

VIEJAS Y NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLITICA PROTECCIONISTA

Por ANTONIO GARCIA, Director del Instituto de Ciencias Económicas.

Dos conferencias dictadas en la Radiodifusora Nacional, en el ciclo de conferencias de Economía y Finanzas Públicas de Colombia, organizado por el Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

I

LA POLITICA PROTECCIONISTA Y LAS IMPORTACIONES

Hablar de política proteccionista es referirse al más debatido, ignorado y complejo régimen de política económica. Como que toda la historia del capitalismo —el de antes y el de ahora— es una guerra sostenida por la abolición o la construcción de barreras arancelarias, así como también una lucha frontal para que la protección sea una fuente regularizada de ingresos fiscales o un instrumento para producir unas transformaciones de la economía o un mecanismo para desarrollar, aislada u orgánicamente, una política de defensa militar o de standard colectivo de la vida o de modificación o conservación de unas ciertas formas de reparto territorial de la población. Y sin embargo, los planteamientos que se hacen a diario son tan oscuros y nebulosos como los discutidos por los primeros doctrinarios de la Teoría Económica, cuando cada raciocinio era una aventura del pensamiento, mitad obra científica, mitad obra de artesanía. ¿Se me creería si asegurase que nuestros planteamientos proteccionistas apenas podrían localizarse entre fines del siglo XVIII y mediados del XIX, antes de los enunciados de Federico List en su *Sis-*

tema de la economía nacional? ¿Y se me creería si aseverase —por medio de la más rigurosa confrontación de conceptos— que nuestros teóricos actuales de la protección arancelaria ni siquiera saben repetir bien los argumentos —rigurosamente divididos en dos campos, con un sistema meticoloso de linderos con alambradas doctrinarias— de los teóricos neo-granadinos del siglo XIX? Toda nuestra lucha se ha realizado, a secas, entre librecambistas y proteccionistas: los primeros que simplemente quieren la supresión de las barreras arancelarias, para llegar a una ordenación naturalista, espontánea e idelizada de la economía; los otros que simplemente quieren la conservación de ese sistema de fortificación arancelaria, para que la industria nacional —estimulada por la fuerza mágica del privilegio— pueda desarrollarse con tanta seguridad como las plantas bajo un eficiente régimen de lluvias. La cuestión ha venido recientemente a recrudecerse, por cuanto en las conferencias mundiales y en las regionales inter-americanas, las grandes potencias capitalistas, pero en particular los Estados Unidos, han efectuado una verdadera y universal ofensiva contra el proteccionismo y otras formas de alindamiento económico nacional. La causa de la insistencia en aconsejar esta política de allanamiento o recorte de los aranceles aduaneros, es la necesidad de *los grandes* de asegurar el más amplio mercado para sus formidables equipos industriales. Y esto, naturalmente, exige una *recolonización* de los pequeños países, en el sentido de que éstos sean más proveedores de alimentos y materias primas y menos productores industriales. Y como en casi todos los países económicamente débiles —con una muy baja capacidad técnica y financiera— las industrias se alimentan de privilegios arancelarios (lo que les permite recuperar el capital cada tres o cinco años), lógicamente el objetivo de la lucha es bastante preciso: cegar u obstruir este sistema estatal de nutrición. La opinión nacional de países como el nuestro se divide entonces en dos bandos cerradamente opuestos: el de quienes creen los argumentos de las grandes potencias capitalistas y de los sectores nacionales afectados por los altos aranceles, o el de quienes se ponen de parte, sin beneficio de inventario, sin análisis ni condiciones, de las *industrias protegidas*. ¿Alguno de estos bandos tiene razón? ¿Realmente la lucha puede plantearse, de esta manera tan simple y vulgar, entre la eliminación o allanamiento de las aduanas para que las industrias extranjeras tengan nuestro mercado como *una concesión privilegiada* o el mantenimiento radical

