

# EL DESARROLLO ECONOMICO PROGRAMADO Y LA ORGANIZACION POLITICA

*"...Hace tiempo que las veinte naves latinoamericanas navegan a la deriva, dando bandazos de un lado a otro, sea a consecuencia de fuerzas exteriores que no dominan, o de las interiores, cuyo verdadero origen y alcance rara vez comprenden..."*

Por DANIEL COSÍO VILLEGAS

**D**EDICADO en los últimos años, como he estado, a la historia, es decir, a problemas de muertos, en ocasiones debo hacer un esfuerzo especial de ajuste cuando me toca considerar algún problema de vivos. Esa ha podido ser la razón por la cual desperté muy tarde a la necesidad, que después sentí agudamente, de que nuestras conversaciones reclamaban de las personas que manejan los problemas reales —los problemas cotidianos, por así decirlo— del crecimiento económico, una exposición previa de hechos —de una gran cantidad de hechos— que ilustraran los desajustes que ellos advierten entre ese crecimiento y las leyes, las instituciones y los hábitos políticos de los países latinoamericanos. Acabé por temer que, de no contar con el conocimiento de los hechos, nuestras conversaciones se movieran en un plano de remotas abstracciones, o se limitaran a hurgar ideas preconcebidas.

Supongo que el punto de partida ha sido el recuerdo de que los países latinoamericanos se organizaron políticamente, y se han desenvuelto económicamente, según la filosofía liberal en cuyo punto abstracto extremo se pinta el Estado con la única misión de dar a la nación seguridad interna y externa. La consecuencia es que el individuo, con esa protección, toma la iniciativa hasta el grado de convertirse en el verdadero y único motor de la vida política. En ese mismo extremo teórico, la iniciativa individual, privada, o sea, la iniciativa no oficial, tiene, si fuera posible, un papel más decisivo en la vida económica. El Estado, lejos de intervenir para imponerle o sugerirle siquiera un nuevo sendero, ha de crear las condiciones óptimas para que la iniciativa privada se mueva a sus anchas.

Dentro de ese marco teórico y extramuro de la filosofía politicoeconómica del liberalismo, la idea de un crecimiento económico planeado, programado o dirigido —como debiera decirse para recalcar más el problema que se nos ha planteado— tiene toda la apariencia y aun el sabor de algo exótico; es más, resulta una idea tan imposible de acoplar con semejante filosofía, que, una de dos: o se abandona, o, persuadidos de que el crecimiento económico dirigido es necesario y útil, se cae en la necesidad de modificar el marco político liberal. no sólo para hacerlo compatible lógicamente con la idea de ese crecimiento, sino para que favorezca su ejecución.

Este planteamiento, a más de puramente teórico, es extremoso, pues, en rigor, ningún pensador político, ni una sola constitución política, y mucho menos un gobernante o un Estado concreto, se han ajustado a él. Debe recordarse que la filosofía liberal coincidió en gran medida con una transformación economicosocial que no tanto por su instantaneidad, como por su magnitud, ha sido llamada "revolución". Ahora bien, el motor de la revolución industrial fue el ferrocarril, que en ninguna parte del mundo se construyó exclusivamente

por el individuo o la corporación privada; al contrario, de una manera o de otra, intervino siempre el Estado: con capital o crédito, unas veces; con subsidios o liberación de impuestos, otras; en fin, con leyes y reglamentos que alentaban o condicionaban la acción de la iniciativa privada.

Esa misma revolución también tuvo como condición una demanda de trabajo extraordinaria que pronto incluyó a mujeres y niños, y una concentración urbana de la población que desquició los pocos servicios públicos de entonces. El Estado, de nuevo intervino, no para alentar en esta vez a la iniciativa privada, sino para corregir sus excesos. Reglamentó el trabajo de los niños y las mujeres, acabando por prohibir el primero y limitar severamente el segundo. Intervino, además, con leyes de beneficencia, de "pobres", como se llamaron en Inglaterra. Por último, la revolución industrial, lo mismo en Inglaterra que en Francia y Alemania —aun cuando no en Estados Unidos— desquició la posición angular que la agricultura había tenido hasta entonces en la economía de esos países. Y, de nuevo, el Estado intervino: en el caso de Inglaterra, para consumir poco menos que su muerte, y en los de Alemania y Francia, para protegerla primero y conservarla después. El hecho de que esa intervención del Estado pueda calificarse de parcial o tardía, no la convierte en abstención.

