

1923  
AÑO XV, SERIE II, 267

1927, feb

REVISTA  
DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

DIRECTORES

**Ing. F. Pedro Marotta**  
Por la Facultad

**Enrique Julio Ferrarazzo**  
Por el Centro de Estudiantes

**Adelino Galeotti**  
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

**Dr. Guillermo Garbarini Islas**

**Dr. Alfredo S. Gialdini**  
Por la Facultad

**Jacinto González**  
Por el Centro de Estudiantes

**Salvador Russo**  
Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

**Juan C. Chamorro**



DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS, 11835

BUENOS AIRES

# La política comercial<sup>(\*)</sup>

POR

DALMIRO A. ALSINA

---

*SUMARIO. — I. Concepto y elementos de la política comercial: Wagner, Fontana-Russo, Schmoller, Kobatsch, etc. 1—Nacimiento del comercio y de la política comercial internacional. 2—Noción de la política comercial. 3—Objetos comprendidos en sus investigaciones. 4—Factores que determinan su evolución y caracteres. — II. Política comercial y política económica: Su íntima relación y mutua influencia. 1—Concepto de la política económica. 2—Sus diversas ramas. 3—Relaciones entre la política comercial y las demás ramas de la política económica. — III. Factores que informan la política comercial argentina. 1—Bosquejo del sistema vigente: a) Las bases constitucionales de nuestro régimen aduanero. b) Ley aduanera y sistema vigente. c) Relaciones comerciales según nuestros tratados de comercio. 2—Crítica de nuestro sistema aduanero y de nuestra política comercial: a) La incoherencia de la política comercial argentina. b) Excesos de protección a ciertas industrias. c) Deficiencias en la aplicación de los impuestos de aduana. 3—Factores que determinan los rasgos fundamentales de nuestra política comercial. 4—El proteccionismo en la política comercial argentina: a) Aspecto constitucional. b) Faz económica y social.*

---

## I

CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL: WAGNER, FONTANA-RUSSO, SCHMOLLER, KOBATSCH, ETC.

### 1—Nacimiento de la política comercial internacional:

“Todo comercio que pasa del círculo de comunidad política, tiene un aspecto que interesa a la política y al derecho de gentes. De

---

(\*) Trabajo monográfico presentado al Seminario de Economía Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, dirigido por el doctor Andrés Máspero Castro. — N. de la D.

este aspecto se discute, precisamente, cuando se habla hoy de política comercial” — dice Schmoller en su reputada obra de *Economía Política* (1).

Los grupos sociales organizados (familias, tribus, ghildas, corporaciones, comunas, ciudades, provincias y finalmente estados) obrando por intermedio de sus entidades directrices, debieron preocuparse de su moneda, pesas y medidas, medios de comunicación, etcétera.

Nació imperiosa la necesidad de favorecer los cambios económicos, embrionariamente representados en el *trueque o permuta*, más tarde constituidos por la doble operación de la *compra y venta*, una vez introducidas en el comercio esa tercera mercadería denominada *moneda*.

La misma causa determinante del trueque y del cambio entre los individuos — satisfacción de sus necesidades económicas — promovió el intercambio comercial entre las entidades políticas. Como resultante, el comercio internacional en todas sus manifestaciones, “es una exigencia de la humanidad” (2).

Los pagos fundamentales de este aspecto de la vida económica, han evolucionado radicalmente por obra de ese secular proceso que plasma la vida íntegra de los pueblos imprimiéndoles el sello de una civilización característica.

Del comercio internacional antiguo, monopolizado por algunos países (Tiro y Cartago en la edad antigua; repúblicas italianas en la época medioeval; Holanda en el despertar del Renacimiento...) pasamos gradualmente al moderno, caracterizado por el más nutrido cosmopolitismo.

De las formas caóticas revestidas por la primitiva lucha de exterminio entre las sociedades, el pillaje, el saqueo, cuya finalidad residía invariablemente en las dominación política y económica, en la “esclavización por deudas”, en la *conquista* — para condensar la idea en un sólo término — las naciones civilizadas han ascendido paulatinamente hacia fórmulas de mayor armonía.

No obstante, aunque la aspereza del célebre aforismo de Montagne “le mal de l'un est le profit de l'autre”, parezca felizmente infundada por la falsedad de la idea que encierra y la moderna ciencia económica repudia semejantes prejuicios, el comercio internacional pugna todavía por saltar de sus estrechos cauces, respondiendo a un espíritu más pacífico y amistoso.

(1) Schmoller. — “Principes d'Economie Politique”. Tomo V. Edición 1908. Pág. 232.

(2) Pessagno. — “Política Comercial y Legislación Aduanera y Fiscal”. Buenos Aires 1917.

En la primitiva tribu, germen remoto del Estado contemporáneo, era en un comienzo libre la *inmigración*; pero prevenciones y recelos contra el extranjero, condujeron a sus miembros a cohartar la entrada, tránsito y salida de los forasteros. Y como el comercio no había disfrutado aún de las ventajas de la división del trabajo, una misma persona resumía en sí las funciones de productora, comerciante, viajante, etc., llevando consigo hasta remotas comarcas sus propias mercancías, o a veces las de sus compatriotas. Los *mercaderes* personifican al comercio internacional de otrora y como cercenar su entrada, tránsito o salida, equivalía a poner vallas muy poderosas al ejercicio de su profesión, resultaba de semejantes medidas una considerable mengua en las ventajas que ese tráfico reporta invariablemente.

En los siglos XVI y XVII, se produce el trascendental resurgir de las ciencias y artes, conocido por el nombre de Renacimiento. Los grandes inventos imprimen a la humanidad rumbos nuevos y desconocidos. Los enormes progresos de la navegación incitan a las aventuras más azarosas, y el genio europeo, descornado el velo de un nuevo continente, se siente conmovido en todos los órdenes de su vida.

Este descubrimiento estimuló la fantasía del viejo mundo, en momentos que Bastiat ha llamado providenciales (1); y lo eran, por la situación excepcionalmente propicia de la Europa, cuando los estados se debatían en la aplicación del famoso *sistema mercantilista*, tratando denodadamente de acumular metales preciosos a los cuales atribuían un valor intrínseco exagerado y de bastarse a sí mismos, para exportar mucho e importar poco.

El cabotaje y el comercio terrestre, iban siendo poco a poco reemplazados por la navegación y comercio marítimos.

Las inmensas regiones descubiertas, aportaron al orbe civilizado un valiosísimo contingente de nuevas mercaderías (azúcar, algodón, materias tintóreas, patatas, etc.) y grandes depósitos de los codiciados metales, y los aventureros europeos lanzáronse al través de los mares en alas de quiméricos sueños. El comercio se universalizó, descongestionándose los centros obligados de pasaje al Asia (la región de la especerías) entre los que sobresalieran el Hansa, los Países Bajos y las repúblicas italianas, volcándose ahora hacia el oeste. (2)

Las rivalidades internacionales se intensifican, ante la natural codicia alimentada por los estímulos de estas comarcas.

Se constituyen los estados sobre las bases sólidas de la nacio-

---

(1) Gide. — "Curso de Economía Política". 2a. ed. española. Pág. 389.

(2) Scherer. — "Historia del Comercio". Tomo II. Madrid 1870. Pág. 12 y sig.

nalidad y no sobre la arena de las dinastías reales; adquieren cohesión y asumen el carácter de entidades políticas autónomas, cediendo ante el absolutismo monárquico, los baluartes del feudalismo y los reductos de los derechos municipales. El jefe de Estado, cuyo poder no trasponía antes los límites del cobro de contribuciones o del servicio militar, adquieren la extraordinaria consistencia que le proporcionan las teorías de la monarquía absoluta fundada en el derecho divino y preparada mediante la obra tenaz de los legistas: en España se unen Castilla y Aragón, en Francia surge Luis XI y en Inglaterra gobiernan sin control los Tudor.

El monarca, tiene ahora una función primordial que desempeñar, cual es la de defender los intereses económicos de su Estado, porque su autoridad consolidada, será tanto mayor cuanto más fuerte su nación; y porque el arte financiero, reducido antes a un procedimiento de exoliación fiscal, mira en adelante al fomento económica, es decir a la independencia nacional.

