho más rigurosas. Con ese primer contado se reestructuró como Banco de la República en 1923, siguiendo las pautas del plan presentado por el profesor Kemmerer. También se establecieron leyes y controles presupuestales, se introdujeron una administración y supervisión bancarias modernas y se mejoró considerablemente el funcionamiento y recaudación de impuestos en las aduanas siguiendo también las recomendaciones de la Misión (21).

En Colombia se presentó una gran oposición a la Misión Kemmerer y solamente con el apoyo firme del presidente conservador Pedro Nel Ospina se pudieron llevar a cabo las reformas (22). Parte de la oposición provenía de los intereses bancarios. Cuando se estaban redactando las reformas para presentarlas en forma de ley, el Banco López, el "Gibraltar" de Colombia, estuvo al borde de la quiebra, pues carecía de los fondos necesarios para cubrir la creciente demanda que el público hacía de ellos y no pudo obtener un préstamo de emergencia ni en Nueva York, ni en Londres. Esta circunstancia no deja de ser sospechosa, ya que se había informado públicamente que el grupo Kemmerer estaba trabajando para mejorar las finanzas del país y los banqueros podían haber estado más tranquilos respecto a la seguridad de la banca colombiana. Es posible que el gobierno colombiano hubiera ejercido presión sobre un banco vulnerable para convencer a

la comunidad bancaria de la necesidad de aceptar un cambio que centralizara el control de la banca y de la moneda. El episodio terminó bien, porque el banco central se fundó rápidamente y Kemmerer y su grupo aparecieron como los héroes del momento. El Banco López, después de unas vacaciones bancarias de cuatro días, pudo atender a sus acreedores y evitar el pánico (23). La oposición estaba

(18) Del Secretario Asistente de Estado Leland Harrison a Francis White, septiembre 30 de 1922, archivos nacionales, documentos generales del Departamento de Estado (Grupo de Documentos 59) (citados de ahora en adelante como AN) 821.51A/2; de Young a White, octubre 2 de 1922, AN 821.51A/3; de Young a Harrison, noviembre 7 de 1922, AN, 821.51A/4.

Arthur N. Young estudió economía en Princeton e hizo su Ph. D. bajo la dirección del profesor Kemmerer y cuando este último recibió una invitación a México para colaborar con Henry Bruere llevó a Young en 1917. Véase Curti y Birr, *Prelude to Point Four...* pp. 160-61. El trabajo de Kemmerer en el Brasil está escrito muy detalladamente en los Archivos Nacionales, documentos de la oficina de comercio nacional y externo (Grupo de Documentos 151), "Foreign Exchange, Brazil", de Jones a Ackerman, febrero 9 de 1923; de Ackerman a Schurz, febrero 13 de 1923; y de Schurz a Jones, abril 24 de 1923.

(19) De Harrison al Embajador de los Estados Unidos en Colombia, Samuel H. Piles, febrero 13 de 1923, Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Foreign Relations of the United States, I* (Washington, D. C.: G.P.O., 1923), (citado de ahora en adelante como FRO, 831-33).

(20) Del subsecretario del Tesoro S. P. Gilbert al Secretario de Estado Charles E. Hughes, enero 3 de 1923, AN, 821.51A/21. Esta averiguación se empezó a hacer un mes antes de que Kemmerer y sus cuatro colaboradores firmaran los contratos con el gobierno colombiano. Se trataba de obtener información sobre la colocación de los US\$ 5 millones en los certificados de deuda del tesoro de los Estados Unidos a través del Banco de Reserva Federal de Nueva York. Los miembros de la misión Kemmerer en Colombia en 1923 fueron, además del profesor Kemmerer, Howard M. Jefferson del Banco de Reserva Federal de Nueva York; Fred R. Fairchild (doctorado en Yale en 1904), profesor de economía en la Universidad de Yale; Tomas Russell Lill, contador de Searle, Nicholson, Oakley & Lill de Nueva York; y Frederic Bliss Liquiens, secretario del grupo, del Departamento de Español de la Universidad de Yale.

(21) "Notable Achievement of a Notable Commission, "Pan-American Union, *Bulletin*, LVIII (febrero, 1924) 164-66; David Joslin, *A Century of Banking in Latin America* (London; Oxford University Press, 1963), p. 241; E. Taylor Parks, *Colombia and the United States, 1765-1934* (Durham: Duke University Press, 1935) p. 472; *International Bank for Reconstruction and Development*, 1950), pp. 267, 567; Abel Cruz Santos, *Finanzas Públicas The Basis of a Development Program for Colombia* (Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development, (Bogotá; Ediciones Lerner, 1968), p. 205.

(22) Piles (desde Bogotá) a Hughes, junio 25, 1923, AN, 821.51/242; Maurice L. Stafford (desde Barranquilla) a Hughes, julio 26, 1923, AN, 821.516/53; Harry Bernstein, *Venezuela y Colombia* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1964), p. 122.

(23) "Parece que este asedio (al Banco López) por parte de los acreedores fue causado en última instancia por el rechazo que hizo un empleado oficial en la oficina de telégrafos a una letra girada por el banco. "De Piles a Hughes, julio 21 de 1923, AN, 821.516/55; del mismo al mismo, julio 30 de 1923, AN, 821.516/58; los informes del *The New York Times* le dieron al hecho un tono misterioso. El pedido del Banco López llegó tarde ese día a Nueva York, la situación estaba confusa y los banqueros sostuvieron que no conocían suficientemente bien lo que sucedía en Colombia. Lazard Brothers de Londres concedió un préstamo pero lo retiró cuando supo que Nueva York había rehusado otorgar un préstamo similar. *The New York Times*, julio 20 de 1923, p. 23; *Ibid.*, julio 28 de 1923, p. 13.

profundamente irritada por la influencia americana en el país y cuando el contador Thomas Russell Lill, quien había sido miembro de la Misión, fue contratado por las autoridades colombianas para servir de "asesor técnico al gobierno", muchas personas temieron que el país iba a quedar reducido a un simple protectorado de los Estados Unidos (24). Lill y Mr. R. Homan, asesor técnico de la Contraloría General de la República por recomendación de Lill, tuvieron menos éxito que Kemmerer y se quejaron continuamente de que se interfería su trabajo. A mediados de 1925 Lill regresó a los Estados Unidos disgustado y sintiendo que las autoridades colombianas lo habían "tratado mal" (25).

Otros expertos extranjeros continuaron asesorando al gobierno colombiano. Ciudadanos suizos y alemanes, por ejemplo, ayudaron a reformar las aduanas y el sistema bancario. "El Economista" de Londres comentó con alguna condescendencia: "se ha visto que los administradores y financistas nativos (colombianos) han sido capaces de continuar y ampliar mucha parte del buen trabajo iniciado" por la "misión financiera americana, encabezada por Mr. Walter Kemmerer" (26). También vinieron más americanos a Colombia; en 1929 el Ministro de Hacienda, doctor Francisco de Paula Pérez, contrató a Adrian M. Ladman y a John Phillip Wernette, quienes colaboraron en la preparación de un proyecto para crear la oficina del presupuesto. Esta medida complementó la ley presupuestal de 1923 redactada por la Misión Kemmerer (27).

