

BASES DE UNA  
NUEVA POLITICA  
ARANCELARIA

Por  
*Jorge Cárdenas Nannetti*

Profesor de Economía Política  
en la Universidad de Antioquia.

## BASES DE UNA NUEVA POLITICA ARANCELARIA

ANTE la creciente y bien organizada insistencia de respetables intereses para que se aumente la protección aduanera de que goza la industria colombiana, es necesario que el país se forme una conciencia clara sobre los diversos aspectos del problema, y adopte una política definida. De un lado, existe ya una tendencia mundial muy marcada hacia la liberalización del comercio internacional; de otro, el que los conflictos obreros en los Estados Unidos hayan demorado un poco la reconversión en aquél país, no significa que sea menos inminente el impacto sobre nuestra economía de una abundante oferta de mercancía extranjera. No es exagerado decir que nos hallamos en un momento crítico de decisión para la industria nacional.

Cualquier política arancelaria tendrá que estar condicionada por los compromisos internacionales ya adquiridos, y por los que que necesariamente hemos de continuar suscribiendo a menos que queramos practicar un aislacionismo suicida. Pero por suerte la brillante actuación de los delegados colombianos a las últimas conferencias internacionales ha abierto, con inteligente previsión, el camino para que puedan armonizarse con esos compromisos las conveniencias de nuestra economía interna.

Lo que sí falta por definir es cuáles son, exactamente, tales conveniencias. Y la definición se hace tanto más urgente cuanto que desde marzo de 1945 viene adelantando una excelente labor de revisión científica del Arancel, en lo relativo a nomenclatura y monto de los derechos para

cada producto, la Junta General de Aduanas. La junta, creada por Decreto No. 2902 de 1944, está integrada por los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, y Economía, y por representantes del Tribunal Supremo de Aduanas, la Asociación Nacional de Industriales, la Sociedad de Agricultores y las Cámaras de Comercio.

### La Protección Incondicional

Hasta hoy la protección aduanera en Colombia se ha basado en el dogma económico-político de que es preciso fomentar la industrialización del país, y por consiguiente defender de una competencia extranjera ruinosa la incipiente industria nacional. Aparentemente nadie se preocupa por averiguar si realmente una elevada tarifa aduanera es el mejor modo de lograr ese objetivo; o si es cierto que le conviene al país una industrialización sin discriminación de ninguna clase, esto es, sin previo análisis sobre el más eficiente aprovechamiento de los recursos productivos con que se cuenta.

Sólo se han juzgado los resultados de la industria mecanizada con un criterio individualista; y como es obvio que algunas empresas protegidas han venido dando redivivencias colosales, se acepta sin más investigación que el beneficio privado de empresarios y accionistas significa necesariamente un enriquecimiento del país. Adam Smith no hubiera razonado de otro modo. Su célebre tesis de la coincidencia del interés privado con el interés general encuentra en el proteccionismo colombiano una aplicación perfecta, pese a la rectificación del pensamiento económico verificada a lo largo de los 170 años transcurridos desde la primera publicación de *The Wealth of Nations*. El nuevo concepto funcional de las instituciones políticas y económicas, que se ha abierto paso hasta la Constitución de la República para sentar el principio revolucionario de que el derecho de propiedad implica obligaciones, no ha logrado sin embargo romper la muralla en que los intereses creados han encerrado al consumidor nacional.

De esta suerte, tenemos en Colombia un sistema de protección general e incondicional, sobre la base de un arancel elevado pero no científicamente estudiado, con el complemento de un tipo de cambio artificialmente estabilizado a un nivel que por sí solo habría llegado a anular con toda eficacia la competencia extranjera, si los industriales no hubieran pasado por alto alegremente el fenómeno de la inflación.

Esta clase de protección ha dado por resultado que se fomenten en el país toda clase de industrias, aun las menos adaptables a nuestro medio,

que han sido justamente llamadas "industrias de amar". Para sostenerlas el país paga precios exagerados, sin que la presión de los intereses creados permita ninguna perspectiva de alivio. El desperdicio del esfuerzo nacional y el mal aprovechamiento de los factores productivos aplicados a ciertos tipos de producción para los cuales no resultan eficientes, se revela principalmente en el hecho de que los costos de producción en Colombia son excesivamente elevados, y la vida demasiado cara para la gran mayoría de la población. Es también digno de tenerse en cuenta el hecho de que el país no produce casi ninguna materia prima en cantidades apreciables, ni hay mayor interés por producirla.

Igualmente notorio es el estado de atraso de la agricultura, industria básica para la vida del pueblo y el progreso sólido de todas las demás industrias. La ayuda que al agricultor se presta es todavía demasiado pequeña y desarticulada, y no se le ha protegido ni contra la especulación de los intermediarios que envilecen los precios para el productor a la vez que los suben exageradamente para el consumidor, ni contra la tiranía de los monopolios que fijan a su arbitrio los precios de las pocas materias primas que se logra producir, ni contra el abuso de la industria manufacturera protegida y organizada a base de concentraciones de tipo monopolista. El jornalero del campo representa un 88 por ciento del total de los trabajadores asalariados, pero su remuneración es incomparablemente menor que la del obrero industrial. El campesino sigue viviendo en la miseria, pagando precios excesivos por los pocos artículos fabricados que logra consumir, y no constituye, en conjunto, un mercado extenso que pudiera permitir un mejor desarrollo de las industrias manufactureras.

### La Política Internacional Librecambista

En tales circunstancias, parecería un poco infantil no encontrar más remedio para los problemas de la industria fabril que seguir subiendo indefinitivamente el arancel. Pero hay más todavía. Nos hallamos frente a una política mundial perfectamente definida, que se encamina hacia una mayor medida de librecambio con el apoyo de los Estados Unidos, la Gran Bretaña y muchas otras grandes naciones. Representa ella un cambio fundamental en la posición de los norteamericanos, que han mantenido en los últimos años las más altas barreras aduaneras, con resultados desastrosos para ellos mismos y para el mundo entero. "Lo que se necesita hoy —decía en un libro reciente el subsecretario de Estado Francis B. Sayrie— no es la eliminación de todas las barreras aduaneras, sino la eliminación o re-

ducción de las murallas injustificables y excesivas que estorban el comercio, y en especial las barreras extremadas que se han creado en todo el mundo desde 1939". Por ejemplo, la tarifa prohibitiva del arancel Hawley-Smoot de 1930 no impidió— como lo ha demostrado Cordell Hull— que la producción fabril de la Nueva Inglaterra disminuyera de 6.400 a 3.100 millones de dólares entre 1929 y 1932; y se ha probado también que los salarios de los obreros en las industrias protegidas por ese arancel fueron en 1937 de sólo US \$ 20,88 semanales en promedio, contra \$ 25,14 para el total de la industria fabril. Inútil insistir en la perniciosa y grandísima influencia que tuvo la tarifa Hawley-Smoot sobre la economía de todos los demás países en los trágicos años de la "Gran Depresión", en la desorganización y el caos del comercio, en el trastorno del crédito y el hundimiento de todo el sistema financiero internacional, cuya consecuencia ineludible fue la guerra económica de represalias y desvalorizaciones que precedió a la Segunda Guerra Mundial.

Basta recordar algunos hechos de la historia reciente —tan reciente pero que la flaca memoria humana parece olvidar con excesiva rapidez— para comprender que la nueva actitud de los Estados Unidos, en vez de merecer censuras apresuradas, hijas de un egoísmo irreflexivo, merece estudiarse cuidadosamente a la luz de la realidad internacional, porque representa, ante todo, la rectificación de un magno error. Así, por ejemplo, nadie que medite un instante puede poner en duda que la adopción del librecurso en aquél vasto país, abriría un mercado importantísimo para los productos del resto del mundo, y sería por consiguiente un factor notable de estabilización económica general.

