

Nacionalismo

4

Desarrollo Económico

Por ERNANE GALVEAS

I

EL tema que se trata de examinar en este trabajo es sumamente complejo y ha suscitado además constantes controversias. En realidad, constituye un intento, que puede servir de base a un estudio más profundo, si se tiene en cuenta su gran actualidad y el hecho de que viene acaparando la atención —no siempre en el buen sentido— de la población brasileña, desde la clase trabajadora hasta las más altas esferas, fenómeno éste que no es exclusivo de Brasil, sino que también se registra en Asia, Africa y Europa. No nos anima otro propósito que examinar con imparcialidad este importante problema, enfocándolo desde un punto de vista exclusivamente técnico y teórico, salvedad que parece oportuno formular, ya que el contenido político e ideológico que el enunciado encierra puede inducir a interpretaciones exageradas, no exentas de pasión, lo que disminuye la posibilidad de estudiarlo con la serenidad y el provecho necesarios.

Aparentemente, la polémica entablada a mediados del siglo XIX entre *capitalismo* y *socialismo* está perdiendo sentido en un mundo en el que los países socialistas recurren cada vez más a los métodos capitalistas, y éstos, por su parte, difícilmente pueden ser reconocidos como tales.

El capitalismo, como atinadamente observa Helio Jaguaribe,¹ ha dejado de ser el régimen económico destinado a elevar al máximo las ganancias de los capitalistas, para convertirse en el proceso productivo de la sociedad en su conjunto, con miras a satisfacer las necesidades de un consumo cada vez mayor. A fuerza de negociaciones promovidas por los trabajadores de hoy, organizados en poderosos sindicatos, se ha transformado totalmente la fisonomía del capitalismo criticado por Marx. Como se sabe, el gran debate de nuestros días gira en torno de las diferencias existentes entre países subdesarrollados y países industrializados, más que entre socialismo y capitalismo.

Ello se debe a que en un mundo en el que la imprenta, el cine, la radio y la televisión llevan a todas partes, aun a los rincones más apartados, los resultados de la civilización y del progreso, las grandes masas saben de la existencia de mejores formas de vida y luchan intensamente por alcanzarlas. Ni los pueblos más atrasados, ni los países más pobres, se resignan ya a arrastrar una existencia miserable, llena de privaciones, sabiendo que en los centros más adelantados se dan niveles de vida muy superiores. He ahí el origen de la revolución de este siglo: la revolución del desarrollo económico.

Es fácil comprender por qué esa revolución, esa lucha por el desarrollo económico, aparece como una corriente ideológica a la que se ha dado el nombre convencional de nacionalismo. Como veremos más adelante, para los países subdesarrollados, el proceso del desarrollo es, en su esencia y en su forma, un proceso de lucha contra los países industrializados. En el plano nacional, para los países nuevos, progresar significa vencer los más difíciles obstáculos, que proceden del exterior y que se derivan de las reglas de juego del comercio internacional, reglas inspiradas en el modelo clásico y que se elaboraron para servir los intereses de las economías a la sazón predominantes. De esta oposición a lo internacional surgió el *nacionalismo*.

Enfocar la cuestión desde el ámbito del comercio internacional, es, a nuestro juicio, lo más conveniente, no sólo para explicar el fenómeno del nacionalismo, sino también por lo que implica y la gran importancia que tiene para el desarrollo económico.

Los países subdesarrollados se encuentran estrechamente vinculados a los países industrializados, por razones históricas que determinaron la estructura de sus economías. Los actuales países subdesarrollados fueron, originalmente, colonias de los países evolucionados, de modo que, en esa fase, su vida económica estuvo supeditada a la metrópoli.

Una economía colonial significa economía de exportación de los recursos naturales a la metrópoli. Tal ha sido el caso de Estados Unidos y Canadá hace un siglo y medio y tal es el caso de las colonias africanas. El hecho de que tales colonias logren su independencia política no impide que continúen sujetas durante algunos años a la estructura básica de su economía de exportación, ya que es esa la actividad que proporciona los medios de vida de sus habitantes. Ni tampoco les es posible, en un breve plazo, convertir las grandes inversiones efectuadas para exploración de minas de hierro a los capitales invertidos en plantaciones agrícolas, en establecimientos manufactureros que produzcan para el mercado interno.

Por otra parte, ni aun a medida que estas naciones se desarrollan, a través de los correspondientes procesos de industrialización, desaparece la estrecha dependencia que existe entre tales economías y los centros más avanzados, por el hecho de que la producción de los equipos pesados y de las ma-

¹ O Nacionalismo na Actualidade Brasileira.

terias primas más elaboradas está continuamente sometida a las sucesivas innovaciones técnicas, lo que requiere grandes gastos en investigación, etc., y un proceso altamente industrializado, lo que si apenas es posible para empresas de grandes dimensiones es evidente que los países subdesarrollados no están en condiciones de alcanzar.

De ahí la importancia del comercio exterior para los países cuyo desarrollo económico depende, primordialmente, de la maquinaria y del equipo que pueden importar, lo que nos lleva a otro aspecto de la cuestión: *las exportaciones*, que son indispensables para el pago de las importaciones esenciales, a menos que se cuente con un fuerte ingreso de capitales extranjeros.

Examinando el problema desde este ángulo, pretendemos demostrar en la presente exposición la imposibilidad en que se encuentra un país subdesarrollado, como Brasil, de seguir avanzando en su desarrollo económico —lo que significa aumento en la producción, en el ingreso nacional y en el ingreso *per cápita*— sin oponer resistencia y reaccionar conscientemente a determinadas influencias externas.

II

La historia de los países subdesarrollados se podría dividir en dos grandes fases: una anterior y otra posterior a la primera guerra mundial, o bien, una anterior y otra posterior a 1930, marco de la gran depresión que, habiéndose iniciado en Estados Unidos, afectó, casi sin excepciones, a todos los países.