Se le confirió suficiente poder al banco central colombiano para mantener el país dentro del patrón oro y evitar una crisis bancaria hasta el otoño de 1931, cuando los efectos de la depresión fueron evidentes en todos los países latinoamericanos. En 1930 se necesitó otra vez la ayuda de Kemmerer pues debido a los grandes déficit gubernamentales y al deseo de obtener financiación adicional en los Estados Unidos se necesitaron nuevas reformas después de la quiebra de 1929. En realidad, la flotación de los préstamos que en 1930 sumaban US\$ 20 millones se condicionó al control gubernamental de los déficit y a los cambios en la administración de las aduanas y de los ferrocarriles. Aunque la situación política en Colombia era bastante incierta (29), el gobierno siguió los consejos de Kemmerer y aseguró la aprobación de leyes que modificaban las normas sobre reservas legales del oro y sobre descuento de documentos en el Banco de la República. También se estableció un principio nuevo de gravar las ganancias; se limitó la deuda pública y se le dieron poderes supremos al Ministro de Ha-

cienda para elaborar y supervisar el presupuesto (inclusive las reglas para fijar los impuestos) (30).

La actitud de Kemmerer frente a las reformas era la de que la revisión del estatuto que regía al Banco Central debía privar sobre los medios para lograr esa revisión, y de acuerdo con el ministro de los Estados Unidos, Jefferson Caffery, Kemmerer "llegó hasta sugerir que (el presidente) Olaya tomara "medidas arbitrarias" para lograr que el Congreso aprobara el proyecto de ley; "dijo que en su opinión el proyecto era tan importante que justificaría las medidas arbitrarias" (31). La segunda misión de Kemmerer en Colombia, como la primera, creó la confianza necesaria para que se completaran los préstamos americanos al gobierno colombiano (32). La primera vez, sin embargo, hubo perspectivas de inversión más optimistas y una mayor disponibilidad de capital en los Estados Unidos; por esta razón a los préstamos iniciales siguieron muchísimos otros otorgados al gobierno, a los municipios y a los departamentos, especialmente para financiar proyectos de obras públicas (33). Un as-

(24) De Piles a Hughes, junio 25 de 1923, AN, 821.51/242; del mismo al mismo, agosto 20 de 1923, AN, 821.51/246; del mismo al mismo, octubre 17 de 1923, AN, 821.51A/28. La Oficina de Comercio Externo y Nacional apreció la importancia de la clase de trabajo que podía hacer un hombre como Lill en Sur América y después de evaluar los servicios del mismo en Colombia, trató sin éxito de enviarlo a cargos similares en Argentina, Chile y Perú. AN, grupo de documentos 151, "Finance and Investment, Argentina", de R. F. O'Toole a Lew Clark, julio 28 de 1924; AN, grupo de documentos 151, "Chile", de O'Toole a Ralph H. Ackerman, julio 28 de 1924; y AN, grupo de documentos 151, "Perú", de W. N. Pearce a Julius Klein, septiembre 4 de 1924.

(25) De Patterson (desde Bogotá) a Hughes, mayo 6 de 1926, AN 821.00/599; del mismo al mismo, mayo 17 de 1926, AN, 821.51A/39.

(26) *The Economist*, CIV (marzo 26, 1927), p. 635.

(27) De Caffery (desde Bogotá) al Secretario de Estado Stimson, abril 20 de 1929, AN, 821.51A/44; del mismo al mismo, junio 24 de 1929, AN, 821.51A/45.

(28) La misión Kemmerer a Colombia en 1930 incluía a Kemmerer; a Joseph T. Byrne, experto en presupuestos y contaduría; a Walter E. Langerquist en crédito público, a W. W. Renwick en aduanas; a Kossuth M. Williamson, experto en tributación; a William E. Dunn secretario del grupo y a J. Louis Schaefer, secretario asistente.

(29) Los liberales llegaron al poder en las elecciones de 1930 después de una hegemonía conservadora ininterrumpida prácticamente desde 1880. El nuevo presidente, Enrique Olaya Herrera, quien había sido embajador de Colombia en Washington, asumió la presidencia el 7 de agosto de 1930 en uno de los pocos cambios de poder pacíficos que hubo en Latinoamérica en ese año de depresión. Sin embargo los conservadores siguieron controlando el Congreso lo que significó un freno para el gobierno liberal y complicó la aprobación de leyes.

(30) Cruz Santos, *Finanzas Públicas*, pp. 228-29, 344, 382.

(31) De Caffery a Stimson, diciembre 27 de 1930, AN, 821.516/112.

(32) Parks, *Colombia and the United States...*, p. 474.

(33) Ralph A. Young, *Handbook on American Underwriting of Foreign Securities*, United States Department of Commerce, Trade Promotion Series, N° 104 (Washington, D. C.: G.P.O., 1930), pp. 100, 106, 115, 124, 132.

pecto significativo de la visita de Kemmerer a Colombia en 1930, fue el relacionado con el impuesto que grabó la exportación de bananos. En septiembre, el gerente local de la United Fruit Company, empresa con el virtual monopolio del comercio del banano en Colombia, trató de conseguir información sobre la posibilidad de que la Misión Kemmerer propusiera un impuesto a la exportación de este. Kemmerer le dijo al Ministro Caffery que no lo había pensado, pero que Caffery debería "agradecer a la compañía por la sugerencia; la tendremos en cuenta inmediatamente ya que estamos a la búsqueda de medios nuevos de tributación". Cuando se vio claramente que el economista consideraba seriamente gravar con dos centavos de dólar cada racimo exportado, Caffery le advirtió que esa medida era "desaconsejable" pero Kemmerer insistió en la necesidad del impuesto. La compañía, con igual insistencia declaró que aceptaría uno de centavo y medio solamente, "bajo algunas condiciones," tales como un contrato de diez años con la garantía de que Colombia no modificaría el impuesto.

Esta contra-propuesta indignó a Kemmerer. "Sería indigno para el gobierno colombiano atarse en un asunto de tributación nacional de este tipo... el impuesto debe establecerse incondicionalmente". Añadió que el producido podría emplearse en financiar un laboratorio de investigación tropical para el desarrollo de la agricultura en el país. Quería además que se garantizara, en alguna forma, que la Compañía no obligaría a los productores a pagar los platos rotos rebajando el precio del banano. Sin embargo, las aparentemente buenas intenciones de Kemmerer fueron insuficientes para proteger la integridad del gobierno colombiano, porque el presidente Olaya aprobó poco después una cláusula en la legislación impositiva que autorizaba un contrato de veinte años con la United Fruit. Como informó Caffery a Washington, "esto es lo que quiere la Compañía" (34); la actuación del embajador lo mostró como partidario de la Compañía, pero el mismo gobierno colombiano no se mostró muy reacio a extender los privilegios que más favorecían a la United Fruit. En febrero de 1931 se promulgó la ley que fijaba un impuesto de dos centavos y estipulaba la estabilidad del mismo por un período de veinte años. En 1931, cuando el presidente Olaya vio la necesidad de elevar el gravamen a tres centavos, se le hizo otra concesión a la Compañía, garantizándole que se suspendería el impuesto a las exportaciones, si se la llegaba a gravar con cualquier otra clase de impuesto nacional, municipal o departamental (35).