Si esto ha ocurrido en los países que inventaron, defendieron y defienden como propia la doctrina politicoeconómica liberal, con mucha mayor razón ha ocurrido en los nuestros, que, simples imitadores de ella, no han podido defenderla como absolutamente propia, de haberlo querido hacer, como alguna vez, sin duda lo desearon. No sólo nuestros gobiernos intervinieron en la construcción de los ferrocarriles, sino que, para alentarla, rara vez vacilaron en comprometer su crédito y aun recursos necesarios para satisfacer necesidades inmediatas.

Saquemos de la historia, pues, una conclusión que, aun así de esquemáticamente expuesta, es fundada: no ha existido nunca un Estado tan apegado a la concepción extrema del liberalismo que lo condene a una pasividad total; al contrario, el Estado ha intervenido cuando él y la opinión pública sintieron la necesidad de hacerlo.

¿Por qué, entonces, ese Estado y la opinión pública que lo sustenta, no siente hoy la necesidad de prohiar las medidas necesarias a un programa de crecimiento económico?

Tengo para mí que la necesidad de un crecimiento dirigido, programado, o planeado, se funda en una consideración válida para todos los países, pero que puede serlo de una manera singular en los latinoamericanos: —su atraso, por una parte, y, por otra, su pobreza, les obligan a ser inteligentes y previsores, pues sólo así pueden recobrar el tiempo perdido, y sólo así sabrán aprovechar al máximo sus limitados recursos. Si los países latinoamericanos poseyeran los recursos físicos, humanos y técnicos de Estados Unidos, de la Unión Soviética y aun de Canadá, podrían darse el lujo de confiar al tiempo y al desperdicio su progreso económico; no contando con ellos —como sin duda alguna no cuentan, separada o conjuntamente considerados— tienen que ser previsores y sobrios en un grado desusado.

Es curioso, sin embargo, que los economistas latinoamericanos —a pesar de algunos esfuerzos loables, individuales

NOTA: Del 12 al 21 de diciembre de 1960 se reunió en México, D. F., un grupo de trabajo de expertos sobre los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, bajo el patrocinio común de la UNESCO, las Naciones Unidas, la CEPAL y la OEA. Los documentos de trabajo presentados a los expertos se publicaron en un tomo que vio la luz en 1962, seguido poco después por otro que presentó los estudios que tomaron como base los debates del grupo. El tiempo transcurrido no parece haber empolvado esta colección de estudios, y los hechos, incluso, han ido probando la validez de muchas afirmaciones que en ellos se apuntaron. Por esto, "Comercio Exterior" ha considerado útil reproducir el documento que presentó Daniel Cosío Villegas, entonces presidente del Colegio de México y director de la reunión.

o de grupo— no hayan logrado llevar a la conciencia pública una verdad tan decisiva para los fines de la planeación económica, y tan elemental y comprensible que esa conciencia debiera haberla admitido sin mayor dificultad.

Otra de las fuerzas de resistencia puede provenir de la incompreensión de la única verdad que, en rigor, entrega la ciencia económica, la única por la cual es digna de estudio, pues las otras, o son meras elaboraciones de ella, o, lo que es peor, son modos de ocultarla, sobre todo a manos de una jerga incomprensible que ha proliferado hasta dar hoy la impresión de una selva impenetrable y repugnante. Esa verdad es que ningún hombre, ningún país, ni región alguna, y ni siquiera todo el mundo, tienen los recursos bastantes para intentar la resolución simultánea de todos los problemas del progreso económico. Dicho de un modo negativo, este principio económico fundamental supone que si el recurso A se aplica en el día D, en la cantidad C al objetivo O no puede aplicarse ese mismo recurso, el mismo día y en la misma cantidad a otro objetivo distinto. La economía política —como se decía antes— la política económica —como se dijo después— y la programación económica —como se dice hoy— suponen, pues, localizar las distintas posibilidades de elección, ponderarlas, señalar las mejores y más urgentes, atacarlas y consumarlas.