La nueva política norteamericana se expresó en forma inequívoca en la Conferencia de Chapultepec. Las naciones latinoamericanas, con Colombia a la cabeza, han reconocido que la reducción de aranceles es indispensable para el restablecimiento del comercio con todos sus beneficios, pero no están dispuestas a compartir la posición extrema de los Estados Unidos. Sostienen, en efecto, que la situación no es igual para todas las naciones, que los países "nuevos" necesitan proteger sus industrias durante la etapa inicial de su desarrollo y aun permanentemente en algunos casos en que los costos de producción son demasiado altos, debido a diferencias en la extensión de los mercados, en el costo de los capitales, y en la preparación técnica. De acuerdo con estas aspiraciones, la Conferencia de Méjico adoptó como una de las finalidades que debe perseguir la política económica continental, ésta:

"Alcanzar a la mayor brevedad posible la aspiración común de las Repúblicas Americanas de encontrar fórmulas prácticas internacionales pa-

ra reducir barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones, dentro de normas que aseguren en todos los pueblos de la tierra altos niveles de vida y el desarrollo de sus economías sobre bases sólidas; y promover la acción cooperativa que deberá tomarse en otros terrenos, particularmente la estabilización de monedas y las inversiones internacionales".

La Conferencia de Méjico aceptó también la necesidad de ir acabando con otras trabas al comercio, aunque paulatinamente. Reconoció que el control de cambios y el de importaciones y exportaciones deben ser transitorios. El primero se regirá por los principios incorporados en el Fondo Monetario Internacional; el de importaciones se considera indispensable mantenerlo para poder realizar una adecuada inversión de las reservas acumuladas, evitando compras excesivas que luego crearían problemas para el pago, importaciones suntuarias en vez de adquisiciones de equipo productivo, y el peligro de una brusca deflación debida a la alteración en los términos de la balanza de pagos. Por otro lado, la Carta Económica de las Américas sentó principios para una acción conjunta contra los carteles, para la eliminación de un exceso de nacionalismo (restricciones exageradas a las importaciones, dumping, etc.) para el justo tratamiento al capital extranjero, el fomento de la iniciativa privada, la igualdad de acceso a las materias primas, y la elevación del nivel de vida en términos de ingresos reales, empleo y consumo, sin fluctuaciones excesivas.

Como se ve, la oposición de las naciones latinoamericanas no permitió que en Méjico se adoptara un compromiso concreto en el sentido de rebajar las tarifas de aduanas; pero sí se obligaron los signatarios, y entre ellos Colombia, desde luego, a reducir "las barreras de toda índole" que dificultan el comercio entre las naciones.

### El Ataque Contra los Aranceles.

Posteriormente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reunido en Londres en los primeros meses de 1946, estudió el proyecto para la reunión de una conferencia internacional de comercio y empleo, sometido a su consideración por el Gobierno de los Estados Unidos, con la aprobación expresa del de la Gran Bretaña, al que había consultado previamente Washington, lo mismo que a algunos otros Estados.

Este proyecto se encamina a la creación, en una conferencia internacional que posiblemente se reúna antes que termine el año de 1946, de una "Organización Internacional del Comercio de las Naciones Unidas",

como institución permanente que tenga por objeto arreglar los numerosos problemas actuales del comercio mundial. Se prevé que los miembros de tal organización se comprometerían, entre otras cosas.

1. — A conceder a los productos importados de otros miembros un tratamiento no menos favorable que el que se dé a los domésticos en lo que se refiere a impuestos internos y reglamentación del comercio de mercancías;
2. — A no gravar con impuestos de aduana o de tránsito las mercancías en tránsito por su territorio, provenientes de otros miembros o destinados a ellos;
3. — A suscribir una definición general de las circunstancias en las cuales puedan aplicarse derechos anti-dumping y compensatorios a productos importados de otros miembros;
4. — A poner en vigor, lo más pronto posible, principios acordados de valoración para fines de la fijación de impuestos de aduanas;
5. — A poner en vigor, lo más pronto posible, principios acordados para la simplificación de formalidades aduaneras, a fin de eliminar requisitos innecesarios que darían una protección indirecta a los productores domésticos;
6. — A eliminar requisitos excesivos sobre marcas de origen;
7. — A abstenerse de boicoteos oficialmente financiados u organizados;
8. — Y a dar adecuada publicidad a sus leyes y reglamentos sobre comercio, suministrar a la Organización informes y estadísticas, y a cooperar con ella y con los demás miembros en todo sentido.

Estos compromisos de carácter general se precisan mucho más a lo largo de los seis capítulos de que consta el proyecto. Pero no hay en todo él nada que justifique la creencia de que las grandes potencias proponen establecer el librecomercio completo. Por el contrario, se parte de la base de que habrá aranceles desde que se busca formular principios generales de valoración para la fijación de ese impuesto. Lo único que se pretende abolir del todo es el sistema de tarifas discriminatorias o preferenciales, que son armas de guerra económica. Para el arancel proteccionista corriente, sólo se busca reducción, no eliminación. En la sección B del Capítulo III del proyecto se encuentra la única cláusula que puede considerarse como un ataque directo al arancel proteccionista, y que es posiblemente el que mayor motivo de alarma ha dado a las naciones latinoamericanas. Pero aun ese ataque está de acuerdo con las ideas que acaban

de exponerse, como se verá por el texto, que a la letra dice:

"A la luz de los principios expuestos en el Artículo VII de los convenios de ayuda mutua, los asociados deben entrar en arreglos para la reducción apreciable de tarifas, y para la eliminación de las tarifas preferenciales, tomando las disposiciones para la eliminación de tarifas preferenciales conjuntamente con medidas adecuadas para la reducción sustancial de las barreras al comercio mundial, como parte de los convenios mutuamente ventajosos que se preven en este documento".

En seguida se establece que los derechos de exportación también deben quedar sujetos a negociación, lo mismo que los de importación, y se agrega:

"Los compromisos relativos a las tarifas deben permitir a los países tomar medidas temporales para evitar perjuicios súbitos y extensos a los productores interesados. Los convenios para la reducción de aranceles deben, por consiguiente, contener una cláusula de escape que ampare tales contingencias".

Justo es recordar que en su discurso ante la reunión de Londres, el representante de Colombia, Dr. Carlos Lleras Restrepo, refiriéndose a esta cláusula consideró que "bajo los términos de un acuerdo semejante, nuestra industria naciente no estaría propiamente condenada a una muerte repentina, pero sí a una muerte lenta por progresivo debilitamiento".

Según el proyecto norteamericano, los asociados deben comprometerse a no mantener cuotas, embargos ni otras restricciones cuantitativas sobre la exportación e importación, salvo en casos especiales previstos; uno de éstos es importante, y dice así:

"Los miembros que se vean ante una balanza de pagos adversa, deben tener derecho para imponer restricciones cuantitativas a la importación, como ayuda para el restablecimiento del equilibrio de la balanza de pagos".

Pero las restricciones no deben ser en ningún caso discriminatorias en cuanto a los países de origen de las mercancías. En el Capítulo IV se sienta el principio de que debe haber esfuerzos individuales y concertados por los miembros de la organización para combatir las prácticas restrictivas de los negocios privados que se opongan a los fines de expansión comercial que se persiguen, tales como las combinaciones para fijar precios y condiciones de venta, dividirse mercados y territorios, limitar la producción o las exportaciones, suprimir la tecnología o los inventos, excluir empresas de determinados campos, o boicotear o discriminar contra compañías especiales. En otros términos, esta medida va directamente contra los carteles internacionales.

En el Capítulo V se prevé que se deben hacer arreglos inter-gubernamentales con respecto a ciertos productos primarios, cuya producción y comercio están expuestos a dificultades de carácter diferente de las que generalmente existen en el caso de los productos manufacturados.

Como se verá por los pocos datos aquí presentados, las propuestas norteamericanas para la Organización Internacional del Comercio coinciden en gran parte con los principios sentados en la Conferencia de Méjico; pero en lo relativo a tarifas de aduanas, van mucho más lejos y son mucho más claras y definitivas. Aun aceptando que no se busque un sistema de completo librecambio, nadie puede dudar de que la intención de los Estados Unidos y la Gran Bretaña es no sólo acabar con las trabas excesivas impuestas desde 1929 en adelante, sino ensayar un "nuevo trato" en materia de comercio mundial, sobre la base de una considerable reducción de impuestos de aduana en todas partes.

### La Posición de Colombia

Me parece que hablar de una "reducción apreciable", como lo dice el proyecto, es emplear una expresión que puede prestarse a diversas interpretaciones. Pero es claro que mientras no se reúna la conferencia no será posible precisar más el principio general. No obstante, es muy importante que el país analice todos los aspectos de la decisión vital que va a tener que tomar.