La vinculación de Kemmerer con la vida económica colombiana siguió siendo importante, aunque desprovista ya de su carácter oficial. Muy poco después del 25 de septiembre de 1931 en que el país abandonara el patrón oro, el Secretario de Estado Henry L. Stimson afirmó que los Estados Unidos no podían ofrecer "ninguna promesa *quid pro quo* en el campo de ayuda financiera" a Colombia, es decir, "que no solamente este gobierno no puede ejercer ninguna presión sobre los bancos privados sino que su vinculación con el sistema de Reserva Federal le impide ejercerla sobre esa institución independiente". Con respecto a las medidas que pudieran ayudar a Colombia en su emergencia financiera, Stimson le escribió a Caffery que "el profesor Kemmerer ha defendido fuertemente el caso colombiano frente a los banqueros, "con la esperanza de que entendieran que el país estaba inhabilitado para atender su deuda como siempre había hecho y la necesidad de un presupuesto federal más pequeño y balanceado (36). La gravedad de la depresión interrumpió las relaciones americanas con Latinoamérica. Colombia y la mayoría de los otros países se vieron finalmente forzados a incumplir sus obligaciones externas y a recurrir a fuentes e iniciativas nacionales para comenzar a recuperarse económicamente. El advenimiento de la administración del partido demócrata en Washington marcó el fin de la carrera de Kemmerer como asesor financiero en Latinoamérica, aunque no el de la labor de otros expertos. Es muy posible que la firme oposición de Kemmerer a la devaluación del dólar lo situara fuera del límite de los técnicos aceptables a los funcionarios del New Deal.

— II —

El caso de Chile presenta un contraste útil con el colombiano. En muchos aspectos ese país se diferenciaba de otros en la costa occidental de Suramérica. Los antecedentes históricos de una relativa estabilidad política y de uso eficiente de las finanzas y de los recursos, contribuyeron a un desarrollo más elaborado de las instituciones económicas y fi-

(34) De Caffery a Stimson, septiembre 5 de 1930, AN, 821.51A/49; del mismo al mismo, septiembre 12 de 1930, AN, 821.51A/53; del mismo al mismo, septiembre 24 de 1930, AN, 821.51A/55; del mismo al mismo, diciembre 22 de 1930, AN, 821.51A Kemmerer Commission/25.

(35) Charles David Kepner y Jay Henry Soothill, *The Banana Empire. A Case Study in Economic Imperialism* (New York: Vanguard Press, 1935), pp. 212-13, 291-94. El impuesto no era excesivo ya que en un racimo de unos nueve bananos se ganaba más de US\$ 2,00 en los mercados al por mayor del norte durante toda la década del 20.

(36) De Stimson a Caffery, octubre 6, 1931, FR, 1931, II, pp. 39-40.

nancieras. Desde 1880 existía un proyecto para fundar un banco central, pero no se había llevado a cabo. Las reservas de oro del país fueron suficientes para mantener una tasa de cambio estable desde 1921 hasta 1923, a pesar de que no se logró impedir la inflación ni adoptar el patrón oro. Sin embargo, como en el resto de Latinoamérica, la primera guerra mundial y el periodo de posguerra pusieron al descubierto la vulnerabilidad de la economía chilena orientada hacia las exportaciones, y deterioraron seriamente las condiciones sociales y económicas.

Los cambios financieros en Chile se relacionaban íntimamente con la vida política. Los dirigentes conservadores se oponían a cualquier esfuerzo de las clases medias por establecer una reforma social y a las demandas de los trabajadores agrícolas y mineros para obtener concesiones económicas. Finalmente la elección de Arturo Alessandri como Presidente, en 1920, fue un reconocimiento de que los dirigentes chilenos deberían compartir el poder con las masas y cambiar su actitud de desprecio hacia las reformas. La influencia de los conservadores en el congreso frenó por varios años la política reformista de Alessandri y sus esfuerzos para obtener asistencia técnica financiera americana. En 1923, el Presidente solicitó la ayuda del economista William Wilson Cumberland, de Princeton, quien trabajaba en ese momento con el gobierno peruano. El embajador americano, William Miller Collier, se opuso a la invitación pensando que esta originaría una oposición violenta en Chile y por este motivo Cumberland no la aceptó (37).

A fines de 1924 las autoridades chilenas, con la aprobación tácita del Departamento de Estado, iniciaron los trámites para obtener los servicios de una Comisión Kemmerer de expertos financieros (38). Una junta militar derrocó a Alessandri a comienzos de ese año, pero un nuevo golpe de estado dirigido por otro grupo del ejército llamó nuevamente a Alessandri al poder en marzo de 1925 por un periodo que duraría solamente seis meses. Durante este tiempo, el grupo de Kemmerer trabajó en Santiago en la elaboración de 17 propuestas de proyectos de ley. Según el embajador Collier, el ejército también quería la reforma institucional y "notificó al gobierno que se debían aceptar todas las medidas que recomendara la misión sin enmendarlas" (39). El mismo Kemmerer "se molestó muchísimo" por los cambios que el gobierno chileno hizo a sus proyectos y llegó a considerar su renuncia; el Embajador pudo haber exagerado la dificultad real pero transitoria que los acontecimientos políticos chilenos pre-

sentaron a los expertos americanos. Collier no tomó nunca una actitud abierta "que implicara que el gobierno de los Estados Unidos tenía alguna conexión con la Misión Kemmerer"; sin embargo, aconsejó al economista "que sería muy lamentable tomar cualquier medida que indicara un fracaso en el trabajo armónico con el gobierno chileno. En su opinión, lograr terminar los contratos significaría "un gran servicio para Chile y fortalecería nuestras relaciones políticas y comerciales" (40). Aunque Alessandri tuvo que renunciar el 1º de octubre de 1925, el trabajo de la comisión continuó y algunos de sus proyectos más importantes se convirtieron en ley (41). Se creó un banco central y se restableció la moneda sobre el patrón de cambio oro (42).

En julio de 1927 Kemmerer regresó por pocas semanas a Chile y parece que de esta visita surgieron otras reformas financieras y administrativas, tales como una nueva legislación sobre tarifas (43). Dos hechos importantes sobresalen en estas reformas. En primer lugar, como señaló el New York

(37) De Collier a Hughes, mayo 15 de 1923, AN, 825.51 A/orig. Cumberland estuvo inclinado a aceptar la invitación. Tenía una posición importante en el Perú, pero se mostraba desilusionado por no poder introducir medidas económicas firmes suficientemente independientes del control político. Finalmente lo convencieron de que se quedaran en Lima con el argumento de que si dejaban al Perú se afectarían las relaciones de los Estados Unidos con ese país. Este es un punto interesante, ya que Cumberland, como Kemmerer, era explícitamente un empleado privado del gobierno peruano. De Poidexter (desde Lima) a Hughes, mayo 16 de 1923, AN, 825.516/27; del mismo al mismo, julio 3 de 1923, AN, 825.516/31.

