

Colaboración profesional

Perfiles económicos.- Protección y libre cambio

Por: Richard T. Ely, Director del Instituto de Investigación Económica del suelo y los servicios públicos.—Thomas S. Adams, Profesor de Economía Política de la Universidad de Yale.—Max. O. Levenz, Director de Estadística de la Interstate Commerce Comisión y Allyn A. Young, Profesor de Economía Política en las Universidades de Harvard y de Londres.

Tradujo para DYNA J. Ma. JARAMILLO Mtz., I. C.

En un mundo controlado solo por consideraciones económicas, en el que no hubiera guerra ni preparación para la guerra, la protección al fin sería, casi con entera seguridad, un fracaso. Pero la Guerra mundial suministra, en escala gigantesca, otra ilustración de la verdad histórica de que el problema de tarifas no puede ser mirado como mera cuestión económica. El Proteccionismo que antes de la Guerra generaba gran parte de la fricción internacional que produjo el conflicto, ha ganado terreno después de la Guerra, como lo había hecho durante medio siglo antes de romperse las hostilidades. Desde la guerra, más tarifas proteccionistas se adoptaron por los nuevos Estados nacidos de la Paz de Versalles; los anáguos denunciaron, en general, sus tratados comerciales de antes de la guerra y han fortalecido sus barreras de tarifas protectoras; viejas fortalezas del libre cambio como Inglaterra y Holanda han hecho importantes concesiones a las demandas proteccionistas; importación y exportación de importantes artículos ha sido prohibida o fuertemente restringida por sistemas de licencia gubernamental; y se han adoptado derechos contra el **dumping** especialmente ideados para restringir importaciones de comarcas con monedas muy depreciadas y para estimular temporalmente la exportación. Tan grande fue el estímulo que Alemania y Austria adoptaron restricciones, para impedir el **Ausverkauf**, o sea la adquisición, fuera de sus territorios, de productos suyos por compradores de países con monedas

de gran poder adquisitivo.

Todo esto muestra claro que hoy las tarifas, como hechos cumbidos, no pueden considerarse por pesos y centavos nada más. El Estado moderno repetidamente sacrifica la ganancia económica que puede obtenerse, por una cabal y corriente aplicación de la distribución territorial del trabajo, para favorecer industrias necesarias en la guerra, para contrarrestar efectos dañinos de tarifas extranjeras; para castigar prácticas desleales de competidores extranjeros, para obtener ventas y quizás, sobre todo para asegurar el estímulo temporal de precios y jornales altos. Cuando una nación se deprime, ella se reanima con el estimulante de altos derechos de Aduana. Como regla general es malo usar estimulantes; pero no puede negarse que la protección frecuentemente tiene tal efecto. Cuando se cierran fábricas y languidece el comercio, una parte del mercado interno surtido del exterior, puede rescatarse para productores nacionales. Esto puede provocar reacción y retaliación futuras. Pero el proteccionismo piensa resolver los problemas venideros, cuando lleguen, con dosis mayor del viejo remedio.

Los argumentos del proteccionismo cambian de tiempo en tiempo, pero la lamentación de los industriales agotados, pidiendo pronto remedio ha sido durante muchos años, quizás el factor único del triunfo político de la plataforma proteccionista. Los principales argumentos con que se defiende deben considerarse en mayor detalle.

1o). Uno de los más atrayentes argumentos para el proteccionismo es la aserción de que promueve el **nacionalismo**, que debe siempre procurarse como bueno. El comercio interno, se dice, liga más entre sí los ciudadanos de un mismo país, mientras que el comercio internacional los dispersa. La implantación del Gobierno Federal en Norte América, suprimió las tarifas de los Estados, sustituida por una tarifa nacional, en cierto modo diseñada para proteger a los Estados Unidos contra el resto del mundo. La introducción del proteccionismo nacional trae como consecuencia el libre cambio interno, y el Profesor Schmoller sostenía que en tesis general, históricamente, el doble proceso de abolición interna de tarifas, y su refuerzo externo, marcaba la formación de nuevas nacionalidades especialmente estados federales. La protección contra la competencia externa, asegura él, coincide históricamente con la franquicia del comercio interno y tiene como principal objetivo, la formación de una fuerte unidad política. La validez de este argumento, debe notarse, depende en mucha parte, de la verdad de la hi-

pótesis de que muy fuerte sentimiento de unidad nacional es deseable.