En Londres la delegación colombiana, sosteniendo otra vez su posición adversa a una abolición o reducción demasiado rápida del proteccionismo arancelario, logró que se aprobara en el Consejo Económico, como cláusula adicional del proyecto, la siguiente:

"El Consejo solicita de la comisión preparatoria que al considerar los temas anteriores, tome en cuenta las especiales condiciones que prevalecen en los países cuya industria manufacturera está aún en las etapas iniciales de su desarrollo, y las cuestiones que surgen en conexión con las mercancías que están sujetas a especiales problemas de ajuste en los mercados internacionales".

La posición de Colombia —y con ella la de todas las demás naciones latinoamericanas— no ha sido hasta ahora formulada de una manera muy concreta; pero a la luz de las declaraciones y escritos de las personas más autorizadas y mejor informadas en nuestro país, quizá no sería desacertado sintetizarla así:

I. — La reducción de aranceles es indispensable para la prosperidad

mundial, pero debe armonizarse con los intereses de las pequeñas naciones;

II. — La estabilidad económica y un alto nivel de vida en estos países requieren una diversificación de la producción, y el acceso de los trabajadores a industrias manufactureras, que pueden pagar salarios más altos que las extractivas y primarias;

III. — Para la industrialización de estos países es indispensable la protección aduanera que compense las diferencias de capital, mercados, experiencia, educación técnica y equipos mecánicos;

IV. — La industrialización dará a los países débiles una mayor capacidad de compra, con lo cual se fomentará el comercio internacional;

V. — El completo librecambio significaría la eliminación de los menos aptos y la total división internacional del trabajo, que reduciría a nuestros países a uno o dos campos de producción, por ejemplo, la agricultura o la minería;

VI. — Sin diversificación, no tendría importancia para nosotros el pleno empleo, porque nada ganaríamos con que no hubiera desocupación, si nuestros trabajadores sólo podían emplearse en las ramas menos productivas de la economía, en donde se pagan salarios inferiores a los de otros países.

Sin duda este razonamiento es muy respetable, y merece ser analizado por sus propios méritos, puesto que no se trata de una postura simplemente mercantilista ni incondicionalmente proteccionista. Hay algunos puntos que parecen inobjectables y no necesitan discusión, como el primero, que sostiene la necesidad de armonizar con los intereses de las pequeñas naciones cualquier política de reducción de aranceles. Otros no son tan claros y deben someterse a mayor estudio.

### Diversificación de la Industria

Mucho es lo que se habla ahora de la necesidad de diversificar la industria nacional; y a la verdad, parece ello indispensable para lograr el equilibrio de la producción, la mejor utilización de las capacidades de nuestro pueblo, y la mayor medida posible de estabilidad económica general, tanto en lo interno como en nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo. Bastará a este respecto recordar los graves peligros del monocultivo del café como producto de exportación; y los desastres que han sobrevenido a diversos países cuya economía descargó exclusivamente en una industria cuando las variaciones de la demanda internacional,

sobre las cuales el país no puede ejercer una influencia decisiva, arruinaron esa industria única. Incontables argumentos podrían aducirse para sostener la necesidad y conveniencia de diversificar la producción nacional lo más posible.

Sin embargo, no hay por qué atribuir al proteccionismo aduanero una virtud mágica que no tiene, de producir una automática diversificación. Por lo menos la producción agrícola exportable de Colombia no se ha diversificado bajo nuestro régimen proteccionista. En cambio — y es punto que con frecuencia se olvida a pesar de que salta a la vista— existe ya en otros campos una producción industrial bastante diversificada, que debe muy poco, y en algunos casos absolutamente nada, al proteccionismo. De análoga manera, la industria norteamericana (que tanto se cita aquí como ejemplo) se hallaba ya muy diversificada, sin protección, cuando Alexander Hamilton empezó a abogar por una política proteccionista en su célebre "Informe sobre las manufacturas", en 1791. Justamente en ese estudio anotó el hecho como base de su argumento: habiendo ya tantas industrias diversas, decía, es preciso protegerlas.

Aparte de las numerosas industrias agropecuarias, dentro de las cuales cabe un grado muy alto de diversificación a base de ventajas absolutas de recursos naturales como suelos, climas y demás; y de la gran variedad de productos minerales que apenas empiezan a estudiarse y que podrían dar vida a numerosas industrias nuevas, hay muchas otras que pueden fomentarse en Colombia casi sin protección. Son principalmente aquellas en que el trabajo nacional resultaría más eficiente (y por ello mismo mejor remunerado) por disponer el país de los recursos adecuados, como materias primas, sobre todo si éstas son difíciles de transportar a distancia; o si el producto elaborado resulta demasiado costoso de transportar; o si se trata de productos perecederos que necesariamente han de consumirse rápidamente cerca a los centros de producción; o si son industrias destinadas a satisfacer necesidades peculiares del pueblo colombiano.

Algunos ejemplos de industrias que pueden fomentarse en el país debido a los elevados costos de transporte de la materia prima o del producto terminado, o a algunos otros de los factores que se acaban de anotar, serían:

Fabricación de cerveza;

Fabricación de cemento, industria valiosísima que no tiene por qué temerle a la competencia extranjera a menos que los productores nacionales pretendan obtener ganancias excesivas y antisociales;

Manufacturas de hierro y acero, siempre que se trate de productos voluminosos y sencillos, como rieles, vigas, varillas, etc., sin pretender com-

petir con el extranjero en la fabricación de herramienta fina, máquinas-útiles o máquinas complicadas y de gran valor en pequeño volumen, en que el costo del trabajo especializado es el elemento dominante del costo de producción mientras que los recursos naturales influyen poco, porque en este campo sí tendríamos una decidida desventaja comparativa;

Minería y elaboración de otros productos de metales no ferruginosos;

Industrias de la madera, que incluyen desde la construcción de embarcaciones marítimas y fluviales, carrocerías, muebles, aserríos, hasta la fabricación de pequeños juguetes;

Industrias del petróleo y sus incontables derivados, como gasolina, aceites, grasas, etc.

Fabricación de ladrillo y tejas, industrias de alfarería y cerámica;

Productos de packing-house, conservas, pesquería y pescado enlatado;

Elaboración de granos producidos en el país, incluyendo molinería;

Productos de la lechería, elaboración de quesos, mantequilla, leche condensada;

Confitería y dulcería, galletería, panadería, y mil más.

Desde luego, todas estas industrias y muchas más que podrían incluirse en la lista, para poder surgir, y llegar a representar una gran riqueza nacional, necesitan contar con abundante materia prima; de manera que al lado de ellas tienen un vastísimo campo de desarrollo las empresas de producción de esas materias primas: azúcar, leche, trigo, centeno, cebada, cacao, carne, pescado, explotación racional de bosques, minería de metales y de muchos otros minerales, y quién sabe cuántas más que constituyen un desafío a la iniciativa y la visión del capital privado.

Pero es más todavía: una gran proporción de la población económicamente activa del país está ya dedicada, y puede seguir dedicándose sin límite previsible, a una serie muy importante de industrias productoras de bienes y servicios no transportables, que por fuerza tienen que seguir produciéndose localmente aunque puedan ser más baratos en el exterior. En algunas de ellas se han hecho inversiones que valen centenares de millones y se emplean millares y millares de brazos. Basta nombrarlas para que resalte su tremenda importancia: construcción de casas y edificios, transportes privados, empresas públicas como ferrocarriles, plantas eléctricas, acueductos, carreteras; servicios profesionales y personales, como estaciones de gasolina, talleres de mecánica, hoteles, bancos, imprentas de periódicos, agencias comerciales y de seguros, empresas de comunicaciones, clínicas y sanatorios privados, etc.

Es evidente que todas estas actividades representan una gran diversificación de la producción nacional; que deben y pueden fomentarse sin

protección aduanera contra una competencia que no existe sino en casos excepcionales. Por el contrario, hay que pensar si el proteccionismo a otras industrias que si lo necesitan, no resultará perjudicial para éstas, y por consiguiente contrario a la finalidad de diversificación que se busca con él.

### Más empleo con mejor remuneración

Importantísimo argumento del proteccionismo es el que sostiene la necesidad de levantar el nivel de vida de la población, mediante el fomento de industrias protegidas que puedan pagar salarios más altos que las industrias primarias, al mismo tiempo que ofrezcan nuevas oportunidades de empleo al trabajador nacional. Desde luego, es un argumento que está ya muy desacreditado entre los economistas, porque la experiencia y las estadísticas no lo apoyan.