✓ Pero aquí —¡claro!— caemos en el gran enredo, en el corazon de la filosofía liberal y en el de las otras filosofías que luchan por suplantarla: quién —el individuo o la sociedad— tiene los ojos más sagaces para localizar mejor esas distintas posibilidades de elección; cuál de los dos cuenta con la balanza más sensible e imparcial para sopesar las ventajas y desventajas de cada una de esas elecciones; quién de los dos, en consecuencia, ha de elegir ésta y sacrificar aquella; y quién, en fin, tiene más medios y más resolución para atacar y consumir las posibilidades elegidas.

Ver las distintas posibilidades de elección es —como si dijéramos— una función de los sentidos: de la vista, del oído, o del tacto; valorarlas, es una función de la inteligencia; y atacarlas y consumarlas, de la voluntad. O sea, todos y cada uno de los órganos o de las funciones del hombre —del *homo sapiens*— entran en juego y se ejercitan en la vida económica individual y colectiva. Por eso, justamente, el hombre es tan sensible a las cuestiones económicas; por eso se resiste a ceder a otro —individuo concreto, y más al ente abstracto del Estado— el ejercicio de unas funciones que considera distintas de su calidad humana.

En una colectividad gobernada totalitariamente, el individuo tiene que renunciar, no ya a hacer sus propias elecciones, sino a discutir siquiera si él podría acertar mejor; es más, acaba por perder el recuerdo o la noción de que alguna vez pudo él haber hecho esas decisiones. Y a menos que el régimen gobernante se equivoque del todo en las que tome, y cree por ello una reacción adversa que llegue a derribarlo, esa sociedad seguirá viviendo, y aun es posible y probable que progrese económicamente, y en algunos casos de un modo, por fantástico, inverosímil. En la sociedad democrática, el individuo —y sobre todo el individuo rico— suele juzgar que el Estado no es tan apto como él, no ya para decidir qué le conviene más a ese individuo y aun a la colectividad, pero ni siquiera para aconsejarle, digamos, otra solución que la suya. Se resiste, pues, a concederle al Estado las facultades necesarias para imponerle semejantes decisiones.

La situación real, sin embargo, no es tan desesperada como lo parece y como tratan de hacerlo aparecer quienes por una razón o por otra —no pocas veces la mera impaciencia— gustan de los gobernantes fuertes y de los Estados dictatoriales. En primer lugar, aun en el examen de problemas que, al parecer, son puramente económicos, han de tenerse presentes consideraciones no económicas, pues, como se dijo hace tiempo, no sólo de pan vive el hombre. En segundo lugar si bien el hombre —sobre todo el hombre rico— es muy pagado de sí mismo, y en consecuencia, cree saberlo todo, es un hecho que la vida económica ha llegado a ser tan compleja, que sólo el Estado tiene en sus manos la información necesaria para ver en su conjunto las posibilidades de la economía nacional. No digamos ya el individuo —que en la sociedad moderna es, después de todo, un inválido frente al Estado— sino la empresa privada más rica, es incapaz de hacer, dejemos a un lado, por obvio, un censo de población, pero ni siquiera un estudio del mercado posible para sus productos, sin valerse de las estadísticas oficiales. Pero el Estado además, es el único que por su posición misma —*au-dessus de la mêlée*— puede abarcar el conjunto de la economía na-

cional. El individuo, como la empresa, pueden ver con mayor certidumbre que el Estado sus respectivos problemas individuales; pero sería un atrevimiento que pretendieran ver igualmente bien los problemas de los demás. Puestos a discutir, el individuo y la empresa —a menos que sean necios o que se refugien en lugares comunes ideológicos— acabarán por creerle al Estado, porque éste es el único que tiene en sus manos los hechos que fundan sus argumentos. En tercer lugar, en cualquier país, el Estado, en sí, tiene un gran peso económico, y en muchos, el mayor. Cuenta, pues, con los recursos necesarios para abrir unos cauces y cegar otros, para crear aquí condiciones favorables y allá adversas. El Estado puede ser, entonces, líder o caudillo.