2o.) Los Gobiernos, dicen los protecciónistas, deben alentar las **industrias niñas**, para desarrollar los recursos naturales del país y favorecer la diversidad de actividades industriales. Prevenimos a los niños para que coman poco en la juventud, para que puedan comer más cuando viejos. Por la misma razón varias uniones comerciales (**trade-unions**) insisten en que a los aprendices debe darse amplio conocimiento del oficio que aprenden, aunque es mejor para quien los emplea tenerlos pronto especializados en un campo limitado del trabajo. Del mismo modo para que pueda pronto llegar a virilidad industrial.

Los economistas han admitido en general, que algo de cierto hay en tal argumento. Si una industria nace pronto en un lugar, la localidad mantiene el avance por la concentración en ella de hombres de negocios y trabajadores conocedores de los requerimientos y posibilidades de tal industria. Por lo demás, industrias así localizadas pueden durar solo cuando el costo de transporte del artículo es pequeño y cuando otros lugares no tienen mayores ventajas naturales, como materias primas superiores, potencia, o labor experta. Los censos de industrias nacionales localizadas parecen indicar que aunque la inercia industrial es factor muy importante, no lo es tanto como las fuerzas que se oponen a la difusión territorial de las industrias.

Estrechamente ligado con al anterior argumento está la defensa de la protección basada en la guerra y la **necesidad militar**. Es claro que ninguna nación puede consentir su total dependencia del extranjero en la provisión de material de guerra y municiones. Pero en la guerra moderna la lista de "esenciales" se extiende mucho más allá de los elementos únicamente guerreros. Suficiencia industrial, propia y completa es deseable. Hay incuestionablemente mucha verdad en este argumento. Antes de la Guerra mundial, Alemania tenía tarifas protecciónistas para preservar su capacidad de producir alimentos y materias primas necesarias a sus industrias; y su capacidad para proveer en gran parte su necesidad de alimentos, durante la guerra, justifica tal medida, como preparación militar. Del mismo modo su protección y estímulo a la industria de colorantes, antes de la guerra, ayudó al desarrollo de una industria pacífica que puede transformarse rápidamente en industria guerrera, porque su técnica y procedimientos son casi los mismos de la fabricación de explosivos. Es cierto que algunos "**esenciales de guerra**"

como níquel, antimonio, tungsteno y mercurio, existen en tan pequeñas cantidades en los Estados Unidos que deben proveerse de reservas acumuladas antes, que otros esenciales como nitratos pueden proveerse mejor por plantas del Gobierno o subvencionadas por él. Pero otras industrias como colorantes y drogas pueden activarse por la protección, y en casos tales los argumentos contra el proteccionismo no valen.

En todo caso, un país que se respete, debe sostener su capacidad para alimentar y vestir al pueblo y el ejército en la guerra. El fracaso del Sur en la Guerra de Secesión se debió en gran parte a su dependencia industrial del tráfico exportador de algodón. Una diversificación suficiente de industrias para prevenir la parálisis industrial y asegurar pronta provisión de lo necesario para la vida, en tiempo de guerra es manifiestamente deseable.

4o.) El **mercado interno** es el argumento que sigue naturalmente para el proteccionismo. Mucho de lo que en su defensa se ha dicho es infantil. Un distinguido economista americano sostiene seriamente que un país puede mantenerse próspero, sólo con devolver al suelo en abónos y otros elementos de fertilidad lo que de él se toma y que esto sólo se consigue consumiendo en el país los productos del suelo. Aplicación más fuerte de tal principio es la que el mercado interno es preferible porque es más seguro. El mercado externo no puede cerrarse por la guerra y por caprichosos cambios de tarifas. Si fuera posible adquirir y conservar todos los mercados internos para productos nacionales, podría considerarse acertado pagar el precio de ellos. Pero cuando por medio de altos derechos se rescata un mercado doméstico de un productor extranjero, probablemente se entrega otro mercado interno a otro productor extranjero o lo que es equivalente cuando se adquiere un mercado interno para una industria nacional, se priva a otra industria de un mercado interno o extranjero del que había disfrutado. Así, protección para el fabricante americano perjudica el mercado exterior del agricultor americano y aumenta el costo de su vida y sus gastos de producción y sólo en muy pocos casos es posible compensar al agricultor por derechos que protejan eficazmente los productos agrícolas.

5o.) Esto nos trae el argumento de protección contra el **dumping** o venta en el exterior a precios inferiores a los cargados en el interior. Dumping es posible de varias maneras.

Primas de exportación pueden darse en el país de origen con el fin explícito de animar el tráfico externo o puede el monopolio

pótesis de que muy fuerte sentimiento de unidad nacional es deseable.