de un proteccionismo unilateral, atrabiliario, mecánico e inequitativo, para que ciertos grupos de industrias nacionales (aquellos que gozan de un mayor poder de coacción financiera y política) tengan nuestro mercado como un feudo comercial? Creo que es el momento —si es verdad aquel aforismo que parece zurcido por la pereza colonial de *que nunca es tarde*— de decir francamente que es ésta una lucha no sólo injustificable sino insensata. ¿Es que la política arancelaria, o cualquier política económica o financiera, es apenas una manera de escoger entre dos males, entre un librecombismo nacionalmente suicida y un proteccionismo nacionalmente innocuo, por no estimular realmente una resiembra constante de los capitales en el territorio de la actividad industrial, sino un crecimiento de capitales parásitos, que apenas persiguen la acumulación de ganancias inmerecidas? Creo necesario decir que no, sin pedantería pero con plena rectitud. Lo que ahora debiera debatirse es qué forma de protección debe ser adoptada: qué clase de política, para realizarse por qué medios y para obtener, precisamente, qué fines. Si delimitamos así nuestro campo de raciocinio, entonces planteamos no un problema abstracto sino una serie articulada de problemas concretos en cuanto a los procedimientos, las condiciones y los fines. ¿No estamos acaso a un siglo y medio de Adam Smith, el iniciador de la teoría clásica liberal (no tan librecombista como generalmente se piensa) y cerca de un siglo de Federico List (no tan proteccionista como vulgarmente se considera) y de Federico Engels y Carlos Marx? Debemos entonces —y éste no es un deber difícil de ser admitido— de formular nuestros problemas en *términos contemporáneos*. Porque me imagino (y esto puede imaginarlo cualquiera) que para algo han de servir las experiencias de varios siglos de historia económica movilizadas alrededor de los aranceles de aduana. Y para algo han de servir, particularmente, las experiencias de las economías industriales construídas a base de proteccionismo aduanero y coacción estatal. ¿Será acaso mucha audacia el atreverse a hacer esta invitación a un reflexión histórica?

Los regímenes contemporáneos de protección aduanera pueden ser clasificados, con un criterio político que no será muy académico pero sí muy útil para un país latinoamericano (con una economía por construir, en el sentido nacional de la palabra), en estos tres grupos fundamentales:

- 1.—Proteccionismo mecánico, unilateral e incondicionado.
- 2.—Proteccionismo mecánico, pero condicionado.

3.—Proteccionismo *condicionado* y con *planeamiento estatal*.

Esta es, desde luego, una clasificación de la que me hago responsable, tal como ya lo había hecho ante mis alumnos de Política de Comercio Internacional del Instituto de Ciencias Económicas

1.—¿Por qué llamamos al primero *proteccionismo mecánico, unilateral e incondicionado*? ¿Se trata sólo de una manera de elaborar tremendas expresiones? Ni mucho menos. Las razones voy a diseñarlas por separado:

a) Es mecánica porque el Estado no dirige ni se hace responsable de los efectos económicos de un arancel protector: si elabora este arancel para estimular las *industrias incipientes* o para proteger las *llamadas industrias de costos decrecientes*, el Estado nada hace para asegurar estos objetivos económicos, vale decir, para que realmente surjan nuevas industrias y se consoliden técnica y financieramente las incipientes o para que aumente el grado de eficiencia o la capacidad de servicio nacional de las grandes plantas industriales;

b) Es también mecánica porque el Estado *carece de política propia*, planeada de acuerdo con el interés conjunto de la comunidad nacional, en el orden económico, en el social, en el militar, en el demográfico:

I) En la esfera de lo económico, orientando la política arancelaria hacia el logro de un aumento proporcionado de la renta nacional;

II) En la esfera de lo social, buscando por medio de los aranceles un aumento de la participación del trabajo en la renta nacional y creando nuevas zonas de ocupación eficiente de mano de obra (llamando ocupación eficiente aquella que emplea el hombre sin consumir sus energías y sin devolverlo a la sociedad como un bagazo cultural y biológico);

III) En la esfera de lo militar, modelando por medio de los instrumentos arancelarios un sistema de industrias de defensa;

IV) En la esfera de lo demográfico, transformando o manteniendo ciertas formas de reparto o acondicionamiento de la población

c) Es unilateral este proteccionismo porque no beneficia (dado el carácter eminentemente discriminatorio de las tarifas) sino a unos pequeños sectores de la comunidad nacional;

d) Es incondicionado porque no exige nada a cambio del privilegio del arancel proteccionista: da sin compensación, creando

un régimen incompatible con una democracia regida por principios de equidad y reparto de los beneficios públicos y las cargas públicas (los que impone directa o indirectamente el Estado) entre todas las clases que integran vitalmente la nación.