(38) A. N. Young, Memorando, octubre 13 de 1924, AN, 825.51A/2. Los miembros de la misión Kemmerer a Chile fueron: Kemmerer, experto en banca central y patrón oro; Joseph T. Byrne, de la firme Byrne, Lindberg & Byrne de Nueva York, contadores públicos, contaduría y control fiscal; Harley L. Lutz, de Stanford University, tributación; H. M. Jefferson, del Banco de Reserva Federal, organización bancaria y control fiscal; William W. Renwick, representante fiscal de los administradores del préstamo americano a San Salvador, aduanas; G. Van Zandt, profesor de ingeniería, ingeniero asesor de transportes ferroviarios; Henry H. West, representante en Suramérica de la Oficina de Crédito Nacional en Buenos Aires y quien había sido secretario de la Comisión Financiera Americana en el Perú en 1923; y Frank W. Fetter, secretario de Kemmerer. Renwick fue nombrado representante fiscal de la República de El Salvador en diciembre de 1925.

(39) De Collier a Kellog, agosto 22 de 1925, AN, 825.00/423.

(40) De Collier a Kellog, septiembre 14 de 1925, AN, 825.00/444; del mismo al mismo, agosto 11 de 1925, AN, 825.51A/10.

(41) *The New York Times*, junio 12 de 1925, p. 27; *ibid.*, noviembre 3 de 1925, p. 40; Kemmerer, "Work of The American Financial Commission in Chile", *American Bankers Association, Journal*, XVIII, (diciembre de 1925), 411-12, 460. Se aprobaron la Ley Monetaria, la Ley sobre el Banco Central, la Ley General Bancaria, la Ley sobre Presupuesto y la Ley sobre Administración Ferroviaria.

(42) Kemmerer, "Chile Returns to the Gold Standard," *The Journal of Political Economy*, XXXIV (junio de 1926), 265-73.

(43) De Engert (desde Santiago) a Kellog, junio 23 de 1927, AN, 825.00/525; Cotrell (desde La Paz) a Kellog, junio 29 de 1927, AN, 824.51A/9; *The Economist* CVI (Marzo 17 de 1928), 529; *ibid.*, CVII (octubre 13 de 1928), 644-45.

Times, para establecerlas se necesitó el gobierno semi-dictatorial del coronel Carlos Ibáñez, y en segundo lugar, fue imposible lograr un control apolítico del Banco, aunque los expertos lo consideraban como el manejo más científico y eficaz. Se llegó a un compromiso entre fuerzas poderosas y el gobierno accedió simplemente a compartir el poder que ejercía sobre el Banco con los banqueros comerciales y con algunos de los principales prestatarios privados (44).

El papel de los asesores americanos en Chile fue quizá tan importante como en Colombia, pero las características de las conexiones fueron distintas. Los inversionistas americanos colocaron US\$ 187 millones en las instituciones públicas chilenas entre junio de 1925 y agosto de 1929 (en comparación a los US\$ 53 millones que invirtieron en el período de 1919 a 1925) (45), pero se necesita mayor investigación para demostrar la relación específica entre los expertos y los líderes americanos. Las conexiones son más claras en el caso colombiano; el gobierno americano mantuvo una distancia prudente frente a Chile mostrando un Estado más maduro en las relaciones internacionales. Otro punto que vale la pena destacar, en todos los casos resumidos aquí, es el hecho de que el empleo de especialistas americanos sirvió para llevar a cabo las reformas de acuerdo con un patrón americano, hasta el punto que llegó a ser común considerar a los bancos centrales suramericanos como copias del Sistema de la Reserva Federal, lo que realmente no era cierto porque los que fundó Kemmerer eran centrales y no regionales y, generalmente reforzaron la tendencia de gobiernos fuertes y de la primacía económica y política de las capitales.

Otras de las misiones Kemmerer en Suramérica se asemejan más al caso colombiano. Sin embargo, la actuación de los expertos en Ecuador, Bolivia, y Perú ilustra fases de las relaciones de los Estados Unidos con Latinoamérica que no aparecen tan claramente en las misiones de Colombia y de Chile.

Kemmerer no fue el primer economista americano que emplearon los tres países centro-andinos en la década de 1920. Los dirigentes ecuatorianos querían la estabilización de la tasa de cambio en su moneda y un aumento de la inversión extranjera. El gerente extranjero del principal ferrocarril, el de Guayaquil y Quito, junto con el embajador americano en Quito trataron de convencer al presidente José Luis Tamayo que aceptara un consejero americano (46). El Departamento de Estado ayudó al gobierno del Ecuador a conseguir los servicios de John S. Hord, quien firmó un contrato por cuatro

años como asesor financiero. La labor se juzgó como "buena y delicada" pero fue incapaz de introducir reformas importantes y al final del contrato se le relegó a asuntos de "escasa significación". El ministro americano G. A. Bading concluyó que Hord "no había logrado causar una gran impresión en el público ecuatoriano" (47). "Infortunadamente le faltaba la personalidad que atrajera a los latinoamericanos y a pesar de sus capacidades indudables, no logró realizar en los cuatro años de permanencia en el Ecuador nada digno de mención" (48).

La Misión Kemmerer a Bolivia fue precedida tres años antes por una comisión fiscal permanente, cuya tarea incluía específicamente la supervisión de bancos, la contaduría fiscal nacional y la recaudación tributaria por un período de 25 años, pero que ante todo debería asegurar la realización satisfactoria de un contrato de préstamo de US\$ 25 millones entre Bolivia y el Equitable Trust Company de Nueva York. Se esperó también que la comisión hiciera una investigación y formulara recomendaciones para mejorar el sistema financiero boliviano, pero los resultados no satisficieron al gobierno quien por esta razón buscó los servicios de Kemmerer en 1925, convenciéndolo finalmente de visitar el país en 1927 (49).

William Wilson Cumberland, mencionado anteriormente con relación a la invitación chilena para servir como experto economista en 1923, fue el antecesor de Kemmerer en el Perú. Desde 1921 su trabajo en la supervisión de aduanas y la posición de asesor financiero lo hicieron bastante influyente en la vida financiera peruana y con el dictador Augusto B. Leguía. Durante su estada en el país, el gobierno estableció un Banco de Reserva (claramente configurado según el patrón del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos) y Cum-

(44) *The New York Times*, agosto 14 de 1927, II, p. 12; Tom E. Davis, "Eight Decades...", p. 390.

(45) R. A. Young, *Handbook on American Underwriting...*, pp. 81, 86, 99, 106, 115, 124, 132.

(46) De G. A. Bading (desde Quito) a Hughes, diciembre 28 de 1922, AN, 822.51/377.

(47) Memorando de la conversación del Dr. Elizalde, embajador del Ecuador, con William Phillips, Secretario de Estado, junio 9 de 1923, AN, 822.51A/3; de Bading a Hughes junio 30 de 1924, AN, 822.00/551; de R. M. de Lambert (desde Quito) a Kellogg, julio 28 de 1925, AN, 822.51A/21; de Bading a Kellogg, marzo 6 de 1929, AN, 822.51A/26; Winkler, *Investment of United States Capital...* p. 132; Reuben A. Lewis, Jr., "Drafting the Brains Behind the Dollar", *American Bankers Association, Journal*, XVI (mayo 1924), 702.

(48) De Bading a Kellogg, febrero 15 de 1927, AN, 822.51A/42.