2o.) Los Gobiernos, dicen los proteccionistas, deben alentar las **industrias niñas**, para desarrollar los recursos naturales del país y favorecer la diversidad de actividades industriales. Prevenimos a los niños para que coman poco en la juventud, para que puedan comer más cuando viejos. Por la misma razón varias uniones comerciales (**trade-unions**) insisten en que a los aprendices debe darse amplio conocimiento del oficio que aprenden, aunque es mejor para quien los emplea tenerlos pronto especializados en un campo limitado del trabajo. Del mismo modo para que pueda pronto llegar a virilidad industrial.

Los economistas han admitido en general, que algo de cierto hay en tal argumento. Si una industria nace pronto en un lugar, la localidad mantiene el avance por la concentración en ella de hombres de negocios y trabajadores conocedores de los requerimientos y posibilidades de tal industria. Por lo demás, industrias así localizadas pueden durar solo cuando el costo de transporte del artículo es pequeño y cuando otros lugares no tienen mayores ventajas naturales, como materias primas superiores, potencia, o labor experta. Los censos de industrias nacionales localizadas parecen indicar que aunque la inercia industrial es factor muy importante, no lo es tanto como las fuerzas que se oponen a la difusión territorial de las industrias.

Estrechamente ligado con al anterior argumento está la defensa de la protección basada en la guerra y la **necesidad militar**. Es claro que ninguna nación puede consentir su total dependencia del extranjero en la provisión de material de guerra y municiones. Pero en la guerra moderna la lista de "esenciales" se extiende mucho más allá de los elementos únicamente guerreros. Suficiencia industrial, propia y completa es deseable. Hay incuestionablemente mucha verdad en este argumento. Antes de la Guerra mundial, Alemania tenía tarifas proteccionistas para preservar su capacidad de producir alimentos y materias primas necesarias a sus industrias; y su capacidad para proveer en gran parte su necesidad de alimentos, durante la guerra, justifica tal medida, como preparación militar. Del mismo modo su protección y estímulo a la industria de colorantes, antes de la guerra, ayudó al desarrollo de una industria pacífica que puede transformarse rápidamente en industria guerrera, porque su técnica y procedimientos son casi los mismos de la fabricación de explosivos. Es cierto que algunos "**esenciales de guerra**"

como níquel, antimonio, tungsteno y mercurio, existen en tan pequeñas cantidades en los Estados Unidos que deben proveerse de reservas acumuladas antes, que otros esenciales como nitratos pueden proveerse mejor por plantas del Gobierno o subvencionadas por él. Pero otras industrias como colorantes y drogas pueden activarse por la protección, y en casos tales los argumentos contra el proteccionismo no valen.

En todo caso, un país que se respete, debe sostener su capacidad para alimentar y vestir al pueblo y el ejército en la guerra. El fracaso del Sur en la Guerra de Secesión se debió en gran parte a su dependencia industrial del tráfico exportador de algodón. Una diversificación suficiente de industrias para prevenir la parálisis industrial y asegurar pronta provisión de lo necesario para la vida, en tiempo de guerra es manifiestamente deseable.

4o.) El mercado interno es el argumento que sigue naturalmente para el proteccionismo. Mucho de lo que en su defensa se ha dicho es infantil. Un distinguido economista americano sostiene seriamente que un país puede mantenerse próspero, sólo con devolver al suelo en abonos y otros elementos de fertilidad lo que de él se toma y que esto sólo se consigue consumiendo en el país los productos del suelo. Aplicación más fuerte de tal principio es la que el mercado interno es preferible porque es más seguro. El mercado externo no puede cerrarse por la guerra y por caprichosos cambios de tarifas. Si fuera posible adquirir y conservar todos los mercados internos para productos nacionales, podría considerarse acertado pagar el precio de ellos. Pero cuando por medio de altos derechos se rescata un mercado doméstico de un productor extranjero, probablemente se entrega otro mercado interno a otro productor extranjero o lo que es equivalente cuando se adquiere un mercado interno para una industria nacional, se priva a otra industria de un mercado interno o extranjero del que había disfrutado. Así, protección para el fabricante americano perjudica el mercado exterior del agricultor americano y aumenta el costo de su vida y sus gastos de producción y sólo en muy pocos casos es posible compensar al agricultor por derechos que protejan eficazmente los productos agrícolas.

5o.) Esto nos trae el argumento de protección contra el **dumping** o venta en el exterior a precios inferiores a los cargados en el interior. **Dumping** es posible de varias maneras.