Estas son las posibilidades de una acción real y práctica del Estado actual; pero no quiere decir que en el caso concreto de los países latinoamericanos sea esa la situación. Si en este momento fuéramos a hacer una apreciación de conjunto, más bien se sentiría uno inclinado a decir que el clima general latinoamericano es desfavorable a la idea de un crecimiento económico francamente programado.

Por una parte, son muy vivos todavía los recuerdos de los desmanes económicos —para no traer a cuento los políticos— de siete u ocho tiranos desorbitados y ruidosos. Por otra parte, bastantes países latinoamericanos han padecido por largos años ciertos problemas que, por su magnitud y su misma persistencia, acabaron por afectar a todas las clases sociales. Tales han sido, en primer lugar, las economías monodictoras; la pérdida de los mercados exteriores; la balanza de pagos deficitaria, el control de cambios y la inflación. En todas las fases de este grave problema ha intervenido el Estado, y no ha podido dejar de intervenir; pero como no puede decirse que en ningún país esa intervención haya sido feliz, y sí debe decirse que en la mayor parte de los casos ha resultado ineficaz o en verdad ruinoso, ha acabado por predominar en los países así afectados una corriente de opinión —confirmada en varias ocasiones por el dictamen “experto” de misiones económicas extranjeras— adversa a la intervención del Estado y favorable a lo que suele llamarse “el libre juego de las fuerzas económicas”.

✓ Pero el factor que más conviene recordar aquí, y que ha producido en mayor medida todavía esa opinión pública adversa al intervencionismo estatal, es el crecimiento económico mismo. En él se han embarcado todos y cada uno de los países latinoamericanos, de grado o por fuerza, en mayor o menor escala; hasta donde yo lo sé, sin embargo, apenas uno lo ha hecho, no ya con un plan o un programa a la vista, que al parecer, sería demasiado pedir; pero ni siquiera con ideas generales relativamente claras, al menos acerca de una o dos cuestiones que pueden ser la clave del éxito... o del fracaso.

La principal de ellas es, por supuesto, el papel que el Estado puede y debe tener en el crecimiento económico, y cuál pueden y deben tener el individuo y la empresa privada. La falta completa de ideas claras sobre esta cuestión-clave, no ha impedido —como es lógico suponer— que hayan surgido situaciones de hecho que, a su vez, han creado grandes intereses cuya actuación futura será difícil de modificar. Los gobiernos latinoamericanos parecen haber aceptado el hecho de que el Estado no tendría todos los recursos económicos —ni la fuerza política, y quizá ni siquiera las facultades legales necesarias— para echarse auestas, íntegro, el problema del crecimiento económico, y ni siquiera el fardo mayor. Por eso, han aceptado el hecho, más bien de manera inconsciente, de que la iniciativa privada tiene que participar en él, y quizá como el factor más decisivo. El Estado, entonces, por una parte, se ha reservado los campos de operación más riesgosos o improductivos, y, por la otra parte, ha ofrecido los máximos incentivos para que la iniciativa privada opere confiadamente y en una escala cada vez mayor. Lo primero le ha traído al Estado el descrédito de mal administrador, y lo segundo la pérdida de su autoridad moral frente a la nación.

Citemos un caso de México para ilustrar la primera situación. Es un hecho que antes de la revolución, los bancos comerciales privados financiaban la agricultura latifundista, actividad económica ésta, por lo demás, la más importante de entonces. Lo hacían en rigor, prestando dinero a los traficantes de semillas, quienes, a su vez, financiaban al hacendado. Rara vez tuvieron los bancos algún quebranto, y en cuanto a los mayoristas de semillas, se hincharon de ganar dinero. Al sobrevenir la reforma agraria y al sustituir con la explotación colectiva del ejido la propiedad individual del latifundio, los bancos privados y los mayoristas de semillas se abstu-