Es cierto que hoy por hoy la industria fabril paga mejores salarios que la agricultura; pero si al mismo tiempo la protección, que es una política claramente inflacionista, hace subir exageradamente los precios, los ingresos reales no han mejorado, y el supuesto mejoramiento del nivel de vida es un espejismo. No hay que olvidar el hecho, tan conocido ya y tan bien confirmado por todas las estadísticas, de que siempre los salarios monetarios se quedan a la zaga de los precios en las épocas de alza. Sin duda, se dan casos en que los trabajadores de determinadas empresas protegidas obtienen un mayor ingreso real (no simplemente nominal); pero son casos aislados. Para el resto de la población —la inmensa mayoría del país— los ingresos reales se deprimen. Esto es cierto aunque sólo se tengan en cuenta los grupos de obreros asalariados. Por ejemplo, bajo un régimen de absoluta protección los salarios nominales en Bogotá subieron de 104,8 en 1938 a 144,0 en 1944; pero los salarios reales, en lugar de aumentar en la misma proporción, disminuyeron de 110,4 en 1938 a 106,1 en 1944, según los índices oficiales de la Estadística Nacional.

Este resultado no puede sorprender a nadie que medite un poco en el fenómeno. El proteccionismo es por su misma naturaleza una política restrictiva de la división geográfica del trabajo. Tiende por consiguiente a encauzar la industria hacia ramos menos productivos, con lo cual se disminuye el volumen total del producto nacional; y está ampliamente demostrado que lo único que puede ofrecer (ni siquiera garantizar) un aumento del ingreso real por habitante, es el aumento del volumen del producto nacional. De ahí que el proteccionismo no pueda jamás elevar el nivel de

vida del pueblo en general, sino, cuando mucho, de pequeños grupos aislados. Grave error es el de atribuir al arancel o falta de arancel el nivel general de los salarios, porque ese nivel depende en realidad de la productividad marginal del trabajo sobre la cual influirá, desde luego, la relativa eficiencia de los demás factores productivos aplicados a la producción. Esto se verá más claro aún si se recuerda que muchas de las más valiosas industrias del país son por su naturaleza estrictamente locales (como algunas de las anotadas antes) y no tienen nada que ver directamente con el proteccionismo aduanero en cuanto a los salarios que pagan.

Una vez establecido un determinado nivel de salarios, las industrias que por ser inadaptables son ineficientes, tienen que pagar ese mismo tipo de salario (porque de otro modo no conseguirían obreros), y es claro que no pueden pagarlo a menos que estén protegidas por un elevado arancel. Este es el verdadero origen histórico del popular sofisma relativo a los salarios. Si la protección es muy grande, puede ocurrir que algunas industrias ineficientes logren pagar salarios más altos y atraer hacia ellas brazos que de otro modo podrían emplearse en industrias mejor adaptadas a las condiciones del país, o más necesarias para su bienestar; pero con ello ninguna ventaja se logra, sino simplemente un traspaso de trabajadores de unas industrias a otras, sin ningún aumento neto del producto nacional total, sino más bien con posible disminución de ese producto y alza general del costo de la vida del pueblo.

### Revalorización del Trabajo Nacional

Lo más grave de los sofismas proteccionistas es que son en apariencia muy plausibles. Se arguye, por ejemplo, que el establecimiento de nuevas industrias mediante el proteccionismo —aunque sean industrias ineficientes— amplía el mercado nacional para los productos de la agricultura al mismo tiempo que crea nuevas posibilidades de empleo. No es lógico pensar que un aumento de población industrial o urbana aumenta la demanda de frutos de la tierra? Aquí entra otra vez el prejuicio de los fenómenos monetarios. En realidad, lo que hay es que si las mercancías que antes se importaban van a producirse ahora en el país, lo que se exportaba para poder pagar esas importaciones deja de importarse, pero hay que seguirlo produciendo con igual costo en términos de trabajo, para cambiarlo ahora por la producción fabril doméstica. La disminución de importaciones implica merma de las exportaciones. No hay un nuevo mercado más amplio, es decir, no hay un mayor volumen de tráfico. Lo único que ha ocu-

rrido es que el intercambio con el extranjero ha sido reemplazado por intercambio doméstico. Lo importante sería averiguar con cuál de los dos sistemas obtiene mayor provecho el agricultor; y el simple hecho de que el producto importado sea más barato está diciendo que el mercado extranjero era mejor.

Se arguye todavía que, habiendo capitales ociosos (sin duda un desperdicio para la comunidad) y obreros desocupados, el establecimiento de nuevas industrias pondrá esos dos factores en contacto. Esto, sin embargo, no tiene ya nada que ver con los efectos del proteccionismo. Es claro que la mejor utilización del capital y el trabajo disponibles aumentará el producto nacional, pero el que haya capitales o brazos ociosos en un momento dado no se debe a falta de protección, sino a muchas causas de distinta índole, como la simple falta de visión e iniciativa de los capitalistas, o a la relativa inmovilidad de algunas formas de capital o de trabajo, que no se adaptan con rapidez y facilidad a ese continuo proceso de transición que implica el progreso industrial.

Mucha gente no logra entender que el trabajo, lo mismo que la industria, no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la finalidad más alta de un mayor ingreso social. Los obreros suelen ser proteccionistas más que todo por falta de análisis del problema de los salarios. Con una visión muy recortada o desde un punto de vista muy egoísta, sólo ven la demanda que afecta a su grupo especial, y creen que este efecto del arancel es general para todo el obrerismo del país. Es el mismo sentimiento que lleva a muchos obreros a ser enemigos de las máquinas y de todos los inventos que sirven para ahorrar esfuerzos, sin advertir que el mal no está en las máquinas sino en la inequitativa distribución de la mayor riqueza real que ellas ayudan a obtener.

Nadie podría negar que hoy las remuneraciones en la agricultura son más bajas que en la industria fabril. Sin embargo, no tienen por qué serlo. Si aceptáramos ese hecho como una fatalidad inalterable, llegaríamos a la conclusión absurda de que nuestra política económica debería encaminarse al abandono total de la agricultura y su reemplazo por fábricas. Ya se han hecho en diversos puntos del país ensayos de agricultura científica, con rendimientos casi siempre superiores a los de las industrias transformadoras. No hay ninguna razón para que no pueda organizarse la mayor parte de nuestra agricultura sobre bases industriales y comerciales prácticas, inclusive aprovechando en muchos casos principios bien conocidos de administración, mecanización, tecnificación de cultivos, cooperativas de producción, transporte y distribución, y muchos otros métodos que permitirían la producción en grande escala, con rendimientos compa-

rables por lo menos a los de las demás industrias.

Claro está que ni el más ciego proteccionista pretendería acabar con la agricultura; pero a eso tiende, quizá inconscientemente, el argumento tan reiterado y tan poco meditado de que las industrias primarias no pueden pagar remuneraciones aceptables. No puede perderse jamás de vista el hecho clarísimo de que sin industrias de producción primaria no podrá haber tampoco industrias fabriles establecidas sobre sólidos fundamentos.

Para mí, el problema es más bien de tecnificación del esfuerzo nacional y revalorización del trabajo colombiano. Ni creo que se justifique sostener a priori que el trabajo en la industria manufacturera sea más deseable desde el punto de vista social, moral o económico. Tampoco es lógico sostener la tesis de la diversificación —que es una tesis inobjetable— excluyendo de esa diversificación las importantes y variadas industrias vinculadas a la producción primaria.

Por lo demás, el que las remuneraciones nominales sean por ahora más altas en las fábricas que en los campos, no significa que sean adecuadas en aquéllas; por consiguiente, en la industria fabril también tenemos el mismo problema de revalorización del trabajo colombiano. Ni siquiera es lícito decir que allí el problema existe en menor grado, porque para sostenerlo sería preciso hacer un estudio comparativo a fondo de los ingresos reales de los obreros y los campesinos, estudio que no se ha hecho en el país.

### El nivel de salarios y la competencia

Tan sofisticado e irreal es el argumento de los salarios, que se puede usar, y de hecho se ha usado, para sostener las tesis más antagónicas. Así, por ejemplo, a los obreros norteamericanos se les ha hecho creer que para sostener su alto nivel de ingresos es indispensable un elevado arancel que proteja la industria de los Estados Unidos contra la competencia de artículos fabricados en países donde se pagan salarios mucho más bajos. En Colombia se les dice a los trabajadores todo lo contrario: que nos está perjudicando cambiar nuestro trabajo "barato" por el trabajo "caro" de los países industrializados (!).