El desarrollo económico de dichos países se llevaba a cabo a la sazón merced a fuertes inversiones que efectuaban los países industriales para obtener los alimentos que necesitaban y *materias primas* con destino a sus industrias. Para formarse idea del volumen de tales inversiones bastará decir que de 1853 a 1885 se construyeron en Brasil 57 líneas ferroviarias, la mayoría de las cuales pertenecía a compañías extranjeras y las restantes se construyeron con capital procedente del exterior.

Todas estas actividades aparecían en cierto modo ligadas, directa o indirectamente, a la producción de alimentos destinados a la exportación (azúcar, cacao, etc.), o a la producción de minerales o de algodón, destinados también a los centros industriales europeos.

Es indudable que, en la medida de lo posible, Brasil supo aprovecharse de tales actividades, gracias a las cuales crecieron algunas grandes ciudades y se expandió el comercio interno, a pesar de la debilidad de la economía nacional de antaño, que para satisfacer las necesidades de la población importaba toda clase de artículos indispensables, hasta calzado y prendas de vestir.

En aquella época, Inglaterra era el centro financiero del mundo. Habiendo dirigido su economía hacia el exterior, abandonó la producción agrícola en su territorio para dedicarse a la industrial; realizó en el extranjero cuantiosas inversiones y ayudó a los gobiernos de los otros países a obtener capitales en el mercado de Londres.

A partir de 1918, la situación internacional experimentó un cambio radical. Al transferirse el centro financiero mundial de Inglaterra a Estados Unidos, al terminar el primer conflicto mundial, disminuyeron considerablemente las corrientes de capitales extranjeros que fluían a Brasil y a otros países subdesarrollados: Estados Unidos, al contrario de Inglaterra, contaba con una extensión territorial y un volumen de recursos naturales capaces de constituir suficiente atractivo para que el grueso de los capitales estadounidenses se invirtiera en el propio país. A pesar de ello, durante algún tiempo el Gobierno brasileño pudo seguir colocando valores en la bolsa de Nueva York, obteniendo así los capitales necesarios para proseguir las obras públicas indispensables al desarrollo nacional.

Luego, ocurrió la gran depresión de la década de los treinta, que se abatió sobre Estados Unidos con una violencia sin precedente, reduciendo la producción y la ocupación del país a niveles alarmantes, y que se extendió por todo el mundo. La disminución del ritmo del ingreso en dicho país repercutió, en formas diversas, sobre la economía de los países subdesarrollados, cuyas exportaciones se contrajeron súbitamente, bajando de Dls. 19,000 millones en 1929 a sólo 7,500 millones en 1932. Las exportaciones brasileñas de café, base de la economía nacional recibieron un duro golpe: se acumularon en el país más de 60 millones de sacos de café invendi-

ble, que, posteriormente, tuvieron que quemarse. Brasil, que en 1928 vendía la libra de café a 23 centavos de dólar, llegó en 1931 a vender este producto a 8.62 centavos de dólar por libra, dato que sirve para apreciar la reducción de los ingresos obtenidos por las exportaciones. Se registraron quiebras en diferentes empresas y se acentuó la desocupación, viéndose el Gobierno incapacitado para liquidar sus compromisos en divisas.

El gobierno de Estados Unidos reaccionó prohibiendo que se colocaran títulos extranjeros en el país, con lo que, desde entonces, desapareció la fuente de financiamiento más conveniente e importante para los países subdesarrollados; la importancia de esta fuente de financiamiento parece evidente si se tiene en cuenta que en 1930 la totalidad de las inversiones extranjeras en Brasil alcanzaba la elevada cifra de Dls. 2,500 millones. La deuda exterior brasileña, que en un 50% correspondía a compromisos del Gobierno, se elevó, en dólares de hoy, a unos 1,600 millones, lo que contrasta con el volumen de las exportaciones, cuyo valor era de unos Dls. 300 millones.

Para tener idea de la contracción de la inversión extranjera en el país, baste señalar que el total de nuestra deuda exterior actual apenas es superior a la de 1930, en tanto que nuestras exportaciones son, cuando menos, cuatro veces mayores.

III

En los años que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, es decir, a partir de 1945, Brasil experimentó un notable progreso. La producción de acero en lingote, que en ese año fuera de 206,000 toneladas, llegó a 1,360,000 toneladas en 1958. La capacidad de producción de energía eléctrica casi se triplicó en los últimos 15 años (1,320,000 Kvs. en 1945, y 3,450,000 Kvs. en 1958); la de cemento, que en 1945 alcanzó 770,000 toneladas, fue de 3,770,000 toneladas en 1958, casi cinco veces más. Al iniciarse la guerra, Brasil producía sólo 2,000 barriles de petróleo y al finalizar el conflicto, esta producción llegaba ya a 79,330 barriles, alcanzando en 1959 la importante cifra de 23,590,000 barriles.

En los últimos diez años se instalaron más de 100,000 fábricas; la producción de refrigeradores sobrepasa las 130,000 unidades por año, y la de máquinas lavadoras llega a 27,000; se producen 100,000 aparatos de televisión, y 600,000 receptores de radio; 140,000 enceradoras; 260,000 licuadoras; 400,000 máquinas de coser, siendo de 3,500,000 la cifra correspondiente a llantas para vehículos de motor y bicicletas; se fabrican 582,000 relojes (exceptuando los de pulsera y de bolsillo). La industria automovilística, que prácticamente no existía en 1955, produjo 29,000 vehículos en 1957, y 96,243 en 1959.