vieron en absoluto de dar crédito a la nueva agricultura, y el Estado, entonces, se vio obligado a hacerlo. Las condiciones naturales de la nueva agricultura eran, por supuesto, las mismas de antes, y el viejo peón, ahora convertido en ejidatario, había labrado la tierra por generaciones y generaciones. Así, los dos únicos elementos que en verdad cambiaban eran la transformación del peón en propietario y administrador del negocio. De hecho, sin embargo, uno de esos elementos resultó más aparente que real, pues si era verdad que el indio campesino jamás había administrado nada que no fuera su exiguo salario, iba a ser el Estado el nuevo administrador, y, al menos en teoría, era patente que los ingenieros agrónomos a quienes se encargó de la administración del ejido eran muy superiores al antiguo hacendado, nunca un buen conocedor de su negocio y ni siquiera muy amante de trabajar, como que, de hecho, había sido un propietario ausentista, que delegaba sus poderes en rudos administradores. El segundo cambio debía ser real, pues si algún sentido podía tener la reforma agraria, era que el ejidatario recibiera por concepto de utilidad una suma de dinero superior a la que antes recibía como salario. Y ésta sí era una tarea riesgosa económicamente hablando, pues, por una parte, la naturaleza impone limitaciones imposibles de superar a la productividad de la mayor parte de la tierra que pasó a manos del ejidatario, tanto es así, que puede afirmarse sin ánimo demagógico alguno que el verdadero origen de la lucratividad de la agricultura latifundista habían sido los bajísimos salarios que recibía la mano de obra. A esto, debe agregarse que la transformación verdadera del peón en propietario y en administrador de su negocio exigía un esfuerzo educativo, perseverante y costoso.

Si bien nadie, al parecer, sabe a ciencia cierta si resulta económica y socialmente posible alcanzar esas metas, el hecho es que el Estado mexicano sufre el descrédito por no haberlas alcanzado, al menos tan limpia, tan pronta y dramáticamente como se creyó y se esperaba. A esto debe agregarse una nota a la vez trágica y cómica: el Estado no ha explicado nunca de manera convincente si ha logrado ya lo que era posible lograr, y cuánta ha sido ese logro; de hecho, ha resultado en esto tan desaprensivo y tan torpe, que ni siquiera ha aducido en su defensa y justificación que, amén de los avances propiamente económicos que haya podido lograr, es indudable que el nuevo ejidatario, en contraste con el viejo peón, su antecesor, tiene ya la actitud, el rostro, los ademanes y el lenguaje del libreto y no del esclavo.

Los Estados latinoamericanos parecen haber salido todavía menos bien librados en su propósito de inducir al individuo y a la iniciativa privada a avanzar con más vigor en la vía del crecimiento económico, sobre todo en la industrialización. Han tenido un éxito redondo en el sentido de que el capital privado ha abandonado en gran medida sus campos tradicionales de inversión: la hipoteca y la agricultura rutinaria. Han tenido éxito también en inducir al capital privado a ampliar y fortificar los servicios bancarios y de crédito. Por último, quizás el mejor de sus triunfos es haber ayudado a alumbrar un tipo nuevo de inversor y de capitán industrial: mejor informado, audaz, ágil, capaz de aventurarse a invertir en sectores antes intocados.

Pero es muy dudoso, por una parte, que la opinión pública nacional aprecie como debe estos éxitos, mientras, por otra parte, es cierto que, en todo caso, los considera demasiado costosos, esto sin contar con que como ya se ha dicho, la política general de estímulo a la empresa privada acaba por hacerse en detrimento de la autoridad moral y política del gobierno.

En primer lugar, la iniciativa privada opera en las actividades industriales que ella misma elige, guiada, desde luego, por el incentivo del máximo lucro posible. Y esa elección rara vez coincide con lo que nacionalmente podría ser más necesario o más urgente. Cuando uno de estos jóvenes capitanes de industria, por ejemplo, invierte, aun la suma modesta de cuarenta o cincuenta mil dólares en una maquinaria que fabrica medias femeninas sin costura, acierta en sus posibilidades de lucro, pues están muy en boga y ciertamente tienen una mejor apariencia; pero, desde el punto de vista del crecimiento económico de un país atrasado, es seguro que esos cuarenta o cincuenta mil dólares hubieran podido tener mil posibilidades preferentes de inversión.