Primas de exportación pueden darse en el país de origen con el fin explícito de animar el tráfico externo o puede el monopolio

ser eficaz para disponer de un exceso de producción en el exterior, a precios inferiores a los internos, sin tener que reducir éstos en el país muy proteccionista; o los fabricantes pueden aprovechar la diferencia entre gastos fijos y gastos variables de producción, para asegurar algunos beneficios en los gastos específicos o variables de producción para vender fuera a precios que no serían remunerados para la producción total. Además el bajo precio a que algunos productos americanos se venden en Europa parecen indicar en algunos productores para la exportación, la práctica de vender a precios excepcionalmente bajos donde quiera que creen debilitado su mercado externo.

Si la reducción de precios fuera permanente, el país objeto del **dumping** no tendría motivo de queja. Al contrario, podría lógicamente mirarse como usufructuario de la locura de los extraños. Pero el **dumping** efectivo no puede ser permanente. Frecuentemente trata de asegurar mercados externos venciendo temporalmente a precios que a la larga no pueden sostenerse, y una vez asegurado el mercado los precios suben. Si el **dumping** temporal y malicioso puede contrarrestarse con derechos de consumo, ni el economista, ni el libre cambista pueden objetar el empleo de tales derechos, puesto que su objeto no es proteccionista en el sentido usual, sino prevenir o castigar una forma prominente de competencia desleal.

El campo de las medidas contra el **dumping** creció mucho en la Guerra mundial: así el Acta Protectora de las Industrias Británicas, en 1921, no sólo imponía un derecho de $33 \frac{1}{3}\%$ sobre importaciones competitadoras de las industrias básicas británicas (colorantes, calcetería, agujas, instrumentos científicos, óptica y cristales químicos, tungsteno metálico y ciertas amalgamas féreas), sino que autorizaba la extensión de tales derechos administrativamente a productos que por depreciación de la moneda en el país de origen pueden ser ofrecidos en el Reino Unido a precios inferiores a los que pueden ser fabricados con provecho en la Gran Bretaña, siempre que la continua importación de tales artículos pueda afectar seriamente el empleo de trabajadores, y que la industria inglesa que busca protección sea conducida con razonable eficiencia.

6o.) Varios argumentos proteccionistas se basan en la tesis de que es deseable diversificar las industrias. Uno de ellos es paralelo al argumento librecambista basado en la división territorial del trabajo y pide diversidad de industrias suficiente para utilizar íntegramente la capacidad de trabajo de la población. Es inconveniente

para una región especializarse en agricultura si su población está mejor dotada para la fabricación e industrias mecánicas. Además, se asegura que la protección acumula capital que permite avanzar el tipo de industria que con más rapidez ahorra y acumula capital. La corporación moderna es quizás el mayor organismo para el ahorro hasta hoy conocido. También se sostiene que la diversidad de industrias aumenta los salarios, estimulando la demanda de trabajo. Como se ha anotado antes, los precios de algunos productos pueden aumentar y los salarios en dinero de las industrias correspondientes pueden subir temporalmente por derechos nuevos o mayores sobre tales productos. Pero que el nivel general de **salarios efectivos** o de rentas en cualquier país pueda ser elevado permanentemente por derechos proteccionistas es contrario a las mejores enseñanzas de economía política y de historia económica. En verdad, algunos de los más aparentes argumentos de la protección sobre salarios son absurdos. Varias veces se ha sostenido, por ejemplo, que cada industria americana merece una protección igual a la diferencia entre los salarios que paga y los salarios del competidor externo más eficiente. Síguese este argumento con el reclamo inicial de que la protección eleva los jornales y el resultado es una insaciable solicitud por tarifas siempre crecientes. Protección eleva salarios pero altos salarios colocan al productor americano en desventajosa posición ante los competidores extranjeros—y los productores nacionales deben ser protegidos—hasta la diferencia de jornales, y así cada avance en derechos proteccionistas en favor del jornal, debe acompañarse con argumento adicional en favor del fabricante y así, **ad infinitum**.

Que los derechos de protección deben usarse para igualar el costo de producción interno con el externo—o más precisamente para compensar la diferencia de costos de producción interna y el del principal competidor externo—ha sido proclamado en los Estados Unidos como la base moderna y científica de la protección. En verdad, en el Acta de la Tarifa de 1922 esta fórmula parece adoptarse como la “política que el Congreso entiende seguir en tal Acta”. La proposición tiene aspectos atrayentes: reconoce que algún gravamen de importación es necesario, pero abandona la interpretación de muralla China proteccionista y quiere preservar la competencia entre el productor nacional y el extranjero. Pero tiende a la adopción permanente de la protección y al continuo reajuste, pues los costos de producción cambian en el interior y afuera. Como prin-

cipio económico su validez reside en la suposición de que las ventajas indirectas de la diversidad de industrias merece tener en un país industrias que no son básicas y que pueden desarrollarse con menos costo en otra parte. Y otra vez vuelve la vieja cuestión de si le conviene a un país producir caro lo que puede comprar barato en otra parte.