Obsérvese, además que tal progreso fue posible, en cierto modo, gracias a las condiciones sumamente favorables del comercio exterior en los años de 1945 a 1954. Durante la segunda guerra, Brasil acumuló cerca de 600 millones de dólares en Estados Unidos, y aproximadamente 60 millones de libras esterlinas en Inglaterra, además de crecidos saldos en muchos otros países. Al terminar el conflicto, estos recursos se destinaron a la importación de máquinas y de materias primas; además, Brasil contrajo una deuda de casi Dls. 500 millones en virtud de los llamados atrasos comerciales.

Por otro lado, en ese período se intensificaron las importaciones de equipos pagaderos a plazos, deuda que actualmente se eleva a 1,500 millones de dólares.

Así llegamos a la actual situación de relativo progreso, por un lado, y de agotamiento de nuestra capacidad de importación, por el otro. Al respecto se puede afirmar que, en los últimos años, si no se han incrementado las exportaciones brasileñas, las importaciones se han limitado a lo estrictamente necesario: petróleo, materias primas y equipos industriales. Por otra parte, en lo que se refiere a las importaciones realizadas mediante el financiamiento de empresas exportadoras extranjeras, algunas instituciones internacionales han empezado a negar nuevos créditos al Brasil por considerar, en la fase actual, agotada su capacidad para contraer deudas en el exterior.

Así pues, hemos llegado al punto álgido de nuestro problema: para que el crecimiento del Brasil se mantenga al ritmo alcanzado en los últimos años, es decir, a una tasa de crecimiento económico superior a la del crecimiento demográfico, hay solamente dos alternativas: incrementar considerablemente las exportaciones, o acelerar lo más posible el proceso de sustitución de las importaciones.

¿Cuáles son las perspectivas de las exportaciones brasileñas, y las de la gran mayoría de los países subdesarrollados?

Las estadísticas muestran la tendencia descendente de las exportaciones que efectúan los países subdesarrollados hacia los industrializados; en 1928 correspondió a los primeros el 8% de las exportaciones mundiales; en 1957, esa proporción había bajado a 22%. En el período 1953-1958, el total de las exportaciones mundiales creció en 32.6% pero, mientras que los países industrializados vieron aumentar sus ventas en 47%, las de los países subdesarrollados apenas si incrementaron en 14%.

En general, son tres las causas principales de la contracción relativa de las exportaciones de los países subdesarrollados: en primer lugar, es indudable que los países industriales compran cada vez menos materias primas a los países subdesarrollados, ya que actualmente es menor que en épocas precedentes el contenido de materia prima de los productos industriales, lo que, a su vez, se debe al perfeccionamiento de los procesos industriales que permiten una creciente economía de materia prima, así como a la utilización de otros recursos, tales como el aprovechamiento de desperdicios que origina idénticos resultados.

En segundo lugar, las innovaciones tecnológicas han dado lugar a la creación de muchos productos sintéticos que sustituyen a los productos antes importados de países subdesarrollados. El algodón está siendo reemplazado por el rayón; la seda natural, por el orlón y el nylon; el caucho natural, por el caucho sintético; el salitre y otros fertilizantes, por productos químicos, y así muchos otros productos.

En tercer lugar, los países industriales adoptaron una serie de medidas tendientes a proteger su agricultura y su propia producción de materias primas, creando dificultades y barreras a la venta de tales productos en sus territorios. Tal es el caso de Estados Unidos, principalmente.

Así pues, la posición comercial de los países subdesarrollados se deteriora ante la creciente resistencia que encuentran sus exportaciones. Frente a tan pesimistas perspectivas, la única solución parece ser la *sustitución de importaciones*.

En Brasil, como en la mayoría de los países subdesarrollados, está ya bien definida la conciencia proteccionista, la reacción que podemos llamar de *defensa contra las fuerzas provenientes del exterior*. Tal es, a nuestro modo de ver, la meta y la lógica del nacionalismo.

Por complejas y varias que sean las formas de nacionalismo estudiadas por economistas y sociólogos, estamos persuadidos de que el contenido más significativo de todo nacionalismo es el que se refiere a la política de industrialización.

En muchos aspectos, esa política de industrialización ha sido calificada como irracional. No faltan economistas, nacionales y extranjeros, ni organizaciones internacionales, dispuestos a condenar las fórmulas de protección de la industria nacional, invocando para ello las teorías clásicas del comercio internacional que, según ellos, jamás han sido refutadas, y que durante unos 150 años han venido rigiendo las relaciones económicas entre las naciones.

V

Vale la pena examinar, aunque sólo sea superficialmente, esa teoría que descansa sobre dos bases principales: la primera, relacionada con las ventajas de la *división internacional del trabajo*, expresada en la conocida teoría de los costos comparativos, formulada por Ricardo; la segunda, se refiere a la afirmación de que esas ventajas se obtienen *automáticamente*, gracias a la adaptación proporcionada por el sistema de precios y por la libertad de las fuerzas que actúan en el mercado.

Según esa teoría, unida a otra conocida como la "teoría de la abundancia relativa a los factores de producción",² a un país como Brasil le correspondería especializarse en los productos que le fuera posible producir al precio más bajo, es decir, aquéllos en que pueda obtener las mayores ventajas comparativas. Brasil y EUA pueden producir café y automóviles. Por sus condiciones, por la abundancia de mano de obra, el factor tierra, clima, etc., así como por la escasez de bienes de capital (maquinaria y equipo), Brasil producirá su café

² Esta teoría, formulada por el Prof. Heckscher y difundida por Ohlin (Inter-regional and International Trade), ambos economistas suecos, pretende explicar cuáles son los productos que reúnen las condiciones necesarias para la exportación.

a un precio relativamente menor que Estados Unidos, y este país, por su parte, fabricará automóviles en condiciones relativamente mejores que Brasil. Como es lógico, Brasil debería especializarse en la producción de café, venderlo a Estados Unidos, y adquirir de éste los automóviles que necesite.