En segundo lugar, uno de los incentivos usados para estimular a la iniciativa privada es un régimen impositivo benigno. El ideal sería, por supuesto, una nación sin impuesto ninguno, donde el Estado y el gobierno nacieran de un bien gratuito como el aire; pero aparte de que la administración

pública lejos de poder ser gratuita, cada vez es más costosa, en la medida en que el Estado quiera participar activamente en el desenvolvimiento económico, como inversor y como empresario, en esa justa medida tiene que disponer de más y más recursos, cuyo origen principal, y a veces único, es la recaudación fiscal. Además, el régimen de impuestos de un país —la materia imponible y las tasas de imposición, sobre todo— deben tener para la opinión pública un aspecto de justicia social indudable: para ella, el hecho de que el nuevo capitán industrial obtenga utilidades que siempre juzga fabulosas, exige social y moralmente la compensación de que pague impuestos más altos. (Esto no quiere decir, sin embargo, que esa opinión pública respalde de manera activa, y menos que exija políticamente, medidas fiscales más estrictas.) De esa opinión pública, sólo una parte en verdad mínima —la que podría llamarse, no sin ironía, la más "ilustrada"— entiende y acepta que el objeto de los bajos impuestos es justamente que las fabulosas ganancias del capitán industrial se reinviertan en los negocios que ya tiene, o que se inviertan en nuevas empresas industriales, cooperando así al crecimiento económico. En todo caso, aun esa opinión ilustrada tiene la impresión de que se ha ofrecido ese incentivo de los bajos impuestos sin limitación alguna, es decir, que el incentivo, por excesivo e indiscriminado, resulta injustificable.

Otro de los incentivos a la empresa privada que suele usarse —aun cuando resulta más difícil de manejar en la práctica— es el de los salarios tan bajos y fijos como sea posible. El Estado, así, aun sin hacer de ella una política expresamente reconocida y proclamada por él, se coloca más del lado del capital que del obrero, y toda su gestión toma un aire conservador y aun reaccionario, debilitándose sus apoyos populares. Como en el caso de los impuestos, el régimen de los salarios y las prestaciones sociales tiene a los ojos de la opinión pública un aspecto insoportable de justicia social: si las utilidades del empresario son ahora mayores que antes, debe subir los salarios que paga.

En fin, el Estado, como remate de esos y otros estímulos —créditos a largo plazo y bajo interés, exenciones de impuestos, etc.— adopta una política general de tranquilidad o seguridad pública, perfectamente deseable y justificada en principio y en términos generales, pero que si se traduce en una resistencia al cambio y la reforma, o en desaliento a una vida política sindical libre, espontánea, puede acabar por crear fuentes de intranquilidad, cuando no de protesta y de rebelión abiertas; pero que, desde luego, le da al gobierno un signo reaccionario y de insensibilidad a los problemas de justicia social.

Una consecuencia última de esta política de incentivos a la empresa privada vale la pena destacar, aun encontrándose ya implícita en lo dicho hasta ahora. Los nuevos capitanes industriales y bancarios acaban por formar no meros grupos de presión —según los llama la jerga sociológica— sino verdaderas oligarquías, que en el panorama social latinoamericano han sustituido a la vieja oligarquía terrateniente. Entre la nueva y la vieja hay, sin embargo, dos diferencias muy importantes, una política y otra social. La vieja oligarquía terrateniente gobernó ella misma durante todo el siglo XIX y aún entrado el actual, en casi todos los países latinoamericanos. En estas condiciones, se hizo abiertamente del poder político y lo disfrutó, sin duda, en su provecho; pero, al mismo tiempo asumió la responsabilidad consecuente. La nueva oligarquía industrial y bancaria quiere pesar y pesa en las decisiones del gobierno, pero sin afrontar las responsabilidades que por necesidad esas decisiones traen consigo. La diferencia social no es menos importante: la vieja oligarquía terrateniente llegó a reformarse con el tiempo, a ser culta y de buen gusto, capaz de comprender muchos problemas generales que nada tenían que ver con la explotación de sus tierras, y por eso pudo llegar a darse el lujo de ser mecenas de la educación, de las letras y las artes. La nueva oligarquía es todavía demasiado cruda y grosera, desde un tufio inconfundible a dinero porque no piensa sino en el dinero, y no parece entender nada que no se relacione directísimamente con sus negocios.