2.—Al segundo lo llamamos *proteccionismo mecánico pero condicionado*, en cuanto —si bien condiciona los privilegios aduaneros que concede a ciertos grupos sociales (exigiendo una compensación proporcionada cuantitativamente a la ganancia extra derivada de la protección) no exige una política de *dirección económica y de objetivos trazados técnicamente* por el Estado, con la guía del interés nacional. Dentro de este régimen, la política arancelaria resulta también casuista, por cuanto se fija de acuerdo con la presencia o capacidad coactiva de los grupos industriales o económicos, esto es, con el poder influyente de los intereses privados, no de acuerdo con las necesidades y problemas del conjunto nacional, avaluadas o definidas por el Estado, con instrumentos técnicos y con un criterio político de equidad.

3.—Al tercero lo hemos denominado *proteccionismo condicionado y con planeamiento estatal* porque se monta sobre las siguientes bases:

a) El condicionar la concesión arancelaria;

b) El repartir los beneficios extraordinarios (en cuanto provienen de un acto unilateral del Estado) del arancel protector, entre los diversos grupos que integran la comunidad nacional *como sociedad económica solidaria*;

c) El elaborar las tarifas de acuerdo con planes de Estado, prospectados no en orden a defender o estimular exclusivamente ciertos grupos privilegiados de intereses, sino hacia la defensa y estímulo de la economía nacional en su conjunto, o de aquellos sectores fundamentales para la subsistencia racional de la nación colombiana: al hacer este enunciado es obvio que me estoy refiriendo a fines no estrictamente económicos, sino de cualquier naturaleza política: no existe razón para afirmar la tesis ortodoxa de que los medios económicos sólo deben servir para cumplir fines económicos. ¿Es que acaso puede considerarse como un fin la economía y no el hombre? Partiendo de que la economía no es sino una suma de medios para satisfacer necesidades humanas, creo que el verdadero y último fin de la economía no es económico sino social: la constitución de los medios para que la sociedad humana viva humanamente y con posibilidades de superación.

¿Y no es por la adopción de un proteccionismo condicionado, democrático y con planeamiento estatal como podremos empezar a cumplir estos trascendentales fines?

II

LA POLITICA PROTECCIONISTA Y LAS EXPORTACIONES

La convocatoria hecha por el gobierno norteamericano para una Conferencia Comercial en 1947 —con el fin teórico de buscar la “expansión del comercio mundial y las oportunidades del empleo”— ha coincidido con un movimiento general de *sistematización* de las tarifas de aduana, esto es, no sólo una tendencia de fortalecimiento de las barreras arancelarias desde el punto de vista de la altura de los obstáculos o nivel de los impuestos, sino también desde el punto de vista de la *utilización cualitativa* de estos instrumentos fiscales de política económica. Decir utilización cualitativa es sentar el objetivo finalista del arancel, precisamente determinable a voluntad del Estado: la protección de industrias deficientemente acondicionadas para competir con las extranjeras, bien tengan una larga tradición o una naturaleza incipiente, o la protección de industrias que *deben* existir por razones de orden público, social o económico (las industrias de defensa nacional, las relacionadas vitalmente con la salud pública o aquellas que sirven de llaves maestras de una construcción económica nacional). No podría afirmarse que los países que han acudido a tal política —o más exactamente, a una más sistemática modelación de tal política— como Brasil, México, Chile, la India, sean precisamente naciones que puedan emplear los mecanismos arancelarios con un sentido de agresión económica. Todo lo contrario: se trata justamente de personas internacionales que han perseguido una más justa distribución de la riqueza universal y que usan los aranceles o los cambios como simples sistemas de defensa económica. ¿Es que si los países débiles o subcapitalistas (los que en el panorama del mercado mundial aparecen como naciones sirvientes o proletarias) no organizan sus propias defensas, existe un sistema internacional que se las garantice? Ninguno de los principios de distribución equitativa de la riqueza mundial y de auténtica cooperación económica consagrados en la Carta del Atlántico o en la Carta de las Naciones Unidas (como el que garantiza el libre acceso de las naciones al mercado de capi-