Se trata tan sólo de demostrar que esa especialización tiene un límite, fijado por la desigualdad en el comportamiento de los consumidores de ambos países, en relación con los productos primarios y con los productos industriales. Es innegable que la compra de automóviles norteamericanos en Brasil tiene mayores posibilidades de crecer, a medida que se incrementan los ingresos en este país, que el consumo de café en Estados Unidos. Si quisiésemos forzar la expansión del consumo norteamericano de café, encontraríamos una relación de precios café-automóviles cada vez más baja, de modo que, con la especialización, saldríamos perdiendo: importaríamos menos automóviles de los que podríamos producir dedicando a ello los factores de producción empleados en obtener mayores cantidades de café. En una palabra, la línea de precios resultante del comercio entre ambos países propendería a ser una línea de precios que incrementase para Brasil (más unidades de café por unidad de automóvil) y las ganancias integrales del intercambio se quedarían en EUA.

No se trata, ni con mucho, de una hipótesis remota, puesto que sirve para demostrar lo precario del argumento clásico de que las *ventajas de la división internacional del trabajo se obtienen automáticamente*. Tales consideraciones, nos llevan a hacer la siguiente observación:³ "La expansión de las exportaciones de productos primarios cuando la demanda es inelástica, no es una medida compatible con el desenvolvimiento a largo plazo. Si es viable admitir una elasticidad algo menor que la unidad de la demanda de productos alimenticios y de materias primas, parece razonable concluir que, en las condiciones señaladas, el desarrollo económico de los países subdesarrollados debe orientarse principalmente a la expansión de la producción para el mercado interno... Si en tales condiciones se espera lograr un mayor desarrollo, debe darse la mayor importancia, al menos inicialmente, a la producción para el consumo interno; y a medida que el desarrollo incrementa el nivel de la productividad y, por consiguiente, del poder adquisitivo, se presentará una tendencia, a largo plazo, encaminada a favorecer, y no a entorpecer, la expansión del comercio internacional".

No son pocos los principios y leyes económicas cuya validez comprobada cambia de signo al llegar a cierto límite. Es lo que podríamos llamar punto de saturación, recurriendo al ejemplo de la sal y el agua. Nadie duda que la sal sea soluble en el agua pero, una vez llegada al punto de saturación, deja de serlo.

Este principio puede aplicarse, por ejemplo, a situaciones de ocupación plena o de desempleo. Cuando existe la ocupación plena, es decir, cuando están ocupados todos los factores de la producción, la economía nacional reacciona de manera totalmente distinta a cuando existe desocupación. En el segundo caso, se presenta una tendencia a la reducción de las actividades económicas originada por la insuficiencia del consumo o de la inversión, justificándose el incremento de los gastos públicos (déficit presupuestario), la aplicación de una política de aumento de los medios de pago y de incentivos a la expansión del crédito bancario. Más aún, al acercarse la economía a la ocupación plena, la tendencia cambia y lo que era bueno en el primer caso resulta desaconsejable para el segundo.

Podríamos citar cuatro ejemplos, relacionados con la inflación y el desarrollo económico. En las primeras fases de la inflación (inflación de inversiones) aparece un auge forzado que propicia mayores inversiones, y sus resultados —dejando a un lado la cuestión de la distribución del ingreso— pueden considerarse como benéficos. Cuando la inflación no es todavía muy intensa, esas consecuencias benéficas desaparecen y se inicia una serie de dificultades: desviación de las inversiones, desequilibrio de la balanza de pagos, imprecisión en los cálculos de los empresarios, agitación social, etc., lo cual es claro indicio de que existe un *punto de saturación*, alcanzado el cual la inflación deja de ser benéfica y pasa a ser perjudicial.

Casi el mismo razonamiento puede aplicarse al principio económico de las ventajas de la división internacional del trabajo, en lo que se refiere a los países subdesarrollados. Estos países pueden especializarse en la elaboración de aquellos pro-

³ Ragnar Nurkse, "The Problem of Capital Formation", Pág. 101.

ductos cuya exportación les proporcione mayores ventajas, pero, como ya hemos visto, se llega a un punto en el cual tal especialización deja de ofrecer los atractivos prometidos, una vez que las posibilidades de exportación se reducen, debido a la elasticidad de la demanda y del ingreso de los países consumidores. A partir del momento en que se compruebe la existencia de tal impedimento a la expansión de las exportaciones de los países subdesarrollados, no se justifica que se continúen invocando los mismos principios económicos, ya que su aplicación tendría resultados adversos.

Así pues, aun cuando Brasil deseara exportar más café o minerales a Estados Unidos, Inglaterra o Alemania, no podría hacerlo, porque el consumo de tales productos en dichos países ha llegado a un punto que se puede considerar estacionario. Con el fin de inducirlos, por ejemplo, a incrementar su consumo de café, Brasil tendría que bajar sus precios en tal proporción que recibiría en total menos dólares que antes, y el incremento en el volumen de las exportaciones no correspondería a la baja de los precios. Esto es lo que se denomina elasticidad de la demanda.

VI

No es que se pretenda negar las ventajas relativas de la división internacional del trabajo, base de la teoría clásica del comercio internacional. Pero es imposible aceptar que, habiendo llegado al punto de saturación de sus exportaciones básicas, los países subdesarrollados continúen rigiendo su política económica con base en esos principios.

No hay pues otra solución que industrializarse. ¿Qué ventajas se derivarán, en esas circunstancias, de la industrialización? Evidentemente, en primer lugar, y puesto que es imposible expandir las exportaciones, porque esa será la única manera de que un país como Brasil pueda absorber los nuevos contingentes de mano de obra resultantes del intenso crecimiento demográfico, que es de 2.5% anual, o más.