Frente al extranjero, desaparecen las diferencias de clase (feudal, de los paisanos, de los siervos, etc.) y así nace un antagonismo interestadual, que llega a una evidente concreción práctica en la aparición de *las aduanas internacionales*, como instrumentos de defensa y ataque económicos, por medio de los *derechos aduaneros*, las *prohibiciones* y las *repesabías*.

La *aduanas*, es hoy día el más caracterizado instrumento de las rivalidades económicas entre los estados.

La tesis mercantilista rindió al mundo incalculables beneficios, en tanto contribuyó a la *creación de industrias nacionales*. Los derechos aduaneros, primero inspirados en el interés fiscal, se volvieron *protectores* y hasta *prohibitivos*; grandes son los perjuicios que hoy en día se siguen a la aplicación irreflexiva de estos procedimientos, pero es innegable que, en el momento histórico de su aparición, pudieron reportar utilidades positivas.

*Cramwell* en Inglaterra y *Colbert* en Francia, promovieron notablemente el desarrollo de las industrias. Lo mismo hizo en España *Felipe II*.

La reacción vino con los fisiócratas, con el famoso lema "*laissez faire, laissez passer*". La Revolución Francesa, tan fecunda en su liberalidad política, no llegó a derribar el añoso árbol del proteccionismo.

De éste ha dicho un conocido historiador en materia económica (1), las palabras que siguen: "la política comercial de los gobiernos, consistía en sacar del país todo el dinero posible y retenerlo

(1) Scherer. — Ob. cit. Pág. 25.

dentro del mismo. Bajo este punto de vista, se protegía la producción nacional y a fin de aumentar la masa del numerario, recurrieron muy a menudo a los medios más violentos, forzando, bajo muchos puntos de vista, la naturaleza de las cosas, confundiendo la independencia política con la comercial, y creyendo encontrar la expresión de la prosperidad comercial, en las engañadoras cifras de los balances comerciales”.

Pues bien, desde que aparece la escisión en grupos políticos netamente definidos, o estados, cada uno de ellos debe propender a su bienestar y defensa. Siendo fundamental para ello el poder económico, debe investigar los medios que sean más adecuados: esta sería para *Schmoller* — dentro del concepto histórico con que aborta tan luminosamente todas las cuestiones — la idea madre acerca del *fin perseguido* por la Política Comercial Internacional.

Para dicho autor (1), consistiría en: “el conjunto de esfuerzos, medidas y disposiciones, que deben hacer valer y favorecer los intereses comerciales y los intereses económicos generales, de los miembros de un cuerpo político, frente a aquellos que no son sus miembros, frente al extranjero”... “Toda política comercial exterior, presupone un cuerpo político cerrado, organizado y concentrado, la noción de intereses económicos comunes, un poderoso sentimiento de comunidad, un desarrollo del egoísmo económico común” (2)... “Toda política comercial exterior, separa los intereses económicos propios, de los del extranjero; quiere favorecer a los primeros y quiere, o bien dañar a los segundos, o bien no favorecerlos tanto como a aquellos”...

Patentizando su importancia, agrega: “*La política comercial, se ha vuelto el eje de los diversos sistemas de economía política teórica*”.

Pero, estos fines dominadores o de predominio, se armonizan lentamente, porque el comercio por su propia naturaleza, procura ventajas a todos los que en él participan; y aunque en el fondo de los planes comerciales de todo Estado duerma un propósito egoísta o absorbente, ello no impide que todas las naciones puedan cómoda y tranquilamente coexistir en el goce de sus bienes naturales y que a ese fin supremo tienda los tratados y acuerdos internacionales de comercio.

Más o menos veladamente, los países contemporáneos abrigan esperanzas de predominio o anhelos egoístas, al igual de los individuos: la *política colonial*, con sus protectorados y zonas de influen-

(1) *Schmoller*. — Ob. cit. Pág. 232.

(2) *Id.* Pág. 233.

cia, la tendencia de países como Inglaterra a controlar decisivamente las rutas comerciales de todo el globo, estableciendo sus factorías en casi todos los estrechos y canales, el *imperialismo* — en una palabra — ¿qué son acaso, sino evidentes exteriorizaciones de un afán de dominación universal? No se habla ya de *conquista*, pero sí de *ocupación*, como en la *Conferencia de Berlín de 1885*, denominada por los internacionalistas “*Conferencia africana*”, porque en ella se repartieron las potencias europeas, amistosamente, los retazos del continente del Africa.

Una idea se proyecta señaladamente sobre toda la historia de la política comercial y esa idea es que “si bien pueden existir — dice Schmoller — por aquí y por allá, en relaciones comerciales, pueblos y tribus de igual fuerza, de igual desarrollo económico y técnico, ocurre sin embargo, más frecuentemente, que los estados en relaciones difieren mucho en poder político, en fuerzas navales, en riquezas, en técnica, en habilidad de trabajo. La inteligencia de la política comercial reposa en gran parte sobre esta diferencia. La historia nos muestra que en toda época los pueblos bastante fuertes, aquellos que estaban a la cabeza de la civilización, han tenido la tendencia a dominar hasta un cierto punto el comercio. En la forma el ejercicio de esta supremacía ha variado; el derecho de gentes, poco a poco, ha condenado ciertas maneras de hacerlo valer, como por ejemplo, la apropiación de los grandes mares por estados particulares, pero de hecho la diferencia existe hoy todavía. Y está en la naturaleza de las relaciones comerciales, que los estados más fuertes hagan sentir su poder en la negociación de todo tratado de comercio y que los más débiles busquen de debilitar la concurrencia de aquellos por toda clase de medios, aislándolos, por ejemplo... Únicamente podría uno preguntarse, si este fin se alcanzaría mejor por la *libre circulación* o por la *supresión de la concurrencia* de los estados más fuertes” (1) — termina dicho autor, planteando en esta forma la debatida *cuestión del proteccionismo*.

Tal ha sido, fundamentalmente, la orientación de la Política Comercial desde remotas épocas, y continúa todavía imbuída de esos sentimientos. Pero en las postrimerías del siglo XIX, con el amanecer del que corremos, pareciera advertirse en el mundo el soplo vivificante y generoso de una era llena de promesas de paz y frente a la bandera tambaleante del “*continentalismo*” e “*imperialismo*” arrecia en la doctrina el combate entre librecambistas y proteccionistas.

Paralelamente al tradicional conflicto de intereses, nace y se

---

(1) Schmoller. — Ob. cit. Pág. 239.

desarrolla una verdadera *comunidad*, comprendida y cultivada cada día más intensamente por todos los países, una corriente que progresa venciendo no sin lentitud el peso muerto de la rutina y de los intereses creados y cuyo caudal va desmoronando los diques interestadales (aduanas protectoras) y acercando fraternalmente a los pueblos.

“*Internacionalismo*”, la ha designado Kobatsch, para expresar el acercamiento entre las naciones, que es su principal resultado; y se caracterizaría por la vinculación económica entre los países y sus nacionales, por la ascendiente interdependencia entre ellos (1).

Y, de esta guisa, la humanidad habría recorrido en su larga trayectoria de vida comercial, las siguientes etapas: 1o. La *época prehistórica*, relaciones económicas casuales, producidas incidentalmente, y sin rumbo definido; 2o. Los *primeros tiempos de la edad antigua*, con un comercio limitado, más o menos regular, por medio de la navegación costanera y las caravanas terrestres; y en la forma simplísima del trueque o permuta; 3o. Los *últimos tiempos de la edad antigua y la edad media*, con aparición de la moneda y consiguiente intensificación en los cambios. Es la época del “*monetarismo*”; 4o. La de *finis del siglo XV y principios del XVI*, con los grandes descubrimientos, comercio transoceánico, colonización en vasta escala, formación de grandes estados, tendencias a la acumulación de metales preciosos, que es la jornada “*mercantilista*”; 5o. La que media *entre fines del siglo XVIII y comienzos del XIX*, apareciendo los grandes inventos y descubrimientos, coincidentes con las fuertes conmociones políticas y filosóficas de la Revolución Francesa, y caracterizada por una gran intensificación del tráfico y en el orden doctrinario y económico, por el “*liberalismo*” revolucionario, nacido como reacción contra el estado de cosas recién descrito; 5o. La que se desenvuelve *desde entonces hasta la mitad del pasado siglo*, con explosión de la crisis agraria, temporal preparado por los vendables de la gran industria (el “*monstruo*” tan temido de los socialistas), e iniciación del *proteccionismo agrario*. Esta es la era del “*nacionalismo económico*” o “*proteccionismo nacionalista*”, a su vez reacción contra el sistema liberal; 6o. *La del siglo XIX*, que aún subsiste quedando de ella huellas más o menos profundas en todos los países — omitimos mayores explicaciones, por las que ya dimos más arriba — y que podría decirse era del “*continentalismo*” e “*imperialismo*”, y, por fin 7o.: época del “*internacionalismo*”, con todos los rasgos descriptos anteriormente (2).