El costo de producción como medida para la cantidad de producción necesaria es inaplicable en la práctica. Artículos importantes como lana son **secundarios**. Ni economistas ni contadores han podido encontrar un método para fijar el costo de un producto secundario. Puede decirse con lealtad que el problema es en general insoluble. Además, el costo varía mucho de productor a productor y de lugar a lugar. Carne, lana, azúcar y otros productos de igual importancia, varían en promedio, por Estados más de 30% y en algunos años por más de 50%. Si los derechos se basaran en el costo medio en los Estados Unidos, comparados con el costo medio del principal país competidor, los productores de los Estados de alto costo se opondrían a la adopción de tarifas honradamente ajustadas a esta regla.

Además es muy difícil y a veces imposible obtener datos precisos de costo en otros países. Finalmente, la tarea de obtener costos comparativos para muchos artículos, año tras año, aparecerá probablemente fuera de alcance de un Departamento del Gobierno, por bien dispuesto que esté. El récord de The Interstate Commerce Commisión en el avalúo de los F. F. C. C. y el del Departamento de Tesorería en la determinación del capital invertido para el impuesto sobre ganancias excesivas no permiten creer que cuestiones económicas tan complicadas, puedan ser desembarazadamente manejadas por el Gobierno Federal. Finalmente la regla de iguales costos de producción no da criterio para decidir a cuáles artículos debe darse protección. Aplicada sin discriminación, llevaría a absurdos como altos derechos para frutos tropicales y artículos que sería posible quizá producirse pero con gran desventaja en los Estados Unidos.

Libre cambio.—Sus más precisos argumentos tratan de demostrar que la protección es perjudicial, que no alcanza los fines que se propone o que dichos fines se alcanzan mejor sin protección.

1) El punto de partida del libre cambio y el fin al que inevitablemente vuelve es la **teoría de los costos comparativos**. Mientras haya diferencia relativa, aunque no absoluta, en el costo de pro-

ducción, artículos de transporte barato, en los varios países del mundo habrá comercio internacional de estos artículos. Tarifas proteccionistas por consiguiente, desvían capital de industrias productoras hacia industrias de menor producto. Es como querer que el jurisconsulto escriba él mismo sus notas, en lugar del dactilógrafo, porque el jurisconsulto debe ser más inteligente que el dactilógrafo, y que debe estimularse para que con el tiempo pueda manejar su máquina de escribir mejor que el dactilógrafo que ha tenido empleado.

Partidarios serenos del libre cambio, no admiten que la ley de los costos comparativos demuestre que es conveniente el libre cambio en todo caso. Admiten que puede ser conveniente que un país pague grandes primas de exportación, como protección para hacer desarrollar ciertas industrias. Pero ellos mantienen que esto establece el libre cambio como regla general, y que toda separación de ella necesita plena justificación. Muy particularmente sostienen que hoy, después de un siglo de desarrollo industrial, el capital y el trabajo deben estar en completa libertad para emplearse donde puedan obtener el mayor provecho efectivo, pero que no sea artificialmente aumentado por subsidios arrancados a los consumidores.

2) Además es claro que la protección no es necesaria para diversificar industrias en países de grandes recursos naturales como los Estados Unidos. Las razones de los proteccionistas en este punto pueden ser examinadas dentro de los amplios límites de la Unión Americana, cuyo comercio interior es absolutamente libre. Si la protección fuera necesaria para alimentar industrias nacientes mientras tienen vida propia, las industrias y fábricas americanas deberían estar todavía concentradas en la Costa Atlántica donde tuvieron su primer asiento. El temprano establecimiento de la industria textil en Nueva Inglaterra no impidió su veloz desarrollo en el Sur. La rápida descentralización industrial es reciente y el libre cambio interno no ha impedido la diversificación de industrias en Norte América.

3o.) La inevitable expansión de las fábricas en toda la Unión Americana sugiere la debilidad del argumento del mercado interno. El comercio internacional se extiende tan inevitablemente como el área manufacturera. Puede ser deseable confinar los productores domésticos al mercado interno, como más seguro, y que no puede ser destruido por guerras de tarifas o complicaciones internacionales

Pero como hecho cumplido los productos nacionales buscan mercado externo y la nación que vende afuera puede comprar afuera. Desde la guerra civil, los Estados Unidos han protegido los productos nacionales con tarifas extremadamente altas. Pero en los últimos cincuenta años su comercio externo ha crecido aun más rápidamente que el comercio exterior del resto del mundo. Tarifas protectoras pueden estorbar, amermar y desviar el comercio extranjero, pero no pueden suprimirlo por completo.