Si esos nuevos contingentes de trabajadores permanecieran dedicados a la agricultura, se producirían mayores volúmenes de productos para la exportación, y sus resultados serían un estancamiento improductivo, como sucede actualmente en el caso del café, ya que la baja de los precios internacionales ha contraído los ingresos derivados de su exportación. Por otro lado, la industria ofrece en general un índice de productividad mayor que el agrícola, de modo que la industrialización brinda ventajas reales. Como afirma el Prof. J. E. Galbraith, "un país exclusivamente dedicado a la agricultura, está condenado a no progresar, incluso ni en el sector agrícola".

Renombrados economistas internacionales que han estudiado el problema de los países subdesarrollados, han llegado a esa conclusión. Y es que, como lo ha expresado el destacado economista Raúl Prebisch,⁵ existe un desequilibrio innegable en las economías dependientes, hecho que, cualquiera que sea su explicación o su justificación, destruye la premisa básica del esquema de la división internacional del trabajo. De ahí, continúa, la significación especial que tiene la industrialización para los países nuevos. La industrialización no es un fin en sí misma, sino el principal instrumento a disposición de tales países para lograr una participación en los beneficios del progreso técnico y elevar gradualmente el nivel de vida de sus trabajadores.

Por otro lado, el aumento de la productividad ha sido mucho más intenso en la industria que en la agricultura, aun en los países industrializados. Según Singer, las industrias manufactureras constituyen "puntos de crecimiento" y de "impulso dinámico", por el hecho de que fomentan el desarrollo de los conocimientos técnicos, la mejoría de la educación urbana, el espíritu de invención, etc. Fue esto lo que indujo a Meyer a hablar de "la inferioridad de la agricultura". La especialización en la producción de alimentos y materias primas, advierte Singer, lleva a las naciones subdesarrolladas a contribuir a la concentración de la industria en los países ya industrializados.

Los frutos del progreso, explica Singer, pueden ser distribuidos entre los empresarios (en forma de mayores ingresos) y los consumidores (en forma de precios más bajos). En los países subdesarrollados, los aumentos de la productividad

tienen como resultado precios más bajos; lo contrario ocurre en los países industriales, donde cualquier incremento de la productividad se traduce en alzas de salarios o en mayores lucros debido al poderío de los sindicatos y a los monopolios industriales. Cuando dicho fenómeno se presenta en un país, el ingreso nacional se eleva con la productividad, pero en el ámbito del comercio internacional esto significa que las ganancias provenientes del aumento de la productividad fluyen de un país a otro.

Más aún, cuando el progreso tecnológico se traduce en una elevación de los ingresos, se registra un aumento más que proporcional en la demanda de manufacturas, cosa que no ocurre en el caso de los alimentos, por ejemplo, cuya demanda es relativamente inelástica en relación con el ingreso.

Los anteriores argumentos no deben hacernos olvidar la incuestionable demostración de Nurske, de que las restricciones a la importación no resuelven por sí solas el problema de la formación de los ahorros indispensables para el desarrollo económico. La única solución es la creación de una considerable diferencia entre la producción interna y el consumo, capaz de proporcionar los recursos necesarios para las inversiones industriales.

En los países subdesarrollados hay muchas personas que piensan en el desarrollo económico en términos de una equiparación del ingreso *per cápita* nacional con el de los países más adelantados. Es indispensable recordar que la diferencia entre los países pobres y los países ricos es principalmente cuestión de desigualdad en los recursos naturales, escasos en unos y abundantes en otros. La abundancia de recursos naturales, fuente de prosperidad de la mayoría de los grandes países, propició una acumulación de elevados contingentes de capital, que permitieron un alto grado de industrialización y urbanización y, en consecuencia, determinaron la elevación de los niveles de la cultura, la técnica y la especialización.

VII

Sería ingenuo imaginar que —sin contar con todos los elementos indispensables para el proceso de desarrollo económico— los países actualmente subdesarrollados puedan alcanzar, mediante una industrialización forzada, los mismos niveles de progreso y riqueza que Estados Unidos o Alemania. O que se pretenda, al subrayar la imperiosa necesidad de industrializarse, que las ventajas que ello ofrece se limitan a evitar los peligros del estancamiento y a fomentar un ritmo de desarrollo superior al crecimiento relativo de la población, elevando progresivamente su nivel de vida y disminuyendo, en la medida de lo posible, la distancia que nos separa de los países industriales. Así pues, el objetivo que se ha fijado es relativamente modesto.

No se puede esperar que la reacción de los países subdesarrollados, en el sentido de la industrialización, sea recibida pacíficamente, en especial porque, como ya subrayamos con anterioridad, "se opone a las poderosas fuerzas que vienen del exterior, representadas por los intereses de las grandes empresas de las potencias industriales".⁶

Las economías dominantes elaboran normas sociales, políticas y económicas que satisfagan sus propios intereses, o que se ajusten a sus particulares condiciones. En el campo de la economía tenemos, por ejemplo, el caso del patrón oro que Inglaterra manejara durante tantos años.

Se decía que el mecanismo del patrón oro promovería un equilibrio automático de los pagos internacionales, haciendo así posible la entera libertad del comercio, con ventajas para todos. Según el patrón oro, íntimamente ligado al medio circulante, cuando un país tuviese déficit en su balanza de pagos, reduciría sus reservas de oro. En consecuencia, reduciría sus medios de pago, dando lugar a una baja de los precios internos en relación con los externos, lo que conduciría a una expansión de las exportaciones y a una disminución de las importaciones, logrando así equilibrar su situación cambiaria. Se ha demostrado hasta la saciedad que el proceso de reajuste no era tan simple; en realidad, es sumamente complicado, puesto que, manteniendo fija la tasa de cambio, el reajuste se realizaba internamente, a base de una contracción de la actividad y de la ocupación. Por otra parte, el sistema no era equitativo, como se pretendía hacer creer. Cuando Inglaterra se veía amenazada por un déficit en su balanza de pagos, y empezaba a perder oro, las autoridades inglesas aumentaban las tasas de interés de tal manera que contrarrestaban cual-

⁴ J. K. Galbraith, "Conditions for Economic Change in Under-Developed Countries", citado por Myrdal.