(1) Kobatsch. — “Política Económica Internacional”. Madrid 1914. Pág. 235.

(2) Kobatsch. — Ob. cit. Pág. 232.

Es refiriéndose a las dos fundamentales corrientes que hoy pugnan por triunfar, que dice *Wagner* (1), en su monumental obra de Economía Política; que en la solución de todas las cuestiones de economía internacional, influye decisivamente el punto de vista *nacional* o *cosmopolita* desde el cual se las considera. Y refiriéndose a la importancia que se les ha conferido en la práctica a cada uno de ellos: “el primer punto de vista, debe — por lo menos en el desarrollo histórico hasta nuestros días (subráyase bien la salvedad) y por mucho tiempo todavía si no para siempre — ser puesto en el primer plano”... y más adelante: “el proteccionismo, *exagera a veces el punto de vista nacional*”.

Si todo lo dicho no bastase para reflejar, siquiera pálidamente, la importancia enorme de la Política Comercial en la vida del orbe civilizado, haríamos notar con *Fontana-Russo* en su profundo “Traité de Politique Commercial” (2) la participación casi exclusiva en las conflagraciones internacionales, de *causas económicas*: en las luchas del medioevo entre las *repúblicas italianas*, en la *guerra de secesión* de España, encendida, en lo profundo, para defender los intereses de los comerciantes de Holanda e Inglaterra, amenazados por la unión de las coronas francesas y española; en la pasada centuria, el *conflicto anglo-chino* de 1842, que no es sino uno de los tantos desbordes del gigante británico, como la mayoría de las que emprendió en esos años, entre los que se perfila con singular relieve la espantosa *guerra del Transvaal y Orange*. La manzana de la discordia es disputada en el extremo oriente, entre las dos grandes potencias *rusa y japonesa* y sus escaramuzas no es la primera vez que se han librado en esas lejanías; la *guerra de Cuba*, colocó en las garras de Estados Unidos, a la más próspera de las Antillas, aunque éstos, con su característica astucia, hayan sabido barnizar con otros matices, la situación política y económica de la isla; y la desdichada *China* sufre toda clase de vejaciones, ejercidas por las potencias europeas, excitando perpetuamente su codicia, e incitándolas a la riña.

## 2—Noción de la política comercial internacional:

De cuanto venimos explicando, puede desprenderse un concepto más o menos vago de la Política Comercial; pero trataremos ahora de precisarlo y circunscribirlo, ya que no pretendemos dar definiciones—que siempre son peligrosas.

(1) *Wagner*. — “Les Fondements de l’Economie Politique”. Tomo II. París 1904. Pág. 39.

(2) *Fontana-Russo*. — Ob. cit. Pág. 9 y sigs.

Por su *finalidad*, es fácil definirla, al modo de *Schmoller* — ver pág. 6 — o de *Fontana-Russo* (1). Este autor la concibe como:

“La parte de la Economía Política, que, obrando sobre el comercio internacional, *impulsa la producción hacia las formas que se supone responden mejor a la economía de un país*”.

Como dice *Cognetti* (2), en un artículo de la “Biblioteca dell' Economista”, la actividad del Estado en el orden económico, puede desplegarse en una triple forma: *jurídica, fiscal o económica*, según el fin perseguido al desarrollarla.

La primera consiste en las *leyes* reguladoras del orden económico (propiedad, actos de comercio, etc.); las otras dos, atañen a los impuestos que percibe. La *forma fiscal* corresponde al único propósito de obtener recursos (patentes, empresas industriales, peajes y gabelas o impuestos al consumo y aduaneros, con gran frecuencia). En cuanto a la última, la más interesante, desde nuestro punto de vista, se caracteriza porque usando de ella, “*el Estado tiende a conseguir que el juez de los cambios, se vuelva lo más ventajoso posible a la economía nacional*”. Esta intervención estadual, puede concretarse en medidas de índole varia, *influyendo en los precios*, otorgando *concesiones* a nacionales o extranjeros, permitiendo la *libre entrada* de productos, o *restringiéndola* para amparar a las industrias incipientes que ofrezcan perspectivas halagüeñas para la economía general del país.

A esta intervención económica del Estado, en tanto tiene en vista la situación internacional del país, se la llama Política Comercial.

El profesor *Pessagno*, en su “Política Comercial y Legislación Aduanera y Fiscal” (3) da este concepto:

“Debemos entender por Política Comercial, el estudio del *conjunto de recursos que influyen en el comercio internacional para encauzar e intensificar la corriente productiva, consultando el desarrollo de la producción y las necesidades del consumo externo e interno*”.

En cuanto a su carácter, agrega en seguida que puede ejercerse *positiva o negativamente*, según que el Estado se limite a reconocer el orden existente (en el segundo caso), o que trate de pro-

(1) Fontana-Russo. Ob. cit. Pág. 156.

(2) Cognetti. — “I due sistemi della politica commerciale”. En la “Biblioteca dell' Economista”. Serie IV. Parte I. Tomo. I. Págs. CXXXI a CXLVI. No. 8.

(3) Pessagno. — “Política Comercial y Legislación Aduanera y Fiscal”. Pág. 13.

mover determinadas orientaciones (en el primero) (1). Pero la condición esencial de toda política, es *que obedezca a un plan*, que *concurra a un fin* determinado, que sea *un sistema de actos convergentes*, que denoten consecuencia en la entidad de la cual emanan. Poco interesa a la noción de política, que estos actos consistan en *acciones u omisiones*.

Según *Mazel*, citado en la obra precedente, los modos de intervención del Estado en la economía general del país, pueden reducirse a tres fundamentales: “*reglamentario*” (jurídico o delimitativo de los derechos individuales), “*proteccionista*” (apoyando las fuerzas económicas productoras) e “*industrial*” (substituyendo su acción a la de los particulares, siempre que lo haga, no son fines sencillamente fiscales, sino sociales o económicos) (2).

No debemos confundir la *intervención*, que puede operarse por cualquiera de los resortes enumerados, con el “*intervencionismo*”, o sea la tendencia doctrinaria hacia una amplia y positiva intervención del Estado en las relaciones. Puede haber la primera, sin que exista lo segundo. De la misma manera, es perfectamente factible una *Política Comercial*, aunque el Estado no tome una ingerencia positiva en la economía nacional.

*La Política Comercial, cabe dentro de la económica*. De ésta, *Kobatsch*, nos da una definición por demás complicada, que nos limitamos a transcribir con fines ilustrativos (3): “la ciencia que estudia las evoluciones, las leyes del desarrollo de las ideas, de las tendencias y de los procedimientos, del Estado y de los particulares concurrentes a las relaciones económicas (tráfico de mercancías, comercio de los capitales, movimiento migratorio, etc.), de un país (unidad económica) con el exterior, dirigidos a influir y a regular estas relaciones”.

Analizando esta definición, explica después algunas de sus cláusulas; como sujetos de esta ciencia, incluye no solo al Estado, sino a “*los particulares concurrentes a las relaciones económicas de un país*”, reaccionando así contra la doctrina corriente, cuyas definiciones únicamente mencionan a aquél; por ejemplo, *Van der Borgh*, que emplea la expresión “*poderes públicos*”; *Lexte* que adopta la de “*actividad del Estado*”; y *Grunzel*, que dice “*el Estado u otras entidades creadas o reconocidas por el Estado*”, o *Schmoller* cuando considera tales a “*las comunidades humanas*”... conceptos todos ellos más restrictivos.