tales y el derecho de los países dependientes a una vida mejor) está dotado de herramientas o medios de realización. Ante este movimiento de revisión de aranceles con una intención defensiva, el gobierno norteamericano aconseja un sustituto de las tarifas respecto a aquellas industrias consideradas como *económicamente sólidas*: el pago de subsidios por los gobiernos interesados. No sobra advertir que este consejo proviene del país capitalista más perfectamente estructurado y que ha hecho uso, en mayor escala, de sistemas de protección aduanera. Y tampoco sobra decir que la política substitutiva —la de pago de subsidios— ha tenido una larga tradición en la vida norteamericana (como que de Hamilton la aprendió Federico List, el teórico de la construcción alemana de mediados del XIX) por el sencillo hecho de la alta capacidad financiera del Estado. ¿Cómo remediar un problema derivado de la anemia fiscal de los Estados latinoamericanos y, en general, de los países de economía sirviente? También el gobierno norteamericano sugiere la solución: haciendo que la política de subsidios esté financiada por el Export Import Bank o por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Lo que en última instancia equivale a sentar que, no poseyendo los Estados recursos para pagar subsidios a las industrias *económicamente sólidas*, deben tomar la vía del endeudamiento público. Sólo que, en este caso, ¿por qué en vez de financiar subvenciones a industrias que *merezcan* la protección estatal, no se financian industrias estatales que puedan desempeñar un papel clave dentro de una economía nacional? ¿No es ésta una forma más racional de cooperación económica? Pero el consejo del gobierno norteamericano no sólo entraña una paradoja —la de que países esencialmente pobres adopten medios de protección correspondientes a Estados ricos— sino que se construye haciendo una total abstracción de las condiciones de vida y de los sistemas fiscales de los países débiles. La política de subsidios crearía los siguientes problemas:

a) Haría depender los fondos del financiamiento de la protección de un organismo extranjero, norteamericano como el Export Import Bank, o internacional como el Banco de Reconstrucción y Fomento;

b) La determinación de las industrias que *merecen* protección no se haría, en suma, por la autoridad correspondiente a una economía nacional, sino por la autoridad del organismo de

financiación: esto es, la *dirección* económica de la medida protectora se fijaría por una autoridad financiera extranacional;

c) No sólo se privaría liberalmente de un antiguo ingreso al Estado —bueno o malo pero que en todo caso tiene la más elevada importancia dentro de los presupuestos latinoamericanos— sino que le impondría liberalmente una nueva carga;

d) Si una autoridad extranjera tuviese en sus manos la determinación de *qué industrias deben protegerse*, es obvio que la protección perderá *todo su contenido nacional*, en cuanto el Export Import Bank, por ejemplo, no podría aceptar otras industrias merecedoras de subsidios que aquellas estrechamente relacionadas con el semi-beneficio de los alimentos o las materias primas que exportan nuestros países, y que, además, no entran a competir con las industrias altamente calificadas de las grandes potencias. No se sienta, acaso, en abstracto, que no deben protegerse aquellas industrias deficientes, que deberían competir con las super-eficientes de las grandes culturas capitalistas?

Lo que pasa, en el fondo, es que los pequeños países, las economías pasivamente subordinadas y dependientes, no pueden hacerse responsables de la cooperación económica internacional. No pueden hacer, a su costa, lo que no han hecho las grandes potencias. ¿Cómo entonces plantear que podrá organizarse la expansión del comercio mundial y las oportunidades de empleo, buscando a toda costa la eliminación de los sistemas defensivos de los países sub-capitalistas y no buscando la neutralización (no podríamos decir eliminación) del poder ofensivo de los países super-capitalistas? ¿Cómo plantear el que una condición para el imperio de la libertad económica en el mundo sea el arrasamiento o poda de los aranceles defensivos y el correspondiente endeudamiento de los Estados pobres que efectúan tal proeza proteccionista?