⁵ Raúl Prebisch, "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Pág. 1.

⁶ Herculano Borges da Fonseca, discurso pronunciado como Jefe de la Delegación Brasileña a la Conferencia de Montevideo, enero de 1960.

quier estímulo a la salida del metal, lo que era posible gracias a la posición que ocupaba como centro financiero y que le permitía manejar el mercado de capitales mediante pequeñas variaciones en las tasas de interés. ¿Y los países subdesarrollados? En dichos países, cuyo sistema bancario era bastante rudimentario, y que carecían de un mercado financiero o de capitales debidamente organizado, era impracticable la aplicación de tales medidas de política monetaria, y el resultado era que, cuando Inglaterra aumentaba sus tasas de interés para evitar la salida de oro, impedía que los países subdesarrollados se beneficiaran en las transacciones internacionales y recibiesen el impulso de una expansión derivada del aumento del oro. Al contrario, cuando los que perdían eran los países subdesarrollados, la única solución consistía en reducir los precios de sus exportaciones, contrayendo así sus ingresos, para obtener el deseado equilibrio en los cambios.

Antes de la primera guerra mundial, se hubiera considerado como un sacrilegio que cualquier país desobedeciera las llamadas reglas de juego del patrón oro. No así cuando los gastos militares de Inglaterra, Alemania, Francia y otros países redujeron sus reservas de oro, pues fueron los primeros en abandonar el patrón oro y establecer restricciones al comercio internacional. Brasil y otros países latinoamericanos no hicieron más que seguirlos descubriendo, desde entonces, que mediante estas restricciones, o mejor aún, recurriendo a ellas podían obtener ventajas mucho mayores del comercio exterior en beneficio propio. Fue a partir de ese momento cuando se inició la lucha entre los países subdesarrollados y los industrializados.

VIII

Estamos convencidos de que el conjunto de principios doctrinarios que rige en cierto modo las relaciones económicas del mundo es —como los viejos tabúes del patrón oro— un instrumento al servicio de los intereses de las economías dominantes, siendo muchos, por tanto, los economistas de los grandes países industriales y de algunas instituciones internacionales que, perfectamente conscientes de ese estado de cosas, procuran mantenerlo a toda costa, como medio de conservar invariables las ventajas de que dichos países gozan en el comercio internacional. También los economistas clásicos del siglo XVIII tuvieron esa constante preocupación, según lo declara Lionel Robbins, quien estima como una errónea interpretación suponer que los economistas clásicos ingleses pudieran recomendar una medida económica contraria a los intereses de su propio país, porque la estimaron buena para el resto del mundo. Evidentemente que a ellos sólo les preocupaba el bienestar de Inglaterra.

Organismos como el Fondo Monetario Internacional, o el GATT, hacen de ese conjunto de principios la base de su política y de su actuación sobre todos los países miembros, especialmente cuando se trata de países subdesarrollados.

De acuerdo con la doctrina del Fondo Monetario, lo ideal en el campo de las relaciones internacionales es la plena convertibilidad de las monedas, a fin de evitar cualquier restricción, cualquier proteccionismo u orientación artificial de las corrientes del comercio, aún cuando sean dictadas por el interés nacional, tanto si se realizan mediante el manejo de los tipos de cambio a través de controles administrativos. La importación y la exportación, declara el Fondo, deben gozar de entera libertad y el tipo de cambio debe ser único, determinado por el libre juego de las fuerzas del mercado.⁷

El uso generalizado de un sistema de libre convertibilidad, sin restricciones de ningún orden, como establece el Convenio del Fondo Monetario Internacional, crea, en cierto modo, los mismos problemas del antiguo patrón oro, cuyos resultados, como vimos, redundaron siempre en una distribución del ingreso favorable para los países avanzados, en perjuicio de las economías subdesarrolladas.

Añadamos el hecho de que ambos sistemas exigen de los países productores primarios el mantenimiento de una elevada reserva monetaria internacional, no sólo en virtud de que sus exportaciones son relativamente grandes, sino también debido a las fuertes fluctuaciones a que están sujetos los precios de sus productos exportables. Es fácil percibir cómo el mantenimiento de esa reserva monetaria inproductiva, al

mismo tiempo que reduce las posibilidades de importar el equipo que necesitan dichos países, proporciona a los centros financieros en que se encuentra depositada —principalmente en EUA o Inglaterra— una nueva fuente de capital, sin intereses, o a tasas de interés realmente irrisorias. A este respecto, es interesante observar que solamente América Latina mantiene en EUA cerca de 3,000 millones de dólares en reservas.

Bien es cierto que la existencia del FMI representa una posible fuente de fondos para cubrir eventuales déficit en la balanza de pagos de los países miembros, pero la asistencia que el Fondo puede prestar, además de ser insuficiente, está supeditada a una serie tal de exigencias, incluso a una obediencia "ciega" clásica, que reduce enormemente el interés que inspira a los países subdesarrollados.