Rozando, seguramente sin quererlo, las peligrosas lindes de la pura demagogia económica, un autorizado y por cierto muy inteligente observador del panorama nacional ha llegado a decir: "Acontece.... en el caso del café, que con el grano exportado a los precios de los últimos años, cambiamos sangre de los colombianos y humus de nuestras tierras empo-

brecidas a causa de la erosión, por artículos manufacturados que bien pudiéramos producir en el país, logrando para los nuestros más altos niveles de trabajo".

Esta idea, llevada a su lógica consecuencia, nos haría prescindir del todo del comercio internacional. Encerrado tras una infranqueable muralla china, el país podría dedicarse, entonces sí, a producir todos los artículos manufacturados, para no tener que exportar nada en cambio. No dice el economista citado qué haríamos con los cinco y más millones de sacos de café que hoy enviamos al exterior. Aparentemente tendríamos que intoxicarnos consumiéndolos nosotros mismos, o abandonar las plantaciones. En este último caso, se supone que los campesinos de Caldas y Nariño, de Cundinamarca y Antioquia, de Santander y del Tolima, se convertirían por arte de encantamiento en técnicos especializados en la fabricación de radios, automóviles, motores, papel, maquinaria...

Pero, aun suponiendo posibles la autarquía y el completo aislacionismo, esos productos fabriles no exigirían también para ser fabricados en el país que gastáramos en ellos "sangre de los colombianos y humus de nuestras tierras"? Claro está que sí. Toda producción requiere la aplicación de ciertos factores productivos, como los recursos naturales, el trabajo humano, la técnica industrial que se posea, el equipo capital disponible, y muchos más. Lo importante es averiguar cómo se aprovechan mejor esos recursos —cómo sale menos costosa la adquisición de lo que necesitamos— si dedicándolos a toda clase de producciones, o especializándonos sólo en algunas ramas de las industrias de transformación y algunas de las primarias. En el primer caso tendríamos la autarquía; en el segundo, el comercio internacional para poder abastecernos de aquello que definitivamente no podemos producir, o que nos resultaría relativamente desventajoso fabricar.

Parece increíble que alguien pueda dudar seriamente del beneficio del comercio entre las naciones. Sea que él se base en una ventaja absoluta o en una ventaja comparativa, los países que comercian entre sí se benefician con ese tráfico; y puede haber intercambio benéfico cualesquiera sean las situaciones comparativas de costos y salarios. Esto es cierto aun en el caso extremo de dos países, uno de los cuales tiene un nivel de salarios generalmente más alto que el otro, y una eficiencia de producción también mayor para toda clase de productos. En este caso, todavía será ventajoso para cada país especializarse en aquellas producciones en que su eficiencia es relativamente mayor que en otras. Este es un problema elemental de Economía Política, y ha sido acertadamente comparado al caso de un gerente que es al mismo tiempo un buen mecanógrafo. Al ge-

rente le resultará más "económico" dejar la tarea de escribir las cartas a la secretaria, aunque la secretaria sea menos hábil mecanógrafa que él, porque el trabajo del gerente es incomparablemente más eficiente aplicado a las labores de dirección.

Lo que quizá se olvida a veces es que aunque ningún país sufra perjuicio, los beneficios del comercio internacional no pueden repartirse en igual proporción entre los participantes, mientras subsistan diferencias de ingresos monetarios. Esto se debe a que los precios de las mercancías internacionales tienden a ser iguales en todas partes (excepción hecha de costos de transporte). Norteamericanos y colombianos compramos a unos mismos precios básicos café, algodón, trigo, máquinas, drogas. Pero como los ingresos son mayores en los Estados Unidos, los norteamericanos obtienen mayor beneficio que nosotros. Pero nuestro beneficio, sin ser tan grande como el de ellos, es sin embargo mayor que el que obtendríamos si pretendiéramos fabricar aquí aquellas mercancías para las cuales tenemos una decidida desventaja comparativa.

El grado de beneficio de que se trata dependerá de la demanda recíproca. Dentro de una perfecta libertad de comercio y cambios, un exceso de exportaciones colombianas al Ecuador haría pasar una corriente de dinero del Ecuador a Colombia; los precios y los ingresos monetarios subirían aquí y bajarían allá, con lo cual se estimularía la exportación de productos ecuatorianos a Colombia, tanto por la baja de precios en el Ecuador, como por el alza de ingresos a nuestro país, hasta llegar a un equilibrio en que el valor de nuestras exportaciones compensara exactamente el de nuestras importaciones. Pero el punto de equilibrio dependería de la naturaleza de la demanda. En efecto, el análisis anterior sólo sería aplicable si la demanda por las respectivas mercancías fuera perfectamente elástica. Con demanda inelástica la situación es distinta. En este caso, el Ecuador seguiría importando aunque los precios hubieran subido en Colombia; pero en cambio, la disminución de precios ecuatorianos no estimularía un mayor consumo de sus productos exportables en Colombia. De esta manera el Ecuador tendría permanentemente un bajo nivel de precios e ingresos monetarios con relación a Colombia.

Esto indica un principio general: se beneficia más en el comercio internacional aquél país cuyos productos tienen en el exterior mayor demanda, y cuya propia demanda por los bienes extranjeros es débil; y se beneficia menos el país que tiene más insistente demanda por los productos del exterior. En otros términos, el grado de beneficio que un país obtenga del tráfico internacional estará en razón inversa de la utilidad marginal de las importaciones que haga para su propio pueblo, y en razón directa

de la utilidad marginal de sus exportaciones para el consumidor extranjero.

El aumento de ingresos nominales en un país suele quedar contrarrestado por el alza paralela de los precios; pero la mercancía extranjera no tiene que ser afectada por esa alza, siempre que se logre mantener estabilizado rígidamente el tipo de cambio de la moneda nacional sobre el exterior, no permitiendo el alza del cambio que sería la necesaria consecuencia de la inflación en un mercado libre. En Colombia el cambio está perfectamente estabilizado desde hace casi diez años. En estas condiciones, el país se beneficia del comercio internacional mientras pueda aprovechar los precios relativamente bajos de la mercancía extranjera, que se puede obtener con mayor facilidad debido al aumento de nuestros ingresos monetarios. Sólo impidiendo la especulación monopolista y admitiéndola libremente obtendría el país el máximo beneficio posible. Al gravarla con derechos de aduana, se disminuye ese beneficio; y si los derechos son tan elevados que se empieza a fabricar en el país lo que antes se importaba, la ventaja del comercio internacional quedará totalmente anulada. Por consiguiente, al orientar una nueva política proteccionista con un criterio de bienestar general, será preciso determinar hasta qué punto vale la pena disminuir con derechos de aduana el beneficio que el país obtiene del comercio externo.

### Necesidad de Defender Nuestra Industria

Dicho lo anterior, queda sin embargo en pie la tesis de que la diversificación de nuestra producción es deseable, y nadie podría sostener razonablemente que fuera conveniente para Colombia acabar con sus industrias fabriles, o entorpecer su desarrollo, o descorazonar la iniciativa privada en ese ramo. Todo lo contrario. Pero partiendo de la base de que se debe fomentar la industrialización, quedan todavía varias cuestiones pendientes. Por ejemplo, si en realidad el proteccionismo aduanero, en la forma general e incondicional en que se viene haciendo, es la forma mejor de fomentar la industria; cuál es la orientación que debe darse a ese movimiento industrial si son todas las industrias, sin discriminación, las que deben fomentarse, o sólo algunas, y dentro de qué límites y condiciones.

Estoy dispuesto a reconocer que la necesidad de proteger algunas industrias manufactureras nacionales en la etapa inicial de su desarrollo, es casi el único argumento serio a favor del proteccionismo; pero creo que sería imprudente basar en esa sola consideración toda una política arancelaria, porque del argumento se ha abusado demasiado. Me parece que

sólo da base para un proteccionismo condicional y moderado, nó para practicar un total aislacionismo reaccionario, que es lo que pretende la xenofobia de los enemigos personales de los Estados Unidos, que no le pueden perdonar a ese país ser más rico que nosotros.