Cuando se habla de protección arancelaria, es común en nuestro país referirse exclusivamente a los derechos de importación, por lo mismo que se tiene una concepción casuista limitada y fragmentaria de una *política nacional de protección*. Lo que ahora vale la pena plantear es la necesidad de modelar una *política proteccionista orgánica*, vale decir, aquella que cubra los diversos frentes de las relaciones internacionales y que tenga una misma inspiración lógica. Así como no es concebible, racionalmente, una política de aranceles sobre la importación que no esté condicionada, que no sea equitativa en la distribución de los

beneficios extras y que no se guíe por unos planes económicos del Estado, tampoco es racionalmente aceptable el uso arbitrario (en el sentido de casuista) o la eliminación de los aranceles sobre las exportaciones. Lo que equivale a afirmar, ni más ni menos, que la política proteccionista arancelaria debe cubrir las áreas conjuntas de la importación y la exportación.

¿Y para qué gravar la exportación? ¿Y cómo puede constituirse un gravamen de este tipo en un instrumento proteccionista de política económica?

Esto es, precisamente, lo que debo responder en este planteamiento.

Los derechos de exportación se han establecido, históricamente, o podrían establecerse, para cumplir cualesquiera de los siguientes fines:

1.—Servir de medio fiscal a una política de abastecimiento, impidiendo la evasión o fuga de las mercancías necesarias; ésta sería una política orientada en un sentido de defensa, directa o indirecta, del consumidor, tal como existió rudimentariamente en las colonias españolas de América con el nombre de *política de abastos*;

2.—Establecer una compensación económica por las exportaciones de productos sobre los que se tiene un monopolio natural —como en el caso del platino— y en cuanto esta limitación debida al carácter excepcional de la oferta ocasiona un sobreprecio o valorización extra en el mercado internacional: si el Estado exige a los propietarios nacionales una participación en el sobreprecio adquirido por sus patrimonios a causa de la actividad social, ¿cómo no exigir —en forma de gravámenes aduaneros— a quienes se benefician de un valor extra derivado de un monopolio impuesto por la naturaleza?

3.—Constituir fondos defensivos, de carácter general, en cuanto puedan servir para neutralizar los efectos del ciclo económico: no tendrían estos fondos un sentido *proteccionista específico*, pero sí general: la defensa o el estímulo —en las fases depresivas o de mayor escasez de recursos financieros— de un conjunto articulado de industrias nacionales;

4.—Constituir fondos específicos —en el sentido que tienen en Colombia los llamados *fondos con destinación especial*— para estimular o defender industrias *complementarias* o *substitutivas*:

a) Un impuesto sobre la exportación de petróleo bruto podría tener una doble destinación industrial: el fomento de la actividad

de refinado o el estímulo a la industria de producción de energía eléctrica, la que bien se ha calificado como política de *resiembra* de energías (lo que se le sustrae al futuro en depósitos de petróleo se le devuelve en potencial de energía eléctrica);

b) Un impuesto sobre la exportación de productos forestales, para fomentar la industria de elaboración de pastas y papel.

El primero es en un caso de protección a una *industria substitutiva*, el segundo de protección a una *industria complementaria*.

5.—Crear un sistema financiero para alimentar los llamados presupuestos de capital, esto es, aquellos que no se manejan por períodos anuales sino de acuerdo con las variaciones del ciclo económico;

6.—Constituir un régimen de compensación fiscal por la exportación de productos correspondientes a propiedades del Estado, con una u otra calidad jurídica; el caso de un impuesto sobre las quinas o maderas extraídas de bosques nacionales.

Sobre estas bases racionales podría no sólo elaborarse una política proteccionista conjunta u orgánica, sino eliminarse todas aquellas formas de *proteccionismo simulado o indirecto* (como las derivadas de discriminaciones administrativas, v. gr., las establecidas en Colombia a través de las especificaciones físico-químicas para la importación de algunas grasas animales) que apenas pueden servir de instrumento a la arbitrariedad y que carecen de base racional y científica.