Por todas estas razones, no son pocas las críticas que se han formulado a las instituciones internacionales creadas, específicamente, para hacer frente a tales problemas. Se reconoce ya que la asistencia financiera que prestan dichas instituciones no compensa el desequilibrio creado por la colocación de recursos —en forma de reservas monetarias— a los centros financieros internacionales, lo que agrava más todavía las desigualdades en la distribución de capitales, abundantes en algunos países y escasos en otros. No fueron otros los motivos que indujeron a un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, así como a varios economistas —Robert Triffin, entre ellos— a proponer la creación de un Fondo Internacional para operar en gran escala, con el fin de proporcionar mayores recursos a las economías subdesarrolladas, en que se den buenas oportunidades de inversión, asegurando, al mismo tiempo, mayor estabilidad de los ingresos procedentes de las exportaciones, para evitar que en las fases descendentes del ciclo económico se contraiga el comercio, lo cual redundaba siempre en el desempleo y en la disminución de la actividad económica.

Para el GATT, los principios generales que regulan el comercio internacional tienen el sentido y la finalidad de eliminar las restricciones cuantitativas, reducir las barreras arancelarias y establecer el principio de la no discriminación. De ahí que se examine la posibilidad de llegar a soluciones especiales, previstas en los estatutos de los referidos organismos internacionales; en efecto, es fácil apreciar que el GATT y el Fondo Monetario constituyen, en conjunto, un cuerpo de principios que, si se aplicasen plenamente, tendrían como consecuencia negar a los países subdesarrollados los instrumentos de que podrían valerse para dar el impulso necesario al proceso de su industrialización.

Todo el mundo conoce las grandes dificultades con que tropiezan los países pequeños para operar sus tarifas, aunque procedan en nombre de la supervivencia económica. Tales medidas, no siempre consideradas como irracionales, de efectos restrictivos para el comercio internacional, suelen ver anulados sus propósitos por falta de comprensión o por medidas de represalia que adopten los países industriales.

Por tal motivo, muchos países pobres, en un esfuerzo tendiente a vencer las fuerzas del subdesarrollo, adoptaron sistemas de tipos múltiples de cambio que, en cierto modo, se asemejan a las tarifas arancelarias. En cierta medida son aranceles disfrazados. Por otro lado, este sistema tiene la ventaja de adaptarse a los casos en que existe fuerte discrepancia entre las cotizaciones internacionales de los productos de exportación del país, de modo que algunos alcanzan un precio elevado, y otros no. Es un instrumento que permite a algunos países productores de bienes primarios ejercer un cierto monopolio, a fin de sostener los precios internacionales de algunas de sus materias primas. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, cuyo café y cuyo cacao, gracias a los precios que alcanzan en los mercados internacionales, pueden soportar un tipo de cambio más bajo que el que se les asigna actualmente. Estos productos ya llegaron al punto de saturación a que hemos hecho referencia, y cualquier intento de aumentar su exportación redundará, fatalmente, debido a la inelasticidad de la demanda, en una baja de los precios internacionales, de tal manera que aunque se incremente el volumen de las exportaciones, los ingresos totales en divisas serán inferiores a los que se obtenían con anterioridad. Como no ocurre lo mismo con muchos otros productos menores, no tan importantes para la economía nacional y de los cuales es productor marginal, careciendo de influencia sobre sus precios, es perfectamente admisible que se les asigne un tipo de cambio más elevado. Esta sería una medida de defensa, lógica y razonable, si se tiene en cuenta —como afirma Graham— que si un país se ve obligado a exportar los productos "b", "c",

⁷ El ideal preconizado por el Fondo es el de un tipo real único y fijo. Empero, últimamente el Fondo viene apoyando la adopción de un tipo único, fluctuante, por algunos países subdesarrollados en los que hay inflación.

etc. para cubrir, con el correspondiente ingreso, el volumen y la demanda de sus importaciones, a medida que reajuste su tipo de cambio para que puedan realizarse las exportaciones, sus ganancias (relación de precios del intercambio) disminuirán con respecto al producto "a" que representa mayor ventaja comparativa, alcanzando los efectos de esa reducción a la estructura completa de las exportaciones, y no sólo a los nuevos productos exportados.

En lo que se refiere a Brasil, este hecho equivaldría a expandir las exportaciones de café hasta que los precios internacionales del grano descendieran a un punto tal de rentabilidad que constituyera un estímulo invertir en otros sectores de exportación, menos productivos. Es indudable que ese sería el resultado a que llegaríamos en breve tiempo, si adoptásemos un tipo de cambio único, fijado por el libre juego de la oferta y la demanda.

Tal es la política a que nos obliga el Fondo Monetario Internacional, al defender el principio de que el tipo de cambio no debe ser objeto de manejos, cualquiera que sea el propósito.⁸ Alega el Fondo que las tarifas arancelarias constituyen el instrumento adecuado para proteger el nivel de ocupación y estimular la industrialización; pero sucede, como ya se ha dicho, que el problema de la fijación de aranceles es muy complejo y requiere negociaciones bilaterales desiguales, en las cuales el poder de regateo de los países pequeños no es suficiente para que éstos hagan prevalecer su opinión.

Vale la pena referirse aquí al autorizado juicio de Gunnar Myrdal,⁹ el gran sociólogo y economista sueco, quien señala que "pedir a un país subdesarrollado que se abstenga de establecer prioridades en su sistema cambiario para lograr la mejor utilización de sus escasos recursos de divisas, equivale a privarlo de uno de los dos principales instrumentos aplicables en la planeación del desarrollo nacional". En opinión de Myrdal, el medio más fácil y económico para restringir las importaciones es, probablemente, la institución de un sistema de tipos múltiples de cambio.