Todas las naciones latinoamericanas que siguieron las iniciativas de Colombia en las recientes conferencias internacionales, desean retener el proteccionismo. Se arguye que los países altamente industrializados lograron su desarrollo a base de altas barreras de aduana, y se cita como ejemplo el muy notorio de los Estados Unidos en el Siglo XIX. El argumento histórico no es definitivo, porque además del arancel hubo muchísimos otros factores en el desarrollo económico de aquél país: cambios en la estructura de la balanza de pagos; aumento en la demanda internacional de trigo, carne, algodón; extensión de la red ferroviaria y gran progreso en otros medios de transporte y comunicaciones; aparición de nuevos productos exportables, como los derivados del petróleo, producción de oro, legislación monetaria, varias guerras; sistema bancario; inmigración y enorme crecimiento de la población, la riqueza, la demanda de dinero... El Profesor Taussig analiza algunos de estos factores con relación al último cuarto del Siglo XIX y dice: "Qué mezcla de elementos interdependientes y antagónicos! Cómo decir si las fuerzas que aumentaban el beneficio del comercio internacional eran más que las que lo disminuían? Cómo seguir en detalle la operación concreta de cualquiera de estos factores?".

Sirva esta autorizada opinión para los que se apresuran a atribuir a uno sólo de los factores de la economía —el arancel, por ejemplo— efectos que son sumamente complejos en sus orígenes. El ejemplo de los Estados Unidos es arma de dos filos que fácilmente puede volverse contra sus sostenedores, porque con igual justificación podría decirse que ese país prosperó a pesar del proteccionismo. En efecto, observando que aquél enorme país es de hecho una reunión de cuarenta y ocho estados soberanos, no separados por barreras aduaneras entre sí, y que prácticamente en todos hay industrias fabriles importantes, podría llegarse a la conclusión de que fue el librecambio lo que permitió la industrialización de estados como los del Sur o del Oeste, que antes eran preponderantemente agrícolas (o de "economía colonial" como dicen con evidente intención peyorativa los que odian la tierra de Dios que nos da de comer). Claro que en esta forma escueta el argumento también es vulnerable y peca por lo mismo que el anterior, o sea, por olvidar muchos otros factores importantes; por ejemplo, la relativa movilidad de los factores productivos, debida no sólo a la ausencia de aduanas internas, sino también a fenómenos geográficos y políticos. Pero sirve para hacer resaltar la debilidad de la tesis

de que la protección aduanera es indispensable para la industrialización de un país o una región cualquiera.

Sin duda, necesitamos proteger nuestra industria incipiente; pero he dicho que se abusa de la tesis, no sólo porque se atribuyen al proteccionismo efectos debidos a muy complejas causas, sino también porque ha sido utilizada para favorecer empresas que en realidad no necesitan esa protección, y porque se engaña a la nación cuando se le dice que esas industrias hoy protegidas llegarán a ser fuertes más tarde y ya no necesitarán apoyo artificial, o por lo menos que la competencia hará reducir los precios a la larga, de modo que el sacrificio que hoy se exige al consumidor obligándolo a comprar mercancía nacional cara, se compensará después de algunos años cuando los precios vuelvan a bajar o se rebaje la tarifa. Estas promesas no se han cumplido jamás ni es probable que se cumplan en el futuro. Los intereses creados son demasiado poderosos para permitir posteriores reducciones de derechos de importación; y en todo caso, la concentración de capitales es un fenómeno natural del desarrollo del país, que nos va llevando cada día más y más hacia el régimen de monopolio, de modo que no vendrá jamás esa supuesta libre competencia a recompensar al consumidor, a menos que el Estado rompa deliberadamente el poderío monopolista.

La industria ineficiente, si es protegida hoy, seguirá siendo eternamente ineficiente por falta de estímulo para tecnificarse en defensa propia. Y si es eficiente pero está protegida, el costo adicional para el consumidor no se justifica. En este último caso lo que hay en el fondo es un deseo de asegurar ganancias exageradas y antisociales; y es un hecho muy digno de anotarse que los intereses que más ahincadamente piden ahora un aumento del arancel, son justamente los vinculados a empresas que están obteniendo ganancias de un 35 a un 50 por ciento anual sobre el capital invertido; es necesario que se realicen ganancias tan grandes para que haya industrias en el país? No bastaría como estímulo a la iniciativa privada un 10 o un 12 por ciento, que es lo que en Colombia el legislador ha considerado "normal" y que por cierto supera en mucho a las reducciones con que la iniciativa privada se da por bien servida en los países industriales? El país puede legítimamente preguntarse si vale la pena que el público siga pagando el sobreprecio necesario para que unos pocos colombianos obtengan ganancias excesivas.

Pero se dice que no son unos pocos; que la propiedad industrial está muy democratizada porque cada día aumenta el número de accionistas de las sociedades anónimas. Esto no convence mucho, porque todavía el número de accionistas es ínfimo comparado con la población del país,

y porque la inmensa mayoría de esos accionistas ha comprado sus títulos a precios tres y cuatro veces por encima del valor nominal y por consiguiente no está recibiendo sino un modesto rendimiento sobre su inversión. Las ganancias gigantescas siguen siendo para unos pocos individuos que ni siquiera pagan impuesto sobre ellas. (Los porcentajes de utilidades se calculan después de deducir el impuesto sobre la renta de la sociedad anónima; y como es bien sabido, los dividendos están exentos del impuesto, por un criterio evidentemente equivocado de nuestra legislación).

La necesidad de defender con un arancel elevado las industrias incipientes no puede sostenerse con demasiada vehemencia, porque puede llevar a errores graves y la implantación de un régimen de privilegio. Además, equivale a reconocer una deprimente inferioridad intelectual de nuestro pueblo. Los ultranacionalistas, a quienes tanto ofende en su dignidad de colombianos el que el país tenga una economía dependiente de otras (como son hoy interdependientes todas las economías de todas las naciones), estarían dispuestos a sostener que, puesto que nuestra industria es ineficiente hoy, está condenada a seguir siéndolo siempre? ¿Que somos un pueblo tan inútil e incapaz que no podamos aprender nada nuevo, ni aprovechar la abundantísima experiencia que ya existe en los dominios de las finanzas y la administración industrial?

Tesis tan fatalista tendería a perpetuar la rutina y la ineficiencia. Y en cuanto a la ventaja que nos llevan ya los extranjeros en capital y técnica, no es tampoco una dificultad absoluta e insalvable. Las telas, el azúcar, el cemento, las llantas, se fabrican en Colombia con la misma técnica (y hasta con los mismos técnicos) y con las mismas máquinas que emplean los norteamericanos o los ingleses. Nuestros capitales privados no son insuficientes cuantitativamente. Más que todo nuestra inferioridad está en una escasa producción de las industrias primarias, inadecuado sistema de transportes, deficiencias de la administración industrial y educación de obreros calificados, que son los menos en la industria mecanizada. El trabajo no calificado puede ser igualmente apto aquí y en cualquier parte, salvo en lo tocante a alimentación y sanidad, lo que también es remediable. Todas estas son deficiencias que nosotros no podemos aceptar como hechos inmodificables, sino que precisamente tenemos que esforzarnos por superar, porque de otro modo nuestra economía no prosperará nunca. Pero el arancel elevado no es la panacea para curar tantos males. La energía e inteligencia de que tan abundantes pruebas han dado nuestros industriales, se aprovecharían mejor si se aplicaran a buscar soluciones realistas a todos estos problemas, sin dormirse en la peligrosa complacencia de un

proteccionismo aduanero que jamás podrá ser por sí solo adecuada defensa de sus intereses privados; porque ninguna empresa particular puede progresar en un país que no progrese.

### Cómo Justificar el Proteccionismo

Con franqueza he tratado de analizar algunos de los principales prejuicios y sofismas del proteccionismo; sin que ello quiera decir que esté abogando por el extremo opuesto. Considero que los delegados colombianos a las últimas conferencias internacionales adoptaron una posición inteligente y prudente al no comprometer al país de antemano en una política de completo librecambio. Aun reconociendo las innegables ventajas de la división internacional del trabajo y el provecho que ha de reportar a la humanidad un mayor intercambio de bienes y servicios entre los distintos pueblos, existen ya situaciones de hecho a las cuales es preciso acomodar la política económica nacional. No sería posible tratar de modificar de una plumada toda la estructura de la economía colombiana, sin correr el riesgo de un incalculable cataclismo inmediato, del cual quizá el país no podría reponerse, para gozar al fin de las ventajas del librecambio, sino después de haber sacrificado la suerte de varias generaciones colombianas. Y aun logradas esas posibles ventajas materiales para nuestros lejanos descendientes, no habría ninguna garantía de que eso los hiciera más felices. Probablemente inventarían mil necesidades nuevas que no pudieran satisfacer, para poder seguir sufriendo y luchando como ha sufrido y luchado siempre la humanidad.