(1) Pessagno. — Ob. cit. Pág. 13.

(2) Id. Pág. 21.

(3) Kobatsch. — Ob. cit. Pág.

Sin embargo, parécenos impropia la designación de *sujetos* para los individuos que intervienen en el comercio internacional: podrán evidentemente serlo de las relaciones comerciales, pero nunca de una *acción política*, por la sencilla razón de que esta presupone — hasta por su etimología — *la acción del Estado*. Así, dice el célebre tratadista español de Derecho Político. *Don Adolfo Posada*: “podemos decir sin temor a la contradicción, pues es cosa admitida por todos, que en la *Política se comprende algo referente al Estado*” (1).

Y siendo, como efectivamente es, la Política Comercial, una rama de la ciencia Política, tiene por fuerza que encuadrar dentro de ese marco general.

Por lo tanto, consideramos mucho más exacta la definición corriente entre los autores de la materia, sin que esto implique más que una *divergencia terminológica*, de nomenclatura, pero no de conceptos: la idea que el citado Kobatsch ha deseado expresar, es también la aceptada universalmente en doctrina. Nadie podrá negar, razonablemente, la gran influencia que corresponde a los particulares en la evolución de la Política Comercial.

En cuanto al *objeto de su estudio*, está constituido por “*las relaciones económicas*” (capaces de influir sobre la economía nacional): también aquí esta definición es más amplia que la ordinaria, pero en esta extensión estamos perfectamente de acuerdo.

Para terminar, existe una idea, en la definición de Kobatsch, fecunda en sus proyecciones, señalada en todas las que mencionamos antes; y es la de *finalidad*. Diversamente expresada por unos u otros, palpita siempre en ellas: “... la idea fundamental de todas las políticas internacionales, fué siempre *obtener de las relaciones económicas entre los estados, la mayor utilidad posible en favor del propio*” (2)...

“El fin de la ciencia de la Política económica internacional, es estudiar las relaciones de la Política Económica “oficial”, con la “privada”, siguiendo atentamente su acción recíproca y su desarrollo”... — dice más adelante, volviendo a caer en la contradicción terminológica que señalamos antes (ya que con las palabras Política Económica “privada”, no quiso significar otra cosa que los demás, cuando dicen “economía nacional”) (3).

Y, dentro de su definición, la idea finalista, resulta de los términos: “*dirigidos (los procedimientos) a influir y a regular estas relaciones*”.

(1) A. Posada. — “Principios de Derecho Político”. Introducción. Madrid 1884. Pág. 11.

(2) Kobatsch. — “Política Económica”, etc. Pág. 2.

(3) Id. Pág. 7.

### 3—Contenido de sus investigaciones:

Dijimos de paso en el subtítulo anterior, que el objeto de los estudios de esta ciencia, era definido con criterios muchas veces limitados.

De todo lo expuesto puede muy bien colegirse cuál debe guiarnos para establecerlo, habrá dentro de él, *todo aquello que, siendo del resorte de la acción estadual (o política), y relacionado con el comercio — en su acepción amplia — internacional, pueda influir sobre la economía interior del país.*

El concepto de Kobatsch, se refiere a la Política económica, que — como ya dimos a entender — era respecto de la comercial, lo que el género a la especie, razón que explica el amplísimo contenido que le asigna.

### 4—Factores que determinan su evolución y caracteres:

La aparición de las relaciones comerciales en la comunidad internacional, requiere como premisas indispensables, un conjunto de circunstancias, algunas con el carácter de simples *condiciones* de ambiente, las otras con el de verdaderas *causas* originarias.

Un autor tan reputado como *Wagner*, hace de ellas un ligero bosquejo, agrupándolas con arreglo al criterio aludido: son “*factores condicionantes*” del comercio internacional: 1o. *La seguridad jurídica y 2o. el estado conveniente de las comunicaciones y transportes*; son “*factores de causalidad*”: 1o. la constitución natural diferente de los países o pueblos; y 2o., el diferente grado de desarrollo de las economías nacionales particulares.

Dicho sea en otra forma: el *factor jurídico*, el *técnico*, el *geográfico* y el “*histórico-nacional*”. Daremos ahora una sumarisima explicación de su significado:

Por *factor jurídico*, ha querido indicarse: la situación de los extranjeros ante la ley (derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita, de entrar, permanecer y salir, protección dispensada a sus contratos, impuestos a sus actos de comercio, etc.) (1).

Conviene hacer notar a este propósito — dice *Wagner* — la exageración en que han caído algunos librecambistas, al protender que el “*laissez faire*” sea la *causa* de la división del trabajo internacional, cuando a lo sumo no pasa de una condición negativa.

El *factor técnico* (desarrollo de la industria transportadora)

(1) *Wagner*. — Oc. cit. Parágrafo 154-I.

nos da la clave de un curioso fenómeno: el comercio de artículos de lujo, aún entre países muy distantes, ha precedido en el tiempo al de cereales y carbón, a pesar de ser tan necesarios. Esto resulta sencillo teniendo presente que el crecimiento y auge de los transportes marítimos, aparece antes que el de las comunicaciones terrestres; y que el comercio del trigo y la hulla, requería fáciles comunicaciones por tierra (1).

El *factor geográfico* (diferente constitución natural de las naciones), ofrece fuerte asidero a los librecambistas. Ellos sostienen que cada estado debe empeñarse en producir lo que mejor se conforme a sus condiciones geológicas y telúricas, operándose sobre esta base la división mundial del trabajo. Pero, otras consideraciones pueden y suelen primar en el espíritu mercantil o en la acción gubernativa: afán de poblar, colonizar, fundar ciudades, etc.

Medítese sobre la importancia vital que reviste para la República Argentina la ocupación de sus tierras vírgenes y casi desiertas. Las proféticas palabras de *Alberdi*, resuenan todavía hoy en los oídos despreocupados de nuestros gobiernos y su figura cobra entonces proporciones monumentales, cuando se medita la verdad encerrada en frases tan cálidas por su elocuencia, como sencillas en medio de su energía: "La América independiente es llamada a proseguir en su territorio la obra empezada y dejada a la mitad por la España de 1450. La colonización, la población de este mundo, nuevo hasta hoy a pesar de los trescientos años transcurridos desde su descubrimiento, debe llevarse a cabo por los mismos estados americanos constituídos en cuerpos independientes y soberanos. La obra es la misma aunque los autores diferentes. En otro tiempo nos poblaba la España, ahora nos poblamos nosotros mismos. A ese fin capital deben dirigirse todas nuestras constituciones. *Necesitamos constituciones, necesitamos una política de creación, de población, de conquista sobre la soledad y el desierto*". "Así en América, gobernar es poblar. Definir de otro modo el gobierno es desconocer su *misión sud-americana*"... (2)

Los gobiernos argentinos no han dedicado a este problema toda la trascendencia que reviste. Deshecho el mito que se cerniera en otros tiempos sobre "la tierra adentro", enclavados en medio de la solitaria Pampa centenares de caseríos incipientes merced a la tenacidad y patriotismo puestos por algunos de ellos al servicio de la

---

(1) Wagner. — Ob. cit. Parágrafo 154-2.

(2) Alberdi. — "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina". Incluida en su otra obra: "Organización de la Confederación Argentina". Año 1858, Pág. 141.

civilización, queda todavía por solucionar la magna cuestión inmigratoria.

Algunos rincones de nuestro suelo languidecen en la apatía y el desgobierno; su población se estabiliza o desintegra; en estas condiciones resulta la sentida necesidad de una acción vigorosa y enérgica, siguiendo el ejemplo que no sin razón impresionara en aquellos momentos inciertos al gran estadista argentino, es decir el de los Estados Unidos de América, con su prodigiosa marcha llena de triunfos.

Volviendo a considerar ahora el *factor geográfico*, agregaremos que debe ser entendido extensamente (clima, suelo, calidad de las tierras, minas, etc.) (1).

Para concluir con la enumeración de Wagner: por *factor histórico-nacional*, se expresa el diverso grado de evolución en que se hallan los pueblos, unos respecto de otros, en el mismo momento histórico (estado pastoril, agrícola, ganadero, industrial, etc.) (2).