Estas dos características de la nueva oligarquía industrial-bancaria: gobernar en la sombra y tener una conducta descaradamente interesada, dañan también al gobierno y al Estado, primero, porque la opinión pública encuentra difícil o imposible saber en qué medida la política económica oficial —y hasta la política general— es propia del gobierno y en qué otra está inspirada en los consejos o impuesta por la presión oligárquica. Lo daña también porque el Estado resulta protector de un tipo de hombre que, a más de parecer

a la opinión pública descarnadamente económico, lo juzga como un aventurero afortunado que no compensa a la sociedad en la que vive y de la que vive, con ningún acto o siquiera un gesto desinteresado.

El resultado final de esa política imprecisa de incentivos, que no obedece, no ya a un plan, pero ni siquiera a propósitos claros, es el riesgo de que en la opinión pública se abra paso la duda de si el Estado, so capa de favorecer el crecimiento económico nacional, no ha hecho otra cosa que crear una casta de "nuevos ricos".

Pero gran parte de las dificultades con que puede tropezar un crecimiento económico dirigido es el desconocimiento o la inexistencia del plan o programa que han de guiar ese crecimiento. La falta de ese plan puede explicarse porque mucha de la atención oficial se consagra al conocimiento y la resolución de los problemas más agudos e inmediatos, y poca o ninguna a los de un futuro de cierta lejanía. Aún esos mismos problemas se tratan casuísticamente, es decir, sin normas generales, hasta el punto de crear una sicología que conduce a ver en su solución lo que cada caso puede tener de distintivo, y no las similitudes que ese caso concreto puede tener con otros.

En términos generales, quizá pueda explicarse esto diciendo que semejante imprevisión se debe a falta de personal adiestrado que haga los planes generales de desenvolvimiento, técnica y políticamente más delicados, sin duda; pero también hay otros motivos, uno de los cuales es que el ente político latinoamericano rehuye adoptar posturas claras y firmes ante cualquier clase de problemas porque siente que, al comprometerse en público a una solución o camino determinado, pierde posibilidades en maniobra. Otro motivo que pesa bastante es el interés que tiene de darle a la solución de un problema concreto el aire de gracia o servicio hecho de manera expresa en favor de la persona o los intereses que desean esa solución: así obliga a los peticionarios a una recompensa, política o económica. Con un programa de progreso económico, la solución de las peticiones concretas, o la presión para que se resuelvan los problemas según el apetito de los interesados ha de dictarse conforme a normas impersonales, y, en consecuencia, la solución dada por la autoridad no puede capitalizarse política o económicamente. También debe fastidiar al gobernante latinoamericano la perspectiva de una larga y penosa labor de convencimiento y de negociación que supondría la aceptación voluntaria de un programa de crecimiento económico de todos o los principales sectores —públicos y privados— a quienes puede afectar. Y es muy posible que le repugne más todavía la idea de tenerlo que imponer a la minoría que lo objeta o lo rechaza.

¿Las constituciones políticas de los países latinoamericanos, los mandamientos constitucionales que los rigen, son o pueden ser un obstáculo serio o decisivo a la ejecución de un plan de crecimiento económico? No parece que, en principio, pueda sostenerse que sí, pues como todos ellos —o casi todos— viven en una democracia representativa y popular, habrá siempre la posibilidad de derogar las disposiciones constitucionales que la estorben y dar las que la favorezcan. Las reformas constitucionales son lentas, pero no imposibles si los grupos o partidos políticos mayoritarios las desean. Si se piensa, sin embargo, en reformas constitucionales que le den al Estado la facultad de imponer un plan y de hacer coercitiva su ejecución subsiste, por supuesto, la posibilidad de lograrlas, pero debe convenirse en que su aprobación será políticamente difícil, y, más todavía, cabría preguntarse si una reforma de ese tipo es en realidad necesaria para un desarrollo económico programado, y si, de serlo, sería deseable por otros conceptos llegar a ese extremo.

En primer lugar, un gobierno, sin llegar a la enmienda constitucional, tiene una gran latitud con el recurso de las medidas administrativas. De hecho los gobiernos latinoamericanos han abusado de ellas para propósitos menos elevados, hasta el grado de que muchas de esas medidas serían declaraciones anticonstitucionales si fueran sometidas a una prueba judicial imparcial.