4o.) La invocación protecciónista del asalariado resulta especialmente invalidada. Una razón para no darle valor es la doble acción al manejarla para ajustarse a especiales requerimientos de tiempo y lugar. Francia necesita protección para proteger sus obreros con salarios bajos contra la "mayor habilidad y eficiencia" de los obreros americanos con altos salarios. Del otro lado, los Estados Unidos necesitan protección para escudar sus trabajadores bien pagados contra los bajos jornales de Europa. En los Estados Unidos se usó por primera vez tal razón para decir que los salarios americanos eran tan altos comparados con los ingleses, que era imposible para el fabricante americano pagar tales jornales y continuar compitiendo con los fabricantes ingleses. Después, causa y efecto, como se hace notar en el silogismo anterior, fueron invertidos y se asegura que los altos salarios se debían a la protección, de donde se sigue naturalmente que para tener salarios más altos se necesita más protección.

No podemos llegar a ninguna conclusión útil sobre salarios, sin embargo, si se considera la eficiencia del trabajo y la productividad o medio ambiente favorable en que el obrero trabaja. La razón para que el obrero americano pueda tener alto jornal, sin temor a la competencia del obrero europeo menos bien pagado, está en la gran producción del obrero americano (aunque esta mayor producción dependa más del equipo y de la riqueza natural del país, que de innata superioridad técnica del obrero americano). El obrero americano común no tiene más que temer del trabajo menos bien pagado de Europa que el muy bien pagado obrero de Montaña de el menos bien pagado del Sur. El trabajo compite con el trabajo y no con ventajas. En consecuencia, si se quiere proteger realmente el trabajo, el camino lógico es imponer derechos sobre la mano de obra importada o restringir la inmigración como ya se ha principiado a hacer en los Estados Unidos. En verdad si los que hacen tarifas en Norte América quieren sinceramente proteger al

obrero deben hacer la mano de obra escasa restringiendo la inmigración, y después estimular la importación de artículos más necesitados por los obreros, para que éstos los tengan abundantes y baratos.

Ningún librecambista inteligente negará que hoy dependen de la protección en Norte América muchas industrias que pagan altos jornales, y que la repentina abolición de la protección privaría del trabajo a muchos obreros. Su réplica sería, en el primer caso, que por el impuesto y por desviar capital hacia industrias naturalmente improductivos, la protección reduce el nivel general del salario efectivo. Y al segundo punto contestarían que la protección afecta el organismo industrial, como el alcohol el organismo humano. Abandonar repentinamente el vicio sería muy penoso y posiblemente peligroso, pero esta no es suficiente razón para aumentar la copa ni para retardar el abandono gradual del vicio.

5o.) Volviendo al aspecto fiscal de la cuestión, el libre cambista asegura que poco o nada puede decirse en favor de la protección. El derecho de importación proteccionista, por "ganancias únicamente" es una contribución para pobres. Es incierto y perversamente variable. Así en 1913, los derechos de Aduana fueron \$ 319.000.000, o 44% de las rentas ordinarias, y en 1918 cuando la guerra era más intensa y se necesitaban con más urgencia rentas, el producido bajó a cerca de \$ 183.000.000, menos de 5% del total recibido ordinariamente. En 1928 se recibieron derechos de aduana por \$ 568.156.593, cerca del 15% de las rentas ordinarias, porcentaje muy inferior al de 1913. En la gran mayoría de los casos el derecho es limitado por el consumidor interno. Mientras no impide la importación no necesita protección y cuando está protegido no da renta al Gobierno. Si el derecho eleva el precio del artículo sobre el cual se percibe el aumento es un impuesto sobre una sola clase de la sociedad, el **consumidor**, en beneficio de otra clase, el **productor**. Una autoridad, tal vez la mayor sobre el problema de tarifas americanas (F. W. Tausig), estima que la tarifa azucarera impuesta por el Acta Payne-Aldrich de 1909 resulta en un impuesto de \$ 101.000.000, sobre el consumidor americano, de los cuales \$ 52.400.000 van al Tesoro y \$ 48.600.000 a manos de productores de azúcar principalmente residentes en Hawaii, Puerto Rico y Cuba.