---

También *Fontana-Russo*, en un prolijo estudio, se ha ocupado de los distintos elementos que determinan la evolución de la Política Comercial (3)

Su exposición resulta muy jugosa, sobre todo porque investiga las raíces de las tendencias a la *protección* y al *librecambio*.

Los factores o hilos de esta trama evolutiva, son:

1o. el *económico*; 2o. el *financiero*; 3o. el *político*; 4o. el *doctrinario*; y 5o. otros muchos que esquematizaremos adelante.

#### *El factor económico:*

Antes de trasponer el dintel del estado industrial, cuando la renta de la tierra proporciona a los productores nacionales recursos más suficientes para proveer a sus necesidades, el liberalismo, era la orientación corriente de la política comercial. Todos recibirán ventajas en la fácil salida de sus producciones y en la entrada sin obstáculos de las manufacturas que hacen cómoda la vida.

Pero cuando el estado se industrializa, cuando las últimas tie-

(1) Wagner. — Ob. cit. Parágrafo 154-3.

(2) Id. Parágrafo 154-4.

(3) Fontana-Russo. — Ob. cit. Capítulo IX.

rías se han sometido al trabajo del hombre, la *renta agraria se agota* para los campesinos que se hallan en peores condiciones, y no tardan en elevarse millares de voces suplicantes en demanda de auxilio. Ese auxilio, se reclama en la forma de impuestos protectores, para mantener así, artificialmente, un límite remunerador condenado a expirar en la naturaleza de las cosas.

• Pero la grande industria continúa abriéndose paso en medio de todas las vicisitudes, son muchos los que invierten en ella capitales y trabajo; y entonces el ejército de los fabricantes invocará la ruinoso competencia extranjera, la inminencia del “*dumping*”, bosquejando figuras fantasmagóricas, perspectivas siniestras y acabará conquistándose el favor oficial, que en muchos casos origina gravámenes agobiadores para el pueblo consumidor.

*Karl Marx* tenía razón cuando gritaba: “¿Qué es el librecambio?”. La libertad del capital. ¿Qué es el proteccionismo? Es uno de los medios por los cuales la burguesía se concentra y refuerza su situación de clase dominante” (1).

Tal es, en rápido esquema, la influencia de las fuerzas económicas en la determinación de la trayectoria seguida por la política comercial al través de las épocas.

#### *El factor financiero:*

La necesidad de evitar los déficits presupuestarios, invita a los gobiernos a echar mano de pesadas gabelas a las importaciones o exportaciones. El peligro o la previsión de conflictos internacionales, hace que todo los países traten de resguardar muy bien sus espaldas, asegurándose la percepción de fuertes tributos. La *productividad* del impuesto, desdichadamente, la cualidad más ponderada por los gobiernos y contados son aquéllos que han sabido desembarazarse de esta idea sin reatos o timideces. A momentos de holgura, suele, en cambio, corresponder una reducción de gravámenes aduaneros.

De esta manera, razones de índole *fiscal*, *determinan* movimientos fluctuantes y más o menos azarosos en las relaciones comerciales con otros países. Resulta de todo esto una especie de “*política comercial inconsciente*” o “*no querida*” (si no se rechaza esta expresión por paradójica).

Sería muy ilustrativa, para corroborar lo expuesto, la historia de las tarifas estadounidenses, desde la primera, sancionada en 1789, hasta nuestros días, o la de las alemanas desde 1877; pero estos son fenómenos archisabidos y no nos creeríamos justificado si empleáramos

(1) Fontana-Russo. — Ob. cit. Pág. 422.

mos una sola página engolfando al lector en tan microscópicos por menores.

### *El factor político:*

Aunque desprovistas de la importancia de las financieras, razones políticas hay, que pueden muchas veces ofrecer la clave de actitudes enigmáticas: necesidad de propender a la *unión nacional*; de *armamentarse* ante probables guerras, (caso de la primera tarifa estadounidense), etc.

### *El factor doctrinario (1):*

Desgraciadamente, se equivocaría quien imaginara que su intervención es decisiva. Muchas veces un efecto de espejismo, nos muestra con evidencia superficial, como producida por la propaganda doctrinaria, una transformación de consecuencias trascendentes.

Pero de un estudio menos simplista, ha de inferirse probablemente una conclusión opuesta. De él podríamos generalizar — con el autor que nos sirve ahora de base — que la evolución doctrinaria y la política, aunque sigan líneas paralelas, no están entre sí vinculadas por una relación de causa a efecto, sino que *son el fruto de una misma semilla en terrenos diferentes*. Esa simiente, está constituida por las fuerzas económicas del momento, o mejor dicho, por su resultante. A ellas se deben las metamorfosis de las teorías científicas y de las prácticas comerciales. En el terreno doctrinario, a una determinada situación económica, corresponderá una *teoría explicativa propia* (que guardará con ella la vinculación de fruto a semilla, de efecto a causa). En el terreno de las relaciones comerciales, un conjunto dado de fuerzas económicas, producirá una *orientación práctica* en consonancia con él.

A lo sumo, colocándonos en la cúspide del optimismo, hallaríamos que la doctrina señala un ideal hacia el cual ha de dirigirse la evolución económica; pero sólo se alcanzará lentamente y mediante el concurso de todos los factores económicos.

Como una doctrina suele ser la expresión de necesidades hondamente sentidas, los cambios propiciados por ella no tardan en efectuarse, como *el resultado del juego espontáneo de la vida misma*.

Realizamos ahora una incursión a vuelo de pájaro, ojeando al pasado:

*En Alemania, Federico List*, ardoroso propagandista de un "sistema de economía nacional", que no era sino un brote de polí-

(1) Fontana-Russo, — Ob. cit. Pág. 453.

tica protectora, tuvo un éxito transitorio. El librecambio, en realidad persistente a pesar de todos sus esfuerzos, pareció obedecer la prédica tenaz y talentosa de *Prince-Smith*; sin embargo en 1875, los librecambistas padecían la más desastrosa de las derrotas. ¿Cómo explicar este fenómeno?

Los agricultores alemanes, eran satisfactoriamente remunerados hasta mil ochocientos setenta y tantos; pero entonces comienza a disminuir para muchos la renta de la tierra, arreciando la competencia extranjera.

Entonces se presenta la situación que hemos previsto más arriba: estas buenas gentes reclaman el amparo gubernativo; y he aquí que el librecambio, producto esporádico, fruto de una escuela, no resiste los embates de las fuerzas económicas en pugna.

*En Inglaterra*, en cambio, el sistema colonial del monopolio, fué el más rotundo fracaso, porque encendió la guerra emancipadora de sus colonias americanas (1776), como sucedió con otras naciones como España.

Es natural que determinase una marcada desconfianza en el espíritu popular, cayendo en el desprestigio. He aquí que en la misma época, aparece la primera edición de "La riqueza de las naciones", de *Adam Smith*, alcanzando hondas simpatías en el público inglés. Por otra parte, nada de extraño tuvo el eco producido por ese famoso escrito, porque llegaba a la circulación cuando todas las industrias inglesas, robustecidas por largas décadas proteccionistas, podían resistir sin peligro lo embates de la concurrencia extranjera.

*Smith* combatió igualmente al mercantilismo, pero en este terreno no obtuvo iguales triunfos y las reformas, tardaron 30 años en hacerse efectivas (1820); y es que entonces, las medidas restrictivas de las importaciones, habían levantado una oleada de indignación entre las clases desheredadas y el rumor de los "whigs" se cernía amenazador frente a la Cámara de los Lores, clamando porque se demoliera los últimos reductos del proteccionismo.

El triunfo del librecambio inglés, es un producto de la evolución natural y más o menos espontánea de sus intereses económicos y no de una armazón doctrinaria trasplantada artificialmente por espíritu imitativo.

"Si existe un país en donde la divergencia entre los intelectuales y la política comercial adoptada, está más en evidencia, es precisamente Francia" (1).

No existía aquí una desigualdad tan odiosa, desde 1789, entre pobres y ricos, el encono de la lucha por el nivelamiento económico

(1) Fontana-Russo. — Ob. cit. Pág. 455.

entre las distintas clases sociales, no podía adquirir los contornos que en la potencia insular del oeste.