(49) *The Economist*, XCIV (enero 7, 1922), 6; Margaret A. Marsh, *The Bankers in Bolivia* (New York: Vanguard Press, 1928), p. 101; Lewis, "Drafting the Brains...", p. 702; de Cottrel (desde La Paz) a Kellogg, junio 3 de 1925, AN, 824.51/313.

berland fue nombrado gerente del mismo (50). La experiencia en el Perú le impulsó a hacer el comentario sobre la dificultad de aplicar principios económicos bajo las restricciones de interferencias políticas, observación que no solo revelaba su propia frustración, sino que estaba de acuerdo con los puntos de vista que expresó cuatro años después el *New York Times* (51).

Las finanzas y la política en un país latinoamericano (le escribió Cumberland al secretario asistente de Estado, Leland Harrison) parecen ser sinónimas y el manejo político de las finanzas está condenado al desastre. En otras palabras, la única solución posible al problema financiero del Perú es alguna clase de control político. Esto solo puede establecerse por medio de un préstamo y un contrato del mismo, que impida la irresponsabilidad ejecutiva en los gastos (52).

La política del Departamento de Estado respecto al reconocimiento de regímenes revolucionarios y la aprobación de préstamos externos americanos, fueron puestos a prueba y dependieron de la realización de las reformas de las misiones Kemmerer en el Ecuador y en Bolivia en el período de octubre de 1926 a junio de 1927 (53). El gobierno ecuatoriano de 1926 a 1927 estaba en manos del Presidente Isidro Ayora, un dictador que solo fue elegido constitucionalmente en 1928. Debido a la débil situación financiera y a la falta de institucionalidad del gobierno ecuatoriano, Kemmerer se vio envuelto, por primera vez, en dos problemas nuevos para él (54). Trató personalmente, sin lograrlo, de negociar un préstamo para el Ecuador con Dillon, Read & Company, lo que hizo surgir serias dudas respecto al reconocimiento del régimen por parte de los Estados Unidos. El economista insistió que los Estados Unidos lo reconocieran antes de la reunión del Congreso del Ecuador y también quiso que se aprobara el préstamo americano al gobierno ecuatoriano antes de que este cumpliera sus compromisos, muy atrasados, con los accionistas del ferrocarril Guayaquil y Quito. La posición de Kemmerer era opuesta a la política del Departamento de Estado en ese momento (55), pero estaba convencido de la necesidad de un gobierno autoritario temporal en el Ecuador, asegurando que: "no sería aconsejable restablecer la constitucionalidad hasta que el gobierno provisional tuviera tiempo de reorganizar completamente sus distintos departamentos e implantara los decretos que cobijan las recomendaciones de la comisión para establecer el nuevo orden de procedimiento, a pesar de la oposición que pudiera surgir" (56). Simplemente era un asunto de que "con un congreso elegido con todas las reglas del caso" sería imposible la reorganización del gobierno y llegar a un acuerdo con los accionistas (57).

La Misión Kemmerer pudo obtener con alguna dificultad el establecimiento del banco central y la emisión de una nueva moneda basada en el patrón de cambio oro. Para llevar a cabo otras reformas y para supervisar las aduanas, los bancos y ferrocarril-

(50) Desde principios del año de 1920 Kemmerer recibió una invitación para asesorar la reorganización financiera en el Perú, cuyo significado todavía no ha sido explicado. El Secretario de Estado, Robert Lansing, en respuesta a Kemmerer quien preguntó si el Departamento de Estado "miraría con buenos ojos esa misión", afirmó que el Departamento la aprobaría. De Kemmerer a Lansing, enero 23 de 1920, AN, 823.51A; de Lansing a Kemmerer, enero 26 de 1920, *ibid.* La relación entre el Departamento de Estado y Cumberland se explica en la correspondencia de Hughes al embajador americano en Lima, septiembre 7 de 1921, AN, 823.51/185; de Sumner Welles a Federico Alfonso Peset, agosto 31 de 1921, *ibid.*; de González (desde Lima) a Hughes, septiembre 20 de 1922, AN, 823.51/190; de F. A. Sterling (desde Lima) a Hughes, octubre 24 de 1922, AN, 823.51/276. Cumberland era consejero de comercio exterior en el Departamento de Estado en la época en que decidió ir al Perú. En 1924 cuando salió del Perú, sirvió de consejero financiero y de recaudador general de la República de Haití (1924-1927) y como experto financiero para el Departamento de Estado en Nicaragua (1927-1928). Luego fue socio de Wellington y Compañía, miembros de la Bolsa de Nueva York. Sería interesante investigar más sobre la obra de Cumberland. Para alguna información sobre su papel en el Perú de Leguía, véase James C. Carey, *Perú and the United States, 1900-1962* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1964), pp. 18-19, 71-3; Lewis, "Drafting the Brains", p. 702; y para ver la similitud entre Cumberland y Kemmerer en cuanto a actitudes, ver Cumberland, "Our Economic Policy Toward Latin America", *The American Academy of political and Social Science, Annals*, CL (julio de 1930), 167-78. Para algunos de los cambios financieros en el Perú durante la estada de Cumberland, ver G. Butler Sherwell, "The Federal Reserve System of Perú", *American Bankers Association, Journal*, XV (junio 1923), 801-05; "Federal Reserve Act of Perú", *Federal Reserve Bulletin*, VIII (mayo, 1922), 515-22; Oscar V. Salomon, "The New State Bank of Peru", *Pan-American Union, Bulletin*, LV (septiembre, 1922), 262-65; *The Economist*, XCVII (diciembre 29 de 1923), 1147.

(51) *The New York Times*, octubre 10 de 1926, II, p. 8.

(52) De Cumberland al Secretario Asistente de Estado, Leland Harrison, noviembre 7 de 1922, AN, 823.51/287.

(53) La misión Kemmerer en el Ecuador estuvo compuesta por las siguientes personas: Kemmerer, experto en moneda y banca central; J. T. Byrne, en contabilidad y control fiscal; E. F. Feely; F. W. Fetter; H. M. Jefferson, en bancos; Oliver C. Lockhart, en finanzas públicas; B. B. Miller; Robert H. Vorfeld, en administración de aduanas. James H. Edwards, William F. Roddy, Earl B. Schwulst y Harry de la Vergne Tompkins, junto con Miller fueron contratados por el gobierno ecuatoriano para administrar las reformas de Kemmerer. La misión Kemmerer en Bolivia estuvo compuesta por Kemmerer, Byrne, Feely, Fetter Edward L. Glenn (ferrocarriles), Jefferson, Lockhart y Vorfeld. Glenn se quedó en Bolivia, Feely hizo parte de la misión Kemmerer en China y luego fue embajador de los Estados Unidos en Bolivia de 1930 a 1933.

(54) Para el Ecuador la importancia política de fundar un banco central y de establecer la administración fiscal en Quito era la de asegurar el éxito de la revolución de julio de 1925, la hegemonía política de la Sierra sobre el resto del país y la derrota de la plutocracia del litoral representada por el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil.

(55) De Bading (desde Quito) a Kellogg, enero 30 de 1928, AN, 822.51/451; del mismo al mismo, febrero 2 de 1928, AN, 822.51/449; del mismo al mismo, marzo 19 de 1928, AN, 822.51/456; del mismo al mismo, marzo 29 de 1928, AN, 822.51/465.