Mi primer punto en favor del proteccionismo es la consideración de que en una democracia la libertad de industria y trabajo, garantizada por la Constitución, no puede suprimirse. Sin duda la iniciativa individual comete errores; pero el Estado, reglamentando inteligentemente esa libertad —sin necesidad de destruirla como hacen los totalitarios— puede tratar de reducir los errores a un mínimo para evitar graves perjuicios. Además, una especialización perfecta de la producción, ya por la implantación del librecambio o por orden dictatorial, supone una perfecta movilidad de factores productivos que desde luego no existe, no sólo por causas económicas y geográficas, sino también por las grandes diferencias de habilidad, gustos y preferencias de los hombres, tradiciones o prejuicios. Todo lo cual justifica aún más la tesis de la diversificación.

Reconozco, en segundo lugar, la necesidad de proteger durante la

etapa inicial de su desarrollo algunas industrias fácilmente adaptables a nuestro medio, y que sin protección artificial no podrían surgir; pero sólo a condición de que las empresas así protegidas acepten una responsabilidad concreta para con la comunidad que mediante un sacrificio de su propio bienestar les da vida.

Como tercera razón para justificar el proteccionismo condicional, anoto el derecho a reconocimiento que tienen los intereses creados, que son respetables. Muchos millones de capital se han invertido en empresas de diversa índole, y muchos son los esfuerzos, esperanzas y sacrificios a ellas vinculados, para que podamos sentirnos autorizados a hacer tabla rasa de todo ello, con el pretexto de que eran industrias inadaptables a nuestro medio y de que se cometió un error al establecerlas. En muchos casos seguramente fue así. Pero ya no hay más remedio que tratar de reducir a un mínimo las desventajas que reportan. Yo prefiero este planteamiento del problema de nuestras empresas ineficientes, este reconocimiento honrado de que los intereses creados son respetables, a ese cúmulo de sofismas y engaños con que se le quiere endulzar al público la píldora del proteccionismo, con pretextos ridículos como el de que va a mejorar los salarios del trabajador, que va a ampliar la demanda de obreros, extender el mercado nacional, favorecer a los agricultores, "nivelar los costos" de producción en el país y en el exterior, y demás patrañas que no resisten análisis.

Finalmente, el mantenimiento de barreras aduaneras tiene otra justificación realista que, aunque muy poco científica, es decisiva: el que como fuente de recursos fiscales el arancel sea insustituible por ahora y quizá por años y años por venir. Bien sabido es que este impuesto adolece de incontables defectos técnicos: no tiene elasticidad, de modo que el producto de la renta disminuye cuando el Fisco más la necesita; es antieconómico porque el Fisco recibe por impuesto menos de lo que el público paga; es injusto porque no reparte igualmente la carga de la tributación sino que grava más duramente a los más pobres; tiene, en fin, todos los feos pecados de los impuestos indirectos y algunos otros que le son peculiares. Y sin embargo, tenemos que conservarlo porque representa actualmente entre un 30 y un 35 por ciento de las rentas ordinarias de la Nación. Claro que subir las tarifas exageradamente será contraproducente para el Fisco; pero quitarlas del todo sería peor. Aunque el impuesto directo adquiere cada día más importancia, no es probable que llegue jamás a reemplazar a todos los demás tributos, ya que los gastos del Estado van en aumento año tras año.

### Nueva Orientación del Proteccionismo

Si se tienen en cuenta los numerosos factores hasta aquí estudiados, muchos de ellos antagónicos entre sí, se llega a la conclusión de que una política proteccionista para Colombia tiene que ser, fundamentalmente, una política de equilibrio entre diversos intereses: los del Fisco, los de la industria manufacturera, los de la agricultura y otras formas de producción primaria, los del comercio de importación, los del pueblo consumidor, los del trabajador. Justamente, este concepto de equilibrio —que quiere decir equidad en la distribución de los beneficios y los sacrificios— es lo que hasta ahora ha faltado en el país, y lo que estaría a punto de perderse del todo si nos dejáramos arrastrar por un mal entendido sentimiento nacionalista hacia un proteccionismo incondicional, que traería seguramente graves perjuicios a la inmensa mayoría de nuestra población y haría imposible la colaboración ya prometida por Colombia a los altos fines de la Organización de las Naciones Unidas.

En mi sentir —perdóneseme la repetición— ya la actuación de los delegados colombianos a la conferencia de Chapultepec, a la de San Francisco y a las reuniones del Consejo Económico y Social de la ONU dejó abierto el camino para que las naciones latinoamericanas puedan orientar su propia política arancelaria dentro de ciertos límites, armonizándola con las normas generales que poco a poco se van concretando para la organización y desarrollo del comercio internacional.

Para decidir sobre esa orientación, será conveniente que el país reflexione primero y se forme una idea clara de qué es lo que persigue. ¿Vamos a seguir fomentando y protegiendo la acumulación de grandes ganancias privadas para unos pocos, o hemos de buscar un mejoramiento del nivel de vida de toda la población colombiana? Porque para mí es muy claro que no podemos lograr ambas cosas simultáneamente.

Si el bienestar general ha de ser la meta de la política económica nacional —como yo creo que debe ser— la protección debe orientarse hacia la promoción del más alto nivel posible de consumo por cabeza, lo que exige, como requisito previo, un máximo ingreso social real. Esta finalidad se cumplirá dentro de las siguientes condiciones:

a). — Aumento de la producción nacional de bienes y servicios hasta el nivel más elevado que permita un adecuado aprovechamiento de los recursos fijos localizados en nuestro territorio, dedicando para su explotación todo el capital y el trabajo necesarios para llegar hasta el límite del rendimiento marginal;

b). — Importación de todos los bienes capitales (como maquinarias, herramientas, equipo de transporte, etc.) que sirvan para realizar la mejor explotación de los recursos disponibles.

c). — Importación de todos los bienes de consumo indispensables para levantar el nivel de vida, y que no sea posible producir económicamente en el país.

d). — Creación de suficientes instrumentos de pago sobre el exterior, a fin de cubrir sin dificultades el valor de todos los bienes importados al país.

e). — Distribución económica y sin trabas monopolistas, de toda clase de bienes al consumo.

### Un Programa Concreto

De acuerdo con esta tesis general, creo que un programa concreto de acción proteccionista debe atender, por lo menos, a cinco puntos capitales: industrias de exportación, economía de divisas, fomento industrial, producción de materias primas, y protección condicional.

El esquema de este programa, por lo menos como base de estudio, sería así:

1. — **Industrias de Exportación.**—Desde el punto de vista material (dejando aparte consideraciones espirituales o psicológicas) no hay más que una razón para trabajar, y es producir riqueza a fin de mejorar el nivel de vida, o sea, aumentar el ingreso real de la población. Pero si lo que se produce se exporta, el país se priva del beneficio del aumento de producción. Por consiguiente, la exportación solamente puede justificarse como un medio de obtener, a cambio de lo exportado, mercancías que el país no puede obtener en absoluto, o no puede producir sino a un costo excesivo. Sin embargo, esta verdad se pierde a menudo de vista en la discusión sobre política económica, y la mayoría de los argumentos proteccionistas son crúdamente mercantilistas. Todavía se habla de las exportaciones como si tuvieran en sí mismas alguna misteriosa virtud de enriquecer al país, y de las importaciones como si fueran necesariamente perjudiciales.