En respuesta al cargo de que la protección es el impuesto sobre una clase en beneficio de otra no basta responder que cada uno es libre para tomar el subsidio y trabajar en una industria protegi-

da. Cada uno no es libre para establecer una fábrica de productos metálicos, una sedería o fábrica de hojalata. La protección quiere decir el gravamen sobre el menos capaz, el menos emprendedor, el menos educado y el más pobre, para dar oportunidades comerciales adicionales, para los más capaces, los más ricos y más educados, invirtiendo así el concepto moderno de los impuestos, que busca mientras puede hacerse sin peligro, más bien el gravamen sobre el rico en beneficio del pobre, que el gravamen del pobre en favor del rico. No quiere esto decir que la protección implica, legislación de clases, de carácter ilícito o que los impuestos se colectan entre una clase y se entregan en oro amonedado a otra clase. El asunto gira sobre la relativa habilidad de las varias clases sociales para aprovechar las oportunidades artificiales ofrecidas por el Estado, con enorme costo para todos.

6). Esto nos lleva naturalmente al “**criticismo ético**” de la protección, al cargo de que haciendo la prosperidad temporal de clases influyentes, apoyadas en primas que da el Gobierno, la protección incita a tales clases a ejercer desmoralizadora presión sobre los legisladores. Tan grande es el empuje de los intereses privados en la legislación sobre tarifas que lucha sistemática de encrucijadas, rodeos y concepción de los votos siguen como inevitable consecuencia. El beneficiario de la tarifa sacrifica sus convicciones desinteresadas sobre el bienestar general, para preservar su pequeña parte en el subsidio del Gobierno. Aun si admitimos lo que es probablemente verdadero, que por la protección no ha resultado sino parte pequeña de falta de honradez directa en los legisladores, no puede negarse que forma en la legislación una clase de interés esencialmente peligroso y excesivamente difícil de mantener en límites legítimos. Las mejores razones del proteccionismo implican todas que las tarifas legales deben ser científicamente adaptadas para tener una protección nacional verdadera. La imposibilidad de obtener una “**Tarifa Científica**” que las condiciones políticas de la protección hacen, es quizá uno de los más fuertes argumentos contra la protección.

Finalmente se asegura que la protección “**incita al monopolio**”. Cuestión principal es esta de una controversia especialmente agitada, cuya exacta verdad es difícil determinar. Ciertas modificaciones extremas son sin embargo difícilmente sometidas a discusión. Los proteccionistas aseguran que si la competencia extranjera cesa o se aminora, los productores nacionales competirán entre sí. Sin embar-

go derechos proteccionistas se han cobrado frecuentemente en los Estados Unidos sobre artículos cuya fabricación ha quedado controlada por trusts. Además se admite que tales trusts han comprado tales productos en países extranjeros a menor precio que en los Estados Unidos; así es imposible negar que, si el trust nació por protección o no la abolición del impuesto, dando a los productores extranjeros ocasión de competir en Norte América, tiende a reducir los precios y a dar al público americano valiosa ayuda contra el monopolio. No es verdad que la tarifa haya sido la "madre de los trusts". Otras fuerzas más importantes son responsables principales del desarrollo del trust. Pero las tarifas proteccionistas han privado, a veces, al pueblo americano, de arma muy eficaz contra los trusts.

CONCLUSIONES.—Los más de los argumentos citados antes, en favor y contra la protección, tienen algo de verdaderos. Históricamente la protección era inevitable en los Estados Unidos cuando la producción estaba en el período primitivo de su desarrollo. Durante las grandes guerras que afectaban seriamente la estabilidad del país, muchas industrias nuevas surgieron, que por la terminación de la guerra, y la reanudación del comercio internacional, fueron seriamente afectadas por la competencia extranjera. Muchas de estas industrias eran tan adecuadas para nuestro suelo y nuestro pueblo que necesitaron sólo un corto período de protección para tener vida propia. En estas circunstancias hubiera sido desacertado permitir el sacrificio del capital invertido en ellas; y siendo imprudente o no, la naturaleza humana es tal, que la protección deseada era seguramente conseguida.

Para el próximo futuro, es claro, como asunto de práctica política, que los Estados Unidos y muchas otras naciones han adoptado la protección como propósito definido. A este respecto desusada importancia se da a las "tarifas elásticas o flexibles", según las cuales las administraciones son autorizadas para cambiar los derechos de acuerdo con la política general, adoptada por Parlamentos o Gobiernos. En Inglaterra The Board of Trade, y los comités nombrados por él, tienen amplios poderes para imponer derechos proteccionistas, según el Acta de Salvaguardia de Industrias de 1921; en Francia desde el fin de la Guerra mundial hasta fines de 1932, una Comisión Interministerial ajusta los derechos para atender las fluctuaciones del cambio internacional por la depreciación de las monedas. En los Estados Unidos el Presidente, actuando por disposiciones de la Comisión de Tarifas, tiene amplios poderes pa-

ra cambiar los derechos, igualando así costos de producción internos y externos. Aunque él no puede cambiar derechos específicos, o mover un artículo de la lista de los libres de derechos a los gravados, o cambiar ningún derecho ad-valorem en más del 50%, si puede cambiar clasificaciones, aumentar o disminuir derechos ad-valorem dentro d~~e~~ los límites anotados y sustituir el precio de venta americano por el precio de artículo en el país de importación como base para la tasa de los impuestos.