(56) De Bading a Kellogg, febrero 11 de 1927, AN, 822.51/41.

(57) Memorando de la conversación entre Kemmerer y Willoughby, División de Asuntos Latinoamericanos, octubre 11 de 1927, AN, 822.51A/57; memorando de la conversación entre Kemmerer y Morgan, División de Asuntos Latinoamericanos, diciembre 29 de 1927, AN, 822.51A/59.

les, el gobierno ecuatoriano contrató cinco expertos americanos (58). Aunque Kemmerer no pudo cambiar la política de reconocimiento del Departamento de Estado, el Ecuador logró poner en orden su financiación, pagó a satisfacción a los tenedores ingleses de bonos del Ferrocarril de Guayaquil y Quito, hizo un adelanto de pago a una deuda similar a ciudadanos estadounidenses (deuda que estaba en mora desde julio de 1913) y anunció la elección de una nueva asamblea nacional. El 14 de agosto de 1928, los Estados Unidos otorgaron un reconocimiento de jure al gobierno del Ecuador (59).

Los banqueros e inversionistas americanos tenían un interés particularmente grande en las finanzas nacionales de Bolivia en la época que la misión Kemmerer visitó a La Paz en 1927, pues a mediados de ese año más del 90% de la deuda externa de Bolivia estaba en manos de americanos. Sobre una base per capita, esta deuda era similar a la del Perú y a la de Colombia, pero la de Bolivia se basaba en un comercio potencial y corriente menor y en inversiones también mucho menores que en casi cualquier otro país suramericano. Los expertos presentaron propuestas para 14 leyes y el gobierno empleó a algunos ciudadanos americanos para supervisar los ferrocarriles, revisar tarifas y gastos gubernamentales y establecer las reformas (60); pero la acción del gobierno respecto a estas últimas dependía de la presión y de los recursos financieros americanos. El préstamo de Dillon, Read en 1927 "fortaleció al Presidente (boliviano) (Siles) frente a todas las clases sociales" y ayudó a que obtuviera la aprobación de las medidas reformistas (61). Igualmente importante fue el hecho de que tanto la aprobación del Departamento de Estado como la de un nuevo y cuantioso préstamo a Bolivia por Dillon & Read estuvo supeditado a la ejecución de las reformas. Como Robert O. Haywood, de Dillon Read, le escribió al Secretario de Estado Frank C. Kellogg, "nuestras conversaciones con el gobierno boliviano se basaron en la condición esencial de que antes de hacer el préstamo, el Gobierno debe adoptar totalmente todo el programa de Kemmerer" (62). Otra vez los expertos fueron un punto clave en las relaciones entre los Estados Unidos con otros países, ejerciéndose influencia pública y privada, económica y política sobre el gobierno extranjero para vencer cualquier oposición a las reformas sugeridas por los expertos J. Whitla Stimson, de la División del Departamento de Estado para Asuntos Latinoamericanos, creía que el medio más efectivo para introducir las reformas científicas en este continente era emplear acuerdos de hierro:

A medida que avanza mi estudio de las leyes fiscales y bancarias orgánicas en Latinoamérica, el deseo de incorporar en los tratados los principios más importantes y fundamentales sobre los cuales se basan las reformas parece ser más aconsejable y yo creo que realizable. Es asunto que se debe meditar seriamente y que daría muchísima más seguridad en las inversiones americanas en Latinoamérica de las que tienen hoy en día (63).

La insistencia americana en la formulación de leyes escritas es evidente en las afirmaciones de Cumberland, Kemmerer y Stimson. Existía confusión sobre cuáles medios podrían ser más efectivos para lograr las reformas —contratos de préstamos, legislación y decretos nacionales o tratados internacionales— pero, de todas maneras, los americanos estaban dispuestos a experimentar pragmáticamente para conseguir lo que consideraban unas relaciones económicas firmes, al mismo tiempo que conservaban la fe en los principios y leyes científicas.

Los diplomáticos americanos se preocuparon a fines de 1930 por la posibilidad de movimientos revolucionarios en Latinoamérica. El personal de la embajada de los Estados Unidos en Lima creyó que un

(58) Harry T. Collings, "Currency Reform in South America", *Current History*, XXVI (junio de 1927), 475-56; "The Sucre: New Monetary Unit for Ecuador", *Pan-American Union, Bulletin*, LXI (agosto de 1927), 787-90; "Currency and Banking Reform in Ecuador", *Federal Reserve Bulletin*, XIII (julio de 1927), 438-84.

(59) *The New York Times*, junio 20 de 1928, p. 8; junio 24 de 1928, II, p. 11; julio 11 de 1928, p. 22; agosto 16 de 1928, p. 2.

(60) Marsh, *The Bankers in Bolivia*, p. 90; R. A. Young, *Handbook on American Underwriting...* p. 158; de Cottrell a Kellogg, junio 29 de 1927, AN, 825.51A/9; memorando de conversación entre A. N. Young y Joseph T. Byrne, mayo 23 de 1928, AN, 824.51A/23; de David E. Kaufman a Kellogg, agosto 14 de 1928, AN, 824.00 Condiciones Generales/5.

(61) De Cottrell a Kellogg, diciembre 19 de 1927, AN, 824.00/450. J. F. McGurk, Segundo Secretario de la Legación de los Estados Unidos en La Paz, escribió que el presidente boliviano Siles "desde todo punto de vista es actualmente un dictador. Ha suprimido toda la oposición..." de McGurk a Kellogg, febrero 16 de 1928, AN, 824.00/456. Se rumoró que Siles había manipulado ciertos fondos políticamente para asegurar la aprobación de las leyes. Véase también Herbert S. Klein, *Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952* (Nueva York: Oxford University Press, 1968), pp. 103-05.

(62) De Hayward a Kellogg, junio 13 de 1928, AN, 824.51 D521/7. Debe anotarse que los Departamentos de Comercio y de Estado tenían distintas opiniones respecto a la aprobación del préstamo Dillon, Read a Bolivia. Nathan F. Brown, Secretario de Comercio, escribió al Secretario de Estado, Kellogg, que su Departamento tenía algunas objeciones basadas en consideraciones económicas, pero convino que si el de Estado tenía razones políticas de peso para aprobarlo, entonces el del Comercio lo haría también. De Brown a Kellogg, julio 26 de 1928 AN, 824.51 D 581/25. Dillon y Read habían concedido ya un préstamo de US\$ 14 millones a Bolivia en febrero de 1927. El préstamo de US\$ 23 millones otorgados en septiembre de 1928 en realidad benefició al país con solo US\$ 18.880.00. Senado de U.S.A., Comité de Finanzas, Congreso 71, 1ª Sección, *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States* (Washington, D.C., G.P.C., 1931-1932). Parte 2, p. 505; R. A. Young, *Handbook on American Underwriting...*, pp. 124, 158.