Una lluvia de escritos librecambistas desciende desde lo alto de la doctrina francesa, en las obras clásicas de *Bastiat* (1846), *Say*, *Chevalier* y otros muchos, continuándose en sucesión casi ininterumpida, hasta las más recientes — *Leroy-Beaulieu* — y nuestros días (*Gide* y *Colson*).

Pero mientras del otro lado de la Mancha, resplandecían triunfantes *Bright*, *Cobden* y *Gibson*, en éste los autores no trasponían el capítulo férreo de la prensa o la cátedra.

Esta dualidad sólo puede concebirse, teniendo presente la más equitativa distribución de la riqueza: por eso, frente a la “Asociación para la libertad de los cambios”, fundada por Bastiat, se levantó victoriosa la “*Association pour la défense du travail*”. Después de un período de protección moderada, que hubiera podido atribuirse a la prédica científica, la ráfaga reaccionaria sopla de nuevo, como al principio, contra las enérgicas protestas de Leroy-Beaulieu, Gide, Colson y otros, que ponían el grito en el cielo.

En *Italia*, desde que esta nación vió la luz en el concierto europeo, la exhuberante elocuencia de los economistas, la mayoría liberales, no ha sido óbice para que alternasen en su vida comercial, las dos opuestas orientaciones, sin la menor conexión con su campaña.

En *Suiza*, cuna de muchos defensores del librecambio. Uno de sus ilustres presidente, alcanzó fama por la propaganda talentosa en favor de esas ideas — *Numa-Droz*. También allí difundieron las suyas *Pantaleoni* y *Pareto*. Llegado el momento crítico de la fuerte concurrencia extranjera, este pueblo — el más democrático de los pueblos — entra por medio de sus “referéndums”, sin vacilaciones, en el camino de la protección.

Tornando la vista a los *Estados Unidos*, la universalidad del hecho parece todavía más evidenciada. Una serie de curiosos fenómenos sorprende al observador: conocidas son las tradiciones proteccionistas de este país, que podemos considerar francamente iniciadas en su tarifa de 1816 — hasta entonces su sistema era fiscal — y que duran todavía.

Los Estados Unidos son el país de la protección. Bástenos transcribir los siguientes párrafos de la clásica obra moderna de *Gide* (1):

“Los Estados Unidos fueron proteccionistas desde su nacimiento, porque como una de las principales causas de su rebelión contra la madre patria era que esta no les permitía hacer “*ni siquiera una herradura*”, era natural que su primera preocupación fuese la de

(1) *Gide*. — Ob. cit. Pág. 391.

reconquistar su autonomía industrial. Pero sus derechos protectores, muy moderados en principio, fueron agravándose paulatinamente y siempre por algún nuevo motivo. Primero fué para proteger su industria naciente: este vino a ser el sistema de List — después en 1886, fué para pagar los gastos de la guerra de Secesión; — más tarde esta razón no podía ser invocada—puesto que, reembolsada la mayor parte de su deuda, los Estados Unidos no supieron en qué invertir el dinero de sus aduanas; de tal suerte que, para utilizarlo, distribuyeron mil millones de pensiones a pseudo-inválidos de la guerra; pero entonces, dijeron que los derechos de aduana tenían por fin defender los crecidos salarios de Norte América, contra los bajos precios y los ínfimos salarios de Europa. La célebre tarifa de Mackinley en 1890, era ya bastante severa: la de Dingley en 1897 la agravó, y lo mismo ha hecho la último, la tarifa de Payne en 1909, destinada no obstante a atenuarla”...

Se ha atribuído a List la provocación de uno de esos aumentos en 1828 pero más justo sería pensar todo lo contrario, es decir que List bebió en las fuentes de la política norteamericana, las enseñanzas que años después de su larga gira de estudio por E.E. U.U. (1825), difundiría en su patria.

*Carey*, ardiente proyeccionista, vaciló en sus ideas llegando a sostener el librecombio, posiblemente porque en esos mismos años inició una leve reacción en E.E. U.U.; pero restablecida muy pronto la corriente inicial, ese autor volvió sobre lo andado. En adelante tanto sus obras como la política comercial del país, respondieron a un señalado plan protector.

Creemos suficientemente demostrada la tesis de Fontana-Russo, que expusieramos al comienzo de esta larga incursión histórica y pasamos a continuación a ocuparnos de los demás factores determinantes de la política comercial:

### *Factores secundarios*

Muchísimas circunstancias de la naturaleza más variada, pueden determinar una orientación definida en materia comercial.

Las *crisis*, atribuídas por los damnificados a la excesiva concurrencia extranjera, influyen muy a menudo en la sanción de derechos prohibitivos o protectores. Ejemplos de ello, nos son proporcionados por las de 1816 en E.E. U.U., 1864 en Francia, 1873 y 1900 en Alemania.

El *ejemplo de otros estados*: Suiza, librecombista, introdujo en sus impuestos aduaneros cuotas protectoras, tal vez imitando a sus vecinas Austria-Hungría, Alemania, Francia e Italia.

Un *exceso de nacionalismo*, cuando llega a la animosidad contra otras naciones, la *conclusión o denuncia de un tratado*; y muchas otras circunstancias, cabrían dentro de nuestro esbozo; pero es imposible enumerar todas en una exposición sintética, como debe ser la presente.

---

## II

### POLITICA COMERCIAL Y POLITICA ECONOMICA: SU INTIMA RELACION Y MUTUA INFLUENCIA:

#### 1.—Concepto de la política económica:

La Política Económica es a la Política Comercial, lo que el género a la especie. Nos hemos referido a la definición que Kobatsch da de aquella y la hemos expuesto en páginas anteriores, a fin de acercarnos al concepto de *Política Comercial*.

Forzosamente, su contenido será más extenso que el de esta última: hicimos alusión a este más arriba. Kobatsch le asigna como objeto de estudio, las “*relaciones económicas*”. Critica a otros autores porque restringieron excesivamente su contenido. Caben dentro de la expresión mencionada, multitud de materias: *tráfico de mercancías y personas; tráfico de capitales*. Así, abarcaría especialmente el estudio de: las *importaciones y exportaciones; la inmigración y emigración; la entrada, inversión y salida de capitales; el estado de los cambios*, etc., en tanto puedan afectar a la economía interior del Estado.

Reprocha las expresiones demasiado limitadas de ciertos tratadistas como Grunzel (“comercio exterior”), manifestando en cambio la relativa exactitud de la adoptada por Lexis (“movimiento económica”). (1)

Para Fontana-Russo, la Política Económica tiene por finalidad “aumentar la potencia del organismo económico... de manera que una abundancia cada vez mayor de bienes quede a disposición de los ciudadanos... *la política económica, debería ser a la vez un ins-*

---

(1) Kobatsch. — Ob. cit. Pág. 7.

trumento que aumentará la producción y mejorará la distribución". (1).

La fuerza productiva de una nación, depende del aprovechamiento de energías; y estas serán mejor utilizadas, cuando más equitativamente se hayan distribuido.

Pero el concepto que este autor nos suministra de la Política Económica, es mucho más extenso aún que el de *Kobatsch*, porque condensa *todo lo que puede influir en cualquier forma sobre la economía nacional*, sin circunscribirse a las "relaciones comerciales", que siempre implican la existencia de dos estados cuando menos. Este resulta aún más obvio al constatar las diversas ramas en que divide a la Política Económica.

Ahora bien: ¿Cuál de estos dos conceptos debe adoptarse?...

Sólo el segundo; admitiendo el de *Kobatsch*, deberíamos excluir de la Política Económica, todo aquello que, aún teniendo directa influencia sola economía nacional, no caiga bajo la denominación de "relaciones comerciales".

Ahora bien: ¿Cuál es la idea que sugiere, por sus propios términos, la expresión "Política Económica?" ¿Cuál es su finalidad? La idea despertada por esas palabras, es la de *todo cuanto concierne o influya en la economía general del país y sea materia de acción estadual*; — la finalidad de esta ciencia, es la de encauzar la economía del país *por los medios que considere oportuno*, hacia el mejor estado posible.

Toda distinción que después se hiciera, basándose en otros elementos — como el de relación entre varios estados — sería completamente arbitraria y antojadiza.