Parece muy probable que en Estados Unidos y otros países se den a los cuerpos administrativos más amplios poderes para la tarificación, que los que han tenido en el pasado. La tarifa elástica atrae por sus fines y propósitos. Promete en cierto modo mantener las tarifas fuera de la política, sentar la protección en base científica; el Presidente Harding llegaba a calificar estas disposiciones del Acta de Tarifas de 1922 como "la mayor contribución hacia el progreso de la formación de tarifas en un siglo". Tal elogio no lo ha justificado la experiencia. Las disposiciones elásticas han facilitado el aumento de derechos y donde quiera que un aumento es permitido por la astucia y los modelos de la ley de tarifas, se tiene como virtud la acción rápida. Pero en casos importantes, en los que una razón convincente existía para una reducción de derechos nada se ha hecho. Así manejada la ley ha sido efectivamente elástica solo en una dirección. Además la fórmula sobre la cual descansa el programa íntegro en los Estados Unidos, **igualar costos de producción**, se considera por algunas autoridades como un error. Aun concediendo en la cuestión del principio, la regla del costo de producción, queda por razones expuestas antes, como especialmente difícil de aplicar de buena fe.

Hubiera sido fácil, con demoras y vacilaciones administrativas, hacer el ruido inútil sobre tarifas en una Comisión peor que la misma agitación estéril en el Congreso, que por la naturaleza de las cosas, no puede intentar revisiones generales sino cada ocho o diez años. Es de esperarse, sin embargo, que la experiencia tenga éxito, porque dentro de los límites en que está hoy confinada la controversia de tarifas por el común consentimiento de los Estados Unidos, métodos para hacer tarifas, son más importantes que los objetivos de la revisión de tarifas. Los problemas creados por el tratamiento son mayores que los originados por el mal. Los Estados Unidos necesitan urgentemente descanso de la fiebre política de controversia de tarifas. Hay problemas nacionales más importantes que

resolver que desafían toda nuestra fortaleza y toda nuestra inteligencia política.

Mirando el próximo futuro, esperamos que los cincuenta años inmediatos deben acusar un movimiento hacia el libre cambio. Las condiciones fundamentales que hicieron la alta protección inevitable en los Estados Unidos han cambiado. Las un tiempo "industrias niñas" son hoy casi todas adultas y vigorosas; en algunos casos beligerantes y con arranques monopolistas. Nuestra fabricación es hoy suficientemente diversa y aparta todo peligro de colapso en tiempo de guerra, y sobre todo estamos entrando rápidamente en la faz económica en la cual según el más capaz expositor sobre la protección que la Ciencia Económica ha conocido, Friederich List, "**la protección es estorbo más bien que ayuda**". Es decir que hemos formado un gran comercio de exportación de artículos manufacturados; año por año las materias primas constituyen una proporción mayor de nuestras importaciones y menor de nuestras exportaciones y ya somos el país mayor exportador del mundo. Y esto quiere decir que en el próximo futuro nuestros mismos fabricantes verán con buenos ojos la abolición de la protección que no necesitan, que les encarece algunas materias primas e incita las represalias de gobiernos extranjeros con impuestos sobre artículos importados de Norte América. Nuestro creciente comercio de exportación debe tener más amplia apreciación de los principios fundamentales que han llevado a los economistas a condenar, con muy pocas excepciones, la protección como sistema constantemente aplicado en todas las fases del desarrollo económico.

En la Conferencia Económica Mundial, reunida bajo los auspicios de la Liga de las Naciones en 1927, en la que los Estados Unidos estaban bien representados, se adoptó una resolución que anunciaba "**que había llegado el tiempo de poner fin al aumento de las tarifas, y de moverse en dirección contraria**". De acuerdo con este resumen de opinión internacional, la Liga de las Naciones en 1929 tomó la iniciativa convocando una Conferencia Internacional para convenir una tregua de tarifas y ofreció el proyecto de una Convención que sirviera como base de discusión en tal Conferencia. Hay una promesa verdadera, de que en el próximo futuro un número considerable de países importantes convendrán entre sí, en no aumentar los derechos proteccionistas, y no es imposible que eventualmente tal convenio vaya más allá de una tregua de tarifas.