(63) De Stimson a Dana G. Munro, mayo 3 de 1929, AN, 824.51/512.

nuevo préstamo y los consejos del Profesor Kemmerer le darían al régimen del dictador Leguía, amenazado por problemas internos y por los efectos de la depresión internacional, "una nueva oportunidad". El consejero Ferdinand Lothrop Mayer escribió al Secretario de Estado Stimson que los banqueros americanos "harían bien en seguir los consejos del Dr. Kemmerer". Aunque Mayer se oponía a la interferencia de los Estados Unidos en la política peruana, creía que "la continuidad del señor Leguía en la presidencia... sería deseable en lo que respecta a nuestros intereses financieros, políticos y comerciales" (64).

La consulta de Kemmerer con el gobierno colombiano en 1930 demoró la llegada de la Misión al Perú hasta comienzos de 1931 (65), y para ese entonces el coronel Luis Sánchez Cerro, otro dictador, había reemplazado a Leguía por medio de un golpe militar. El grupo de Kemmerer logró escribir una larga serie de informes a pesar de las complicaciones que significaron la depresión económica, la incapacidad del Perú para atender la deuda externa y el carácter reaccionario del régimen y de las clases dirigentes. No obstante la antipatía que sentía Kemmerer por las autoridades peruanas y por la política inflacionaria "admitió (al embajador americano Fred Morris Dearing) que si el gobierno tenía que enfrentarse a un problema de supervivencia se le apoyaría para recurrir a la inflación como una alternativa al aniquilamiento" poniendo como ejemplo la necesidad que tuvieron la mayoría de los países de actuar en forma similar durante la primera guerra mundial. Kemmerer advirtió que el Perú "tendría que tomar algunas medidas vigorosas" (66). Siguiendo el consejo de la Misión, el país puso su moneda en un patrón de cambio oro condicionado, el cual estabilizó temporalmente la tasa de cambio y además se introdujo una reforma en el Banco Central de Reserva, el mismo con el que había estado asociado el economista William Wilson Cumberland a principios de la década de 1920 (67), Kemmerer, según política ya generalizada, dejó un miembro del grupo, Walter Van Deusen, como asesor del Banco de Reserva Federal (68).

— III —

Espero que este estudio dé las bases para futuras investigaciones. El papel de los consejeros americanos en otros países, desde la ocupación de Cuba, Puerto Rico y de las Filipinas en 1898 hasta el presente, debe analizarse cuidadosamente; solo entonces se podrá describir a fondo la notable con-

tinuidad que existió en el personal y en los objetivos, en la administración y en las clases de reformas que se adelantaron y caracterizaron el empleo público de las misiones de expertos financieros. En la misma forma, la investigación de las relaciones históricas de las misiones con los gobiernos extranjeros y con el Departamento de Estado clarificaría las distintas actitudes frente a los especialistas económicos y el empleo que se hizo de los servicios de estos profesionales.

Estados Unidos envió estas misiones primero a las áreas donde existía control político y militar americano real, luego a los países donde sus intereses económicos estaban creciendo rápidamente y por último, especialmente en la década de 1920, los grupos de expertos se dirigieron a las regiones donde los esfuerzos americanos e ingleses combinados, trataban de estabilizar la economía y la moneda. Las misiones Kemmerer en Sur América pertenecen a estas dos últimas categorías, aunque la relación precisa del esfuerzo coordinado, si es que existió, falta por encontrar todavía. Las recomendaciones presentadas por las misiones Kemmerer tuvieron continuidad. Kemmerer pidió que se le enviara la legislación monetaria, fiscal y bancaria filipina cuando estuvo en Colombia en 1923, y más tarde las propuestas de reforma para Colombia se mandaron para Haití (69). El conjunto de las propuestas presentadas por las misiones Kemmerer incluían puntos similares en los cinco países: proyectos para la fundación de bancos centrales y una nueva legislación monetaria, planes para la supervisión bancaria y

(64) De Meyer a Stimson, Confidencial, julio 18 de 1920, AN, 823.00/548.

(65) Los miembros de la misión Kemmerer en el Perú y sus responsables fueron los siguientes: Kemmerer, moneda y banca; Paul M. Atkins, crédito público; Joseph T. Byrne, presupuesto y contaduría; William F. Roddy, aduanas; Walter Van Deusen, banca; John Philip Wernette, tributación; Stokeley W. Morgan, secretario general; y Lindsey Dodd, secretario asistente.

(66) De Dearing (desde Lima) a Stimson, marzo 4 de 1931, AN, 823.00 Revoluciones/164; del mismo al mismo, abril 1 de 1931, AN, 823.51/634.

(67) Banco de Reserva del Perú, comisión de consejeros financieros para las Finanzas Nacionales del Perú, Edwin Walter Kemmerer, Presidente, *Proyectos de Leyes... junto con informes que los sustentan* (Lima abril 17 de 1931), (Princeton: Princeton University Press, 1931); "Stabilization of the Currency in Perú", Pan-American Union, *Bulletin* LXV (noviembre de 1931), 1155-72; Kemmerer, *Money* (Nueva York, 1935), pp. 162-64; Senado de U.S.A., *Sale of Foreign Bonds...*, aparte 49, p. 2122. El informe de J. & W. Seligman & Compañía al Comité Johnson (última cita arriba) indica un flujo continuo de personal americano hace el Perú a "estudiar" problemas financieros, posiblemente a causa de la preocupación por las inversiones americanas.

(68) De Dearing a Stimson, julio 30 de 1931, AN, 823.51/720.

(69) De Piles a Hughes, marzo 23 de 1923, AN, 821.51A/25; de Leland Harrison al Brigadier General John H. Russell, American High Commissioner, Port au Prince, febrero 4 de 1924, AN, 821.51A/33.

presupuestal, proyectos para mejorar la recaudación de impuestos, para hacer el sistema de tarifas más eficiente y para vigilar la administración de los ferrocarriles.

La notable continuidad en el personal de las misiones Kemmerer se puede atribuir a las relaciones personales, a la competencia y la experiencia. Por ejemplo, Edward F. Feely, ministro americano en Bolivia en 1930, trabajó con Kemmerer en las misiones de Ecuador, Bolivia y China; otros intervinieron activamente en los asuntos económicos latinoamericanos con un carácter privado o al servicio del gobierno de los Estados Unidos. William F. Roddy, miembro de la misión Kemmerer en el Perú en 1931, fue asesor de aduanas en el Ecuador en 1927, director general de las mismas de 1927 a 1930 y consejero para la oficina de aduanas colombianas en 1931. Stokeley W. Morgan también combinó cargos públicos y privados, nacionales y extranjeros; fue secretario general de la Misión Kemmerer en el Perú en 1931 y tuvo otros puestos en Latinoamérica, Secretario de la Embajada Americana en La Paz (1920-1922), en Bogotá (1922), y en Panamá (1924); encargado de negocios en Tegucigalpa, (Honduras); consejero de la embajada en la ciudad de México en 1929 y después miembro del departamento extranjero de Lehman Brothers de Nueva York, banqueros inversionistas. Semejante continuidad sugiere el potencial de investigación que existe en la coordinación y cooperación entre los americanos que fueron vínculos vitales para las relaciones económicas de los Estados Unidos con los países latinoamericanos.