Sería un error fomentar, hoy por hoy, la exportación de telas de algodón, ganado, azúcar, cemento y otras cosas que nos están haciendo falta en el interior, y que no producimos sino con un costo relativamente elevado. Pero es preciso fomentar algunas otras industrias de exportación, para que todo el peso de nuestras importaciones no recaiga sobre el ca-

fá y podamos tener un comercio externo sobre bases más estables que la de un monocultivo. Yo sería partidario de que se sostuviera el actual nivel de producción cafetera, es decir, unos cinco millones de sacos para exportar, fuera del consumo interno, y no se alentara a nadie a sembrar un sólo árbol nuevo en varios años. En cambio, el país debería dedicar sus esfuerzos al fomento de renglones nuevos (o a revivir otros que se dejaron perder imperdonablemente). Para el comercio internacional son incalculables las perspectivas de las semillas oleaginosas, fibras textiles (pringamosa, ramio, cáñamo, etc.), cacao, caucho científicamente sembrado y explotado (nó el caucho natural de las selvas que jamás será económicamente explotable), y muchísimos otros productos agrícolas y mineros, que son los más favorecidos por los recursos naturales con que cuenta el país.

Industrias de esta clase —algunas de las cuales han sido ya bien estudiadas, prospectadas y aún iniciadas por competentes organismos oficiales o semioficiales— deben ser objeto de preferente atención por parte del Estado, y llevadas al más alto grado posible de mecanización y técnica para reducir a un minimum los costos de producción. La formación de grandes cooperativas de producción y venta permitiría desarrollarlas sobre sólidas bases comerciales, con beneficio para los pequeños productores y adecuada protección en cuanto a precios, transportes y negociaciones con el exterior. La Federación Nacional de Cafeteros ha dado ya ejemplo de lo que puede hacerse para sacar una industria de la nada y convertirla en una riqueza. Hasta ahora el obstáculo principal para el desarrollo de algunas de las industrias enumeradas, como la de fibras textiles, consiste en que la producción se hace muy en pequeño, y los grandes centros consumidores del exterior exigen un abastecimiento considerable y constante, de calidades técnicamente standarizadas.

2. — **Economía de Divisas.**—La promoción de nuevos renglones de producción exportable proporcionaría al país las divisas extranjeras necesarias para atender a la importación de maquinaria, equipo de transporte, y bienes de consumo que no podamos producir económicamente. Pero juntamente con ese esfuerzo por el desarrollo de las industrias de exportación, se hace indispensable mantener una política de economía de las divisas disponibles, ya que no sólo se necesita aumentar todo lo posible nuestro poder de compra sobre el extranjero, sino también utilizarlo en forma provechosa para la economía nacional, sin despendiciarlo en la importación de artículos supérfluos o de lujo, o que se puedan reemplazar fácilmente con la producción nacional.

Es muy importante la orientación que tiene ya la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones, sobre este problema. Se tra-

ta de encauzar la utilización de las divisas disponibles hacia la adquisición de equipo capital, de preferencia, excluyendo hasta donde sea posible las compras supérfluas. Entre otras cosas, esta política resulta indispensable para poder garantizar la libertad de pagos para las transacciones corrientes, según las normas del Fondo Monetario Internacional. Podría mejorarse un poco simplificando el complicado mecanismo de las licencias, del que se quejan con razón los comerciantes enemigos de nuestro consabido "papeleo". No debe olvidarse que el control de cambios está condenado a desaparecer en el curso de algunos años, en virtud de los compromisos internacionales del país; pero esa función orientadora de la utilización de divisas quizá pueda continuarse.

3. — **Fomento Industrial.**—Deben producirse en el país todos los artículos manufacturados que se pueda, siempre que no representen una carga excesiva para el consumidor, corrigiendo la actual ineficiencia de nuestra industria, y sin olvidar que la mejor protección, la más sólida y más económica, está en los precios bajos, lo que exige una elevada productividad para poder mantener bajos los costos y pagar sin embargo salarios altos. En otras palabras, la mejor política de protección es la tecnificación industrial, y el arancel debe utilizarse apenas como medida complementaria y con moderación.

Naturalmente, mientras mayor sea la producción nacional de bienes de consumo, más grande será el excedente de divisas disponibles para adquirir en el exterior aquellas mercancías que nosotros no podemos producir pero que han de servir para mejorar el nivel de vida de nuestra población: automóviles, radios, máquinas de escribir, y tantas otras ventajas de la civilización de las cuales nuestro pueblo no tiene por qué privarse, porque ya no son artículos de lujo sino de mediano confort de la vida. La labor realizada en seis años por el Instituto de Fomento Industrial es un buen ejemplo de lo que puede lograrse en materia de industrialización bien dirigida y orientada hacia finalidades concretas. Mucho más puede hacerse todavía en el sentido de encauzar el capital y el esfuerzo nacional hacia aquellas producciones fabriles que resultan más ventajosas, por ser menos exóticas y de mayor utilidad para la economía nacional. Al pensar en las industrias que vale la pena fomentar, debe siempre darse preferencia a las que utilizan materia prima producida en el país; porque de las industrias "de armar" son muy pocas las que merecen protección, aunque pueda haber algunas. Ha de recordarse también que nuestra industria fabril es todavía de tipo predominantemente artesanal y familiar. Esta industria merece todo el apoyo que pueda dársele, y es necesario ponerla sobre sólidas

das bases comerciales, mediante la formación de cooperativas, federaciones y asociaciones gremiales.

4. — **Producción de Materias Primas.**—Varias veces a lo largo de este estudio se ha insinuado la necesidad de fomentar la producción de materias primas, no ya para exportar, sino simplemente para abastecer a nuestra propia industria fabril. La política de economía de divisas hace indispensable este esfuerzo. Empero, no hay que confundir esta tesis con aquél exagerado nacionalismo que busca la autarquía y que tantos males ha causado al mundo. Es evidente, sin embargo, que estamos importando muchas materias primas que podemos producir con facilidad, lo que implica un desperdicio de divisas y una reducción de la capacidad productiva total de la nación. En la producción de materias primas tendrían un dilatado campo de acción millares de brazos y millones de capitales. Esas industrias primarias ofrecerían estímulo al capital para vincularse a la tierra, y proporcionarían un aceptable nivel de vida para muchísimos trabajadores rurales. Es indispensable, naturalmente, que estén protegidas por el Estado, en forma que los industriales que utilizan sus productos se vean obligados a pagar precios equitativos, especialmente si se trata de industriales protegidos por el arancel. En el caso del algodón algo se ha hecho ya, obligando a los fabricantes de telas a consumir el algodón nacional; pero la producción de esta fibra no ha podido prosperar, quizá por una falta de ayuda de conjunto más eficaz para los cultivadores, quienes ciertamente no han recibido ninguna de los industriales particulares. Por otro lado, si fuera cierto, como algunos lo sostienen, que en Colombia no se puede definitivamente producir algodón en condiciones económicas (hipótesis que no está comprobada), entonces no habría razón ninguna para estrellarse contra la realidad, y lo mejor sería destinar las tierras algodoneras a cultivos más provechosos.

5. — **Protección Condicional.**—Dentro de un programa proteccionista de conjunto, se hace indispensable, como ya se ha insinuado, abandonar la protección incondicional y adoptar normas proteccionistas discriminatorias, basadas en la conveniencia nacional y en la equidad, lo que implica sacrificios de algunos intereses individuales ya creados, en beneficio de la colectividad. Esos sacrificios podrían irse imponiendo gradualmente a fin de no causar súbitos trastornos en el organismo económico. En este orden de ideas, parece indispensable:

a) — Limitación de las ganancias privadas de las empresas fuertemente protegidas en la actualidad, en proporciones que sigan siendo estimulantes para la iniciativa privada, pero que no puedan constituir un exceso

antisocial de utilidades. Esto necesitaría una modificación de la legislación tributaria.

b). — Intervención en los precios de las mercancías producidas por las empresas protegidas, con el ánimo de defender al consumidor contra el abuso, obligando a la industria protegida a aceptar una parte del costo de la protección, que hoy paga en su totalidad el consumidor; y para proteger también al obrero contra la injusta y creciente desproporción entre su salario nominal y los precios de lo que debe consumir.

c). — Fijación de precios de las materias primas nacionales, y obligación a las industrias protegidas de consumir tales productos a esos precios, con el fin de estimular su producción en el país y levantar el nivel de vida campesino, que es también una manera de favorecer a la industria fabril, por cuanto se le amplía su mercado. Se ha pensado también en una graduación de la protección aduanera (o de las utilidades permitidas) en proporción a la cantidad de materia prima nacional que la industria consume.

d. — Nueva legislación industrial encaminada francamente a romper el poderío monopolista, sin necesidad de destruir las ventajas de la producción en grande escala, pero sí haciendo operante para las grandes concentraciones de capital el principio constitucional relativo a la función social de la propiedad privada.