Tales distingos no se justifican considerando la cuestión a la luz de la más sana lógica.

La Política Económica debe abarcar en sus investigaciones, aquellos fenómenos económicos, cualesquiera sea su naturaleza, que puedan llegar a engendrar consecuencias ponderables para la economía nacional: los ferrocarriles, como determinantes de un descenso en el costo de producción la entrada y salida de trabajadores, el estado de la moneda, la presión tributaria, la incidencia del impuesto, los salarios, el alza de los precios, son problemas que no pueden escapar a su estudio, conforme caen dentro de su esfera las relaciones comerciales.

Si hemos introducido esta cuestión en nuestra monografía, por cierto que no es para llenar unas líneas con estériles divagaciones, sino a fin de precisar definitivamente una noción indispensable, va-

---

(1) Fontana-Russo. — Ob. cit. Pág. 151.

liéndonos del estudio comparativo entre dos autores de su reputación y saber.

## 2—Sus diversas ramas:

Toda ciencia compleja, consta de diferentes capítulos, surgidos por las necesidades de la división del trabajo, y como fruto de una correcta disposición metodológica; así se ha subdividido en varias la ciencia del Derecho, así se han diversificado en multitud de troncos los estudios económicos y así cada uno de ellos se polifurea en otros aún más sutiles. La especialización es hoy en día una consecuencia inevitable del enorme bagaje de conocimientos requeridos para cualquier estudio científico.

En la ciencia de la Política Económica, los hombros de estudio, por razones de método, han distinguido distintas ramas.

Las principales son:

1) La *Política Comercial*, cuya definición dimos antes. Investiga la influencia de la introducción al país de mercancías. La situación creada por las exportaciones de productos nacionales. Las ventajas o inconvenientes derivados de ellas al Estado. Indirectamente, interésale lo referente a entrada o salida de capitales, porque repercute siempre sobre la economía nacional.

En el núcleo o médula de sus estudios, palpita la fundamental cuestión de *la concurrencia* comercial frente a otros estados, planteable desde un triple punto de vista:

- a) Concurrencia dentro del país, de mercaderías nacionales y extranjeras.
- b) Concurrencia de ambas en el país introductor.
- c) Concurrencia en países neutrales. (1).

2) La *Política Monetaria*: referente a la circulación de moneda en el país.

3) La *Política Fiscal*: que concierne a los recursos que el Estado trata de obtener para llenar sus necesidades económicas.

4) La *Política del Trabajo*: que investiga la condición del trabajador (jornada, salarios, etc.) y las cuestiones promovidas por ella. Por último:

5) La *Política errocarrilera*: que trata lo relativo a la explotación, tarifas, concesiones, etc. de los ferrocarriles.

6) La *Política Migratoria*: (estudia la inmigración y la emigración). (2)

(1) Fontana-Russo. — Ob. cit. Pág. 156.

(2) Autores como Fontana-Russo (lugar cit.), admiten la existencia de una Política Migratoria, al lado de la comercial. A ésta no le quedaría otra materia de estudio, que la del **comercio internacional** (en el sentido estricto del tráfico de mercancías). Esta distinción no se aviene satisfactoriamente con definiciones tan vastas de la Política Comercial, como la citada de **Schmoller**. Sin embargo, tal es el concepto ordinario.

### 3—Relaciones entre la política comercial y las demás ramas de la política económica:

Multitud de fenómenos constituyen verdaderos punto de contacto entre una rama y otras. Alguien ha dicho muy razonablemente que las divisiones no existen en la naturaleza. Esas abstracciones son frutos del convencionalismo científico.

Si representáramos por círculos, los campos de estudio de cada ciencia encontraríamos que los objetos encerrados por cada uno, lo estarían a la vez por otros, es decir que ocuparían una *zona de interferencia* entre varios campos científicos. Gráficamente esta situación curiosa se representa por *círculos que se cortan*.

Aplicando estas imágenes a nuestra materia, tendremos ocasión de encontrar *numerosos puntos de contacto*, estudiados por varias ramas de la Política Comercial simultáneamente, aunque — se comprende — desde sus *diversos puntos de vista*.

Las *cuestiones impositivas* — en primera línea — interesan primordialmente a la Política Comercial y a la Política Fiscal; tampoco carecen de importancia para la Política Obrera (carestía de la vida, v. gr.).

Por otra parte, esto no impide que la primera estudie al impuesto bajo un ángulo visual propio (influencia de la contribución aduanera sobre las industrias nacionales); desde otro la segunda (productividad, elasticidad); y desde un tercero la última (costo de la vida obrera, salarios, etc.).

La *incidencia* de un fuerte gravamen sobre la renta, puede ofrecer ventajas fiscales (Política Fiscal), o satisfacer a la justicia distributiva, pero desde otro punto de vista, desinteresar a los capitalistas extranjeros, retardando la construcción de ferrocarriles (Política Ferroviaria).

La *evasión* lícita del impuesto, debida a su cuota desmesurada, preocupa al estudioso de Política Fiscal, a la vez que al investigador por busca el fomento de industrias dentro del país, por la emigración de capitales mobiliarios (Política Comercial).

Un *Impuesto excesivo a la exportación*, puede colocar a las mercaderías nacionales en desventajosa situación frente a las de otro país, en el mercado extranjero (Política Comercial); este impuesto, puede reducir a suprimir las exportaciones, y dejará entonces de ser productivo, como lo hubiera sido con una cuota más moderada (Política Fiscal).

La *construcción de ferrocarriles*, reduce en definitiva el costo de producción de los productos, considerados en el lugar de su ven-

ta. Por consiguiente, puede estimular a los exportadores, cuando se hallaban desanimados por la concurrencia extranjera en otro mercado (Política Comercial). Esta construcción puede *estimularse* de diversas maneras; luego, indirectamente, los privilegios otorgados a una empresa particular, por las vías férreas que tienda, interesan a la Política Comercial. Pero también son objeto de estudio de la Política Ferroviaria, como medios de fomento.

La Política Monetaria, se preocupa de investigar los medios para *sanear la moneda depreciada*; y uno de los más eficaces es el de conseguir un saldo económico favorable durante cierto tiempo, con lo cual el cambio se inclina también a favor del país. Pero para conseguirlo, la Política Comercial ha de indicarnos la manera de estimular las exportaciones, refrenando lo más posible las importaciones.

Las *variaciones del valor de la moneda*, tienen por efecto alterar la distribución de la riqueza, por la influencia de este factor arbitrario o azaroso, y por consiguiente favorecer a la especulación en detrimento de los verdaderos trabajadores (Política Monetaria). Corresponde a la Política Comercial, estudiar la forma de restringir cuanto se pueda estas oscilaciones bruscas y a la Fiscal, compensar mediante la imposición las excesivas diferencias resultantes.

El *alza de los precios*, es un fenómeno que puede obedecer a causas muy complejas (mayor demanda, depreciación monetaria, aumento en el costo de producción). La Política monetaria, al tratar de ponerle coto, aplicará los medios a su alcance, es decir los tendientes a evitar la depreciación de la moneda; pero previamente, será menester que la Política Comercial nos indique si no se debe al monopolio concedido a los productores nacionales, merced a impuestos prohibitivos de la importación o a medidas desorbitantes de protección.

Y si se debiese a un aumento del costo de producción, la Política Ferroviaria, podrá ponderar la posibilidad de remediarlo estimulando las comunicaciones ferroviarias.

Si admitimos la existencia propia de una *Política Migratoria*, debemos tener presente que ciertas nacionalidades tienen sus consumos propios (v. gr. el té los ingleses). La inmigración abundante de sus individuos, traerá como consecuencia el nacimiento de consumos nuevos dentro del Estado, y esta cuestión debe preocupar a la Política Comercial y a la Política del Trabajo, porque permite la creación de industrias tendientes a satisfacer esos consumos; y estas industriales, ofrecerán tal vez colocación a centenares de obreros.

Pero el mayor "trait d'union" entre la Política Comercial y

las ramas de la económica, radica en la trillada cuestión del libre-cambio y el proteccionismo; a tal punto, que no sería exagerado sostener que este problema es el fundamental en toda la acción político-económica del Estado. Por eso le dedicamos atención preferente:

#### 4—La cuestión del proteccionismo y el librecambio:

Desde hace varios siglos, jamás cuestión alguna dentro de la Política Comercial, ha levantado una nube de problemas semejante a la del librecambio y el proteccionismo. Son las dos corrientes en que puede navegar el legislador, cuando se propone llegar a producir el desarrollo industrial y económico de su país.