Para formarnos una idea de la ortodoxia del Fondo Monetario, y de su incompreensión hacia los países subdesarrollados, basta mencionar la oposición de esa Institución al proyecto elaborado por la CEPAL para la creación de un mecanismo de créditos dentro de la Zona de Libre Comercio en América Latina. En nombre de la sacrosanta convertibilidad monetaria, el Fondo Monetario Internacional se opuso tenazmente a la creación de un organismo de créditos para la Zona de Libre Comercio, aduciendo que para los países que hoy comercian en monedas convertibles, el otorgamiento de créditos supondría un retroceso en el camino hacia la convertibilidad. El Fondo Monetario no comprende, o no quiere comprender, como ha dicho muy bien el Profesor Prebisch, que el problema de estos países es de orden estructural, y debe ser resuelto mediante la modificación de sus propias estructuras (industrialización), y no adoptando medidas monetarias que, aun cuando contribuyan a resolver los desequilibrios de balanza de pagos, no propician las condiciones necesarias para salir del subdesarrollo económico que los aqueja.

Como claramente lo expresa Myrdal, existe un error fundamental de interpretación de los problemas económicos en los estatutos del Fondo Monetario y del GATT, cuyo supuesto básico es el de que todas las naciones son iguales y, por tanto, deben estar sujetas a idénticos principios y reglas internacionales. Lo ideal sería que todas *fuesen* iguales, pero, como la realidad es muy otra, la igualdad de trato significa discriminación.

Al respecto, basta subrayar los resultados, muy distintos, de las medidas restrictivas aplicadas en países diferentes. Las restricciones adoptadas por los países subdesarrollados apenas si logran la sustitución de unos cuantos artículos importados, por otros, sin reducir de modo sustancial sus importaciones; en cambio, las mismas medidas, adoptadas por los países desarrollados, llevan fatalmente a la contracción de las corrientes del comercio internacional.

Es oportuno indicar que, por sus propias condiciones, los países industriales se encuentran siempre en situación que les permite hallar soluciones fáciles para sus dificultades mo-

mentáneas. Es así que Estados Unidos elevó recientemente, y en forma sensible, los aranceles que gravan la importación de cinc y estaño, so pretexto de que tales medidas se imponían en defensa del mantenimiento de la ocupación plena en las empresas norteamericanas dedicadas a la explotación de tales productos.

IX

¿Qué pueden hacer contra ese tipo de disposiciones los países productores de materias primas para los cuales la exportación de tales productos es de vital importancia, si cualquier medida de represalia que tuviera por objeto reducir las importaciones de máquinas y equipos norteamericanos les sería todavía más perjudicial? Otro ejemplo es el de los países europeos, que aluden constantemente al Convenio del Fondo Monetario o del GATT, pero que, internamente, mantienen tarifas elevadísimas para las materias primas provenientes de los países subdesarrollados, cobrando, frecuentemente, impuestos que suben según el origen de la mercancía, a fin de orientar las corrientes del comercio de la manera que más les convenga. Tampoco pueden hacer nada en este caso los países subdesarrollados, pero si por casualidad éstos recurrieran a la aplicación de medidas semejantes, es indudable que inmediatamente se crearía una institución internacional "adecuada", para cortar tales "abusos".

Así pues, resulta que en nombre de la defensa de una mayor libertad y de la expansión del comercio, los países subdesarrollados se encuentran atados por los principios de la teoría clásica del comercio internacional y se les niega toda oportunidad de reaccionar o defenderse. Dichos principios se presentan en tal forma, aderezados tan seductoramente y en términos aparentemente tan lógicos y convincentes, que los países débiles requieren gran valor y osadía para afrontarlos y realizar la revolución del desarrollo económico.

Principalmente en este punto en el que el nacionalismo, como ideología, deberá ejercer la influencia más benéfica, despertando en las esferas gubernamentales, en los altos funcionarios, en los miembros del Poder Legislativo y en los expertos gubernamentales, una perfecta conciencia de la lucha que se entabla y de la reacción que debe oponerse a los intereses internacionales contrarios a la expansión de la economía brasileña; creando en los hombres de negocios un alto espíritu de empresa y un constante deseo de perfeccionamiento; forjando en los consumidores una mentalidad capaz de soportar los sacrificios que les sean exigidos, a fin de alentar la producción nacional y aceptar la creación de barreras a la importación de bienes de consumo.

Llegamos así a la comprensión de lo que es el nacionalismo: una corriente de ideas vinculadas al desarrollo económico, aún cuando frecuentemente se le dé una interpretación errónea.

Creemos que no deben calificarse de nacionalismo las manifestaciones de xenofobia que ven en todo extranjero una fuerza del mal, un indeseable. Dudamos de la sinceridad de muchas expresiones de nacionalismo que campean por ahí, pero tampoco podemos aceptar, como el gran pensador brasileño Gustavo Corcao, que el "nacionalismo es una especie de reacción neurótica colectiva, cuyo fondo es el resentimiento".

De todo lo anterior nos parece que podemos concluir, siguiendo al Dr. Herculano Borges da Fonseca, que en la Economía no hay lugar para el dogmatismo, y que ninguna teoría ni institución se puede adjudicar el monopolio de la verdad, lo que parece ser el caso del Fondo Monetario Internacional. "La verdad es evasiva y pirandelliana... Determinadas teorías económicas pueden ser válidas para una época o para un país, pero no son necesariamente válidas para otros países, en condiciones diferentes. Por consiguiente, el argumento de que determinados países —hoy supercapitalizados— llegaron a la situación que hoy ocupan gracias a una amplia libertad del comercio o a determinadas facilidades arancelarias, por ejemplo, no justifica ni asegura que las mismas medidas produzcan idénticos efectos en condiciones totalmente distintas, en el tiempo y en el espacio".¹⁰

⁸ El F.M.I. sólo admite la adopción de tipos múltiples de cambio aplicados excepcionalmente, como medida transitoria para llegar al tipo único.

⁹ Gunnar Myrdal, *An International Economy*, Págs. 269 a 282.

¹⁰ Actas de la Conferencia de Técnicos Gubernamentales de Bancos Centrales, celebrada en enero de 1960 en Montevideo, para examinar los problemas de los pagos dentro de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.