Mirando, sin embargo, sólo el marco constitucional, puede pensarse en el caso de México, aun cuando quizá resulte excepcional en la América Latina. En efecto, el artículo 27 Constitucional da a la nación "en todo tiempo", el derecho de "imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público". Este artículo —como todo texto constitucional— señala un propósito, o apunta a una facultad, pero siempre en términos generales, y en ocasiones imprecisos. La ley regla-

mentaria debe esclarecer —y en cierta forma articular— el mandamiento constitucional y, en todo caso, la interpretación judicial lo hace a medida que se presentan casos concretos importantes.

A pesar de que el artículo 27 —junto con el 123— representa la mayor novedad de la Constitución revolucionaria de 1917, la interpretación judicial ha sido muy poco lucida, en parte por incapacidad técnica e imaginativa, y en parte porque el poder judicial rara vez se ha sentido libre y distinto del ejecutivo. A pesar de ello, y aún no estando ciertos, por ejemplo, de si el interés público podría amparar jurídicamente un plan de crecimiento económico, creo que puede sostenerse con confianza que la Constitución mexicana ofrece esa posibilidad.

Esto en cuanto a los textos constitucionales, que en cuanto al lenguaje y los hábitos políticos, es curioso recordar que en 1934 y en 1940 se lanzaron dos candidaturas presidenciales al amparo de dos planes sexenales, que incorporaron la plataforma política del Partido Nacional Revolucionario. La redacción de ambos planes fue ruidosa y muy elaborada, pues a hacerla fueron invitados no sólo las grandes organizaciones obreras, campesinas y burocráticas —es decir, organismos propiamente políticos— sino distinguidos profesores universitarios (economistas, sociólogos, educadores, juristas). Esos candidatos presidenciales se ufanaron en toda su campaña de sus respectivos "planes", y uno de ellos debe guardar todavía un buen recuerdo del suyo, pues muchos años después de haber terminado su gobierno, ha hecho referencia a aquellos tiempos mejores en que el Partido Revolucionario tenía metas claras y proclamadas ante la nación.

La verdad de las cosas es que no hay mayores motivos para vanagloriarse de aquellos planes sexenales. Eran, en el mejor de los casos, meras declaraciones ideológicas, cuyo lenguaje altisonante no lograba disipar su vaguedad; no se referían siquiera a los sexenios a que debían corresponder, sino a todo el movimiento revolucionario; en fin, aun dentro de su naturaleza puramente declarativa e ideológica, eran patentes las contradicciones, resultado no sólo de las muchas manos que en su redacción original intervinieron sino de la falta de un grupo superior capaz de colar materia tan heterogénea hasta fundirla en algo pasablemente coherente. Su vacío mayor, lo que les faltó para merecer el nombre de "plan", fue, sin embargo, la falta completa de metas —las próximas y las distantes— y una referencia siquiera a los instrumentos que iban a emplearse para alcanzarlas.

A esta experiencia de los planes siguió otra de sumo interés: otros dos candidatos presidenciales dirigieron una carta personal, llamativa, pidiéndole a un grupo numeroso pero escogido de personas, opiniones sobre problemas concretos de los cuales se suponía que estaban muy bien informadas. Además, en extensísimas giras hechas durante sus campañas electorales, en las que visitaron prácticamente todo el territorio nacional, convocaron a los organismos de alguna significación: obreros, campesinos, universitarios, industriales, bancarios, agrícolas, mineros, mercantiles, etc., a unas mesas redondas economicosociales. En ellas, bajo la presidencia del candidato presidencial y de sus principales consejeros, los invitados presentaban por escrito o de viva voz sus opiniones acerca de los problemas más importantes de sus negocios personales o de los gremios o corporaciones a que pertenecían. En esta ocasión, fueron consultados no sólo los organismos nacionales afiliados al partido político oficial (la Confederación General de Trabajadores y la Confederación Nacional Campesina), sino los ajenos a él y los de una escala nacional, regional y aun meramente local. El fin que se perseguía con este nuevo método —al que se llamó con verdad de "auscultación nacional"— era que el aspirante a la presidencia, además de escuchar a todos los sectores políticos y económicos del país, pudiera más tarde cernir aquel alud tumultuoso de opiniones y aspiraciones y formular un programa de gobierno que satisficiera las más justificadas.

Rara vez se habrá intentado hacer una encuesta de esas