Como nos hemos referido antes, de pasada, a los antecedentes históricos de ambas, no vamos a detenernos en un estudio de esa índole, que insumiría mucho mayor espacio del que podemos dedicarle.

Tampoco es este el lugar para exponer o discutir con detención esos sistemas, porque se trata de cuestiones de doctrina pura. Por otra parte no es forzoso ni lógico que el Estado ajuste su política comercial al edificio lógico de uno de ellos exclusivamente. Tales actitudes, podrán satisfacer tal vez por su impecable simetría silogística, pero no responden nunca a las necesidades de la vida real y están condenadas a vegetar en el limbo estéril de las disquisiciones metafísicas.

La Política Comercial, debe — en nuestro concepto y en el de la mayoría de los autores que buscan las ventajas prácticas — responder a las exigencias peculiares de cada nación. Y mal podría lograrse este propósito ciñéndose a normas inflexibles, cuando la multiplicidad de las circunstancias económicas en los distintos lugares y épocas, evoca las imágenes de un inmenso caloidoscopio.

Sin embargo, no parecen todavía reconocerlo sus respectivos partidarios y desde que *Gournay* pronunciara su célebre frase, “laissez faire, laissez passer”, y *Bastiat* aquella otra tan repetida (“el Estado es la gran ficción al través de la cual todo el mundo se esfuerza en vivir a expensas de todo el mundo”); desde la histórica observación de *q'Argenson* (“pour mieux gouverner il faudrait gouverner moins”), estos problemas agitan obstinadamente a los espíritus.

El proteccionismo no es tampoco huérfano de divisas promiscuas: las palabras “*protección solidaria del trabajo nacional*”, son el grito de combate de sus discípulos contemporáneos.

Pero una política razonable, no puede encastillarse en el ab-

solutismo de unas palabras, ni repudiar las concesiones, porque toda ley económica (o científica en general), supone un conjunto de circunstancias dentro del cual se realizan sus previsiones; y estas circunstancias no permanecen invariables en el tiempo ni en el espacio, sino que son algo mutable y flotante, que no puede pasarse por alto.

La historia nos ha demostrado, que las doctrinas suelen plasmarse en consonancia con las necesidades reinantes en cierto país y momento; y este hecho, vale más que todas las bibliotecas que se derrochen acerca de discusiones doctrinarias, o que todos los diluvios de elocuencia que se viertan en torno a un plan teórico. Ningún autor razonable podría controvertir este punto de partida: y ni siquiera los que claman por los nobles principios del librecomercio, con la estela de pacifismo que ha de tratar entre los estados, podrían cruzarse de brazos ante el hundimiento impresionante de un industrial determinado, siempre que se comprobara claramente y sin dejar sombra de duda, la concurrencia funesta del extranjero, la enormidad del sacrificio realizado, y las perspectivas inmejorables ofrecidas por esa industria, como robusta e independiente competidora en breve término. Si no aceptamos — ni creemos que sean muchos los que lo hagan — la reducción de las funciones estaduales a una pasividad desesperante para el bienestar general del país, que deben promover según la bella portada de nuestra ley suprema; tampoco vemos sin un escepticismo por desgracia fundado en innumerables ejemplos que insertaremos oportunamente, la concesión a los particulares — por los gobiernos — de ilimitados privilegios, a nombre de una *protección industrial*, de contornos indefinibles lo bastante como para cobijar los favoritismos y el imperio de la arbitrariedad.

Decía el ilustrado financista argentino *Dr. Terry* (citado por *López Varela*) (1), que el proteccionismo y el librecomercio, no debían considerarse como “principios doctrinarios, sino como síntomas de un estado, de una situación”...

La protección de las industrias nacientes, por un breve término, cuando todo induce a creer en su arraigo y próxima robustez, es una medida conforme al más elemental sentido común.

Pero concordamos totalmente con un brillante tratadista argentino, el *Dr. Manuel L. López Varela*, a quien hemos de mencionar varias veces en adelante, cuando asigna a esa política las siguientes bases:

---

(1) *López Varela*. — “El régimen impositivo argentino”. Prólogo del *ing. Octavio S. Pico*. Buenos Aires 1925. Pág. 233.

1o.: que consulte la economía peculiar de nuestro país.

2o.: que sea transitoria.

3o.: que no sea prohibitiva. (1)

Lo primero, porque un estado económico no se levanta improvisadamente por medio de impuestos. Otros medios son los recomendados para el fomento general de la producción (ferrocarriles y vías de comunicación; préstamos a largos plazos y bajo interés, primas moderadas a la exportación y drawbacks, etc.).

Lo segundo, porque una industria que no se consolida en un lustro o en dos, está evidenciando prácticamente su absoluta ineptitud para lograrlo en un plazo razonable; y entendemos por razonable, aquél que, teniendo en vista los beneficios probables que consiga el país de esa industria, no exija del consumidor sacrificios desproporcionados. Y si, al oír estas consideraciones los industriales ponen el grito en el cielo, y aparentan gemir por la suerte que correrán sus obreros cuando tengan que cerrarles las puertas de las fábricas, habrá llegado el momento de decirles que la supresión de una industria incapaz de bastarse a sí misma, lejos de ser un mal, es un gran bien, porque libera — simultáneamente — a los consumidores de pagar un tributo a la ineptitud, tributo que amenaza con perpetuarse.

La desocupación resultaría entonces un mal necesario: el perjuicio de varios centenares de obreros tal vez, pero — contemplemos las dos faces — la redención de muchos millones de contribuyentes, sometidos a una presión tributaria inaguantable.

El Dr. *Terry*, dijo que no hay que confundir los intereses de la industria con los de los fabricantes. El eminente *Schmoller*, puntualiza también esa idea; y son muchos los autores que la ponen de relieve, en estos días en que parece olvidada de tantos gobiernos.

En cuanto al tercer límite impuesto al fomento industrial, se justifica desde un doble punto de vista: para el fisco ávido de recursos, un gravamen prohibitivo no produce absolutamente nada; y en cuanto a la economía nacional, como las mercaderías se pagan con otras mercaderías, las trabas puestas a su importación son armas de doble filo y acaban reduciendo las exportaciones.

En países que viven de la exportación de productos agropecuarios — como el nuestro — medidas semejantes pueden ocasionar irreparables males.

---

(1) López Varela. — "El régimen impositivo argentino", Prólogo del ing. Octavio S. Pico. Buenos Aires 1925. Pág. 246 y sigs.

Y concluimos nuestra tesis con las palabras de una monografía encontrada al acaso (1) :

“... No puede por lo tanto la Política Comercial argentina, ser una doctrina general, de aplicación igual para todas las industrias; al contrario, debe nacer del estudio de cada industria y aplicarse en cada caso según su necesidad”...

“Es indispensable pues, conocer las industrias en sus más mínimos detalles: estos conocimientos, nos permitirán dar a nuestros capitales una mejor distribución y empleo; aprovechar en forma eficaz los elementos que la naturaleza brinda a nuestro país y encaminar la población a los trabajos que mayores beneficios le proporcionen”.

---

Como se advertirá, al abordar esta cuestión, en términos generales, no hemos incluido la clásica exposición de argumentos en pro y en contra del proteccionismo y del libre comercio.

Lo hacemos tras madura deliberación: ese estudio se hace ya en los cursos de Economía Política, y se encuentra en todas partes.

No hemos buscado la atrayente simetría de esas enumeraciones, prolija y esmeradamente distribuidas, donde parecen equilibrarse, oscilantes, las ventajas e inconvenientes de cada sistema, como los dos platillos igualmente cargados de una balanza... pero que tienen la cualidad, como elocuentemente decía uno de nuestros profesores, de colocar al lector que los conoce por primera vez, en la incómoda situación del asno de Buridan!...

*(Continuará).*

---

(1) Catán (José C.). — Tesis presentada para optar al grado de doctor en Ciencias Económicas. Año 1918.