Las implicaciones económicas de la labor de las misiones Kemmerer y las de otros expertos y consejeros americanos, merecen un estudio aparte y cuidadoso. Dos grupos de problemas se deben incluir en esta categoría. Uno de ellos puede resolverse casi completamente empleando datos económicos convencionales y técnicas estadísticas. ¿Cuáles fueron las consecuencias económicas de los cambios institucionales forjados por los expertos y por los gobiernos latinoamericanos? ¿Se pueden medir estas consecuencias en términos de cambios en el nivel de una administración, de una organización bancaria o de una tributación eficientes? ¿Se pueden relacionar con cambios en el nivel de la productividad, de la inversión doméstica y externa y del comercio internacional? En síntesis, ¿contribuyeron los cambios al bienestar de los países latinoamericanos y/o de los Estados Unidos? Una de las respuestas es bastante clara, la de que las inversiones de los Estados Unidos en los cinco países andinos aumentaron

en el período entre la primera guerra mundial y la Gran Depresión más rápidamente que en cualquiera otra de las áreas latinoamericanas, con excepción de Cuba y Venezuela. La tasa de aumento en esos cinco países fue superior a la de cualquiera otra área generalizada (como Europa y Asia) con excepción de Oceanía. Las inversiones americanas en esta región sobrepasaron a las británicas en ese mismo período. Sin embargo, las misiones financieras no fueron necesariamente la causa que impulsó semejantes movimientos en las inversiones americanas; operaron también otros factores, tales como la preocupación económica de los países europeos en la reconstrucción y la gran cantidad de capital americano que estaba disponible para la inversión en el exterior. No obstante, los préstamos específicos dependían de que se llevaran a cabo las reformas. Se puede llegar a la conclusión, por lo menos, de que los expertos financieros desempeñaron un papel muy importante en el aumento de las inversiones de los Estados Unidos en Suramérica.

El segundo grupo de preguntas se refiere a si es apropiado establecer cambios institucionales y legales similares en medios culturalmente distintos, y aquí las preguntas, aunque obvias, requieren investigación y definición cuidadosas. Por una parte hubo divergencia entre la teoría y los supuestos que esta exigía, y por otra, en la realidad político-económica de Latinoamérica. En general, los expertos se dieron cuenta de que existía esta divergencia; pero también nos debemos preguntar si los latinoamericanos notaron la situación, y en caso afirmativo, si la percepción de esta divergencia fue similar o diferente en los dos grupos. Si los expertos la reconocieron, entonces también nos debemos preguntar si las divergencias fueron similares o distintas según las entendieron los norteamericanos y sus anfitriones. A un nivel más profundo, debemos ver la sociedad latinoamericana como en un largo proceso de transición inestable desde el período de la independencia; especialmente en países como el Perú, Bolivia y Ecuador donde no se ha formulado claramente una base social firme para establecer las relaciones económicas (para no mencionar políticas) entre sectores ampliamente separados del país. La pregunta más seria es la de si los intentos de los expertos para ayudar a establecer una reforma económica institucional dificultaron más la integración y el desarrollo de las economías nacionales. Esta pregunta se basa en el supuesto de que el desarrollo nacional, cualesquiera que sean sus características y valores, debe fundarse finalmente en las verdaderas condiciones humanas, materiales e intelectuales del medio ambiente.

Finalmente, y tal vez lo más curioso, fue la paradoja que tuvieron que enfrentar los economistas americanos, quienes estaban convencidos de que su profesión era científica y querían mantenerla aparte de la degradante institución de la política. Sin embargo, vieron fracasar los proyectos que consideraban mejores debido a conflictos políticos y económicos, o por el contrario, los realizaron precisamente donde el poder político del gobierno era mayor y más autocrático (70). Kemmerer y sus colaboradores presentaron propuestas de reformas monetarias y fiscales que liberaran las instituciones económicas de influencias políticas perniciosas, pero para llevar a efecto una mínima parte de los cambios que deseaba establecer, a menudo Kemmerer no tuvo más camino que trabajar con hombres fuertes o dictadores cuyo poder fuera suficiente para sobreponerse a la oposición política. Aún así, no

había la seguridad de que la aprobación de una ley garantizara que sus estipulaciones se llevarían a cabo. Precisamente fueron los militares chilenos, por ejemplo, los que insistieron que se aceptaran totalmente las reformas, pero el organismo constitucional impidió que tuvieran un éxito total.

Edwin W. Kemmerer no era partidario de la dictadura, sin embargo se dio cuenta que a veces era necesaria una mano autoritaria para realizar sus proyectos. El experto que en 1916 se opuso a la "usurpación política" implicada en la diplomacia americana del dólar, se vio obligado a aceptar usurpaciones nacionales del poder para efectuar lo que él consideraba una reforma progresiva y científica.

(70) Kemmerer, "Economic Advisory Work for Governments", *The American Economic Review*, XVII (marzo de 1927), 8 y *The New York Times*, mayo 27 de 1926, p. 10.

LEYES DEL CONGRESO NACIONAL

Creación de nuevos estímulos tributarios

LEY 6ª DE 1973

(abril 2)

por la cual se crean estímulos tributarios para las sociedades anónimas, se aumentan las exenciones personales y se dictan otras disposiciones en materia tributaria.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La tarifa del impuesto básico de renta de las sociedades colectivas, ordinarias de minas, sociedades de hecho, comunidades ordinarias organizadas y de las corporaciones o asociaciones y fundaciones será del cuatro por ciento (4%) sobre las renta líquida gravable hasta \$ 60.000.00, y del seis por ciento (6%) sobre el exceso de \$ 60.000.00 de la renta líquida gravable.

Artículo 2º La tarifa del impuesto básico de renta de las sociedades de responsabilidad limitada, en comandita simple y de hecho, que participen de la naturaleza de las anteriores, será del cuatro por ciento (4%) sobre los primeros \$ 60.000.00 de la renta líquida gravable, del seis por ciento (6%) sobre el exceso de \$ 60.000.00 y hasta \$ 100.000.00 de la renta líquida gravable; del ocho por ciento (8%) sobre el exceso de cien mil pesos (\$ 100.000.00) y hasta

trescientos mil pesos (\$ 300.000.00) de la renta líquida gravable; del doce por ciento (12%) sobre el exceso de trescientos mil pesos (\$ 300.000.00) y hasta quinientos mil pesos (\$ 500.000.00) de la renta líquida gravable, y del dieciséis por ciento (16%) sobre la renta líquida gravable que exceda de quinientos mil pesos (\$ 500.000.00) hasta un millón (\$ 1.000.000.00) sobre la renta líquida gravable, y del veinte por ciento (20%) sobre la renta líquida gravable que exceda de un millón (\$ 1.000.000.00).

Artículo 3º La escala del patrimonio básico para el exceso de utilidades y la tarifa para el impuesto correspondiente, a que se refieren los artículos 82 y 83 de la Ley 81 de 1960, y artículo 227 del Decreto 437 de 1961, serán las siguientes:

Patrimonio básico para el exceso de utilidades

50% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 200.000.00 y no pase de \$ 300.000.00.

40% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 300.000.00 y no pase de \$ 400.000.00; 35% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 400.000.00 y no pase de \$ 500.000.00; 30% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 500.000.00 y no pase de \$ 600.000.00; 28% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 600.000.00 y no pase de \$ 1.000.000.00, y 26% cuando el patrimonio básico sea superior a \$ 1.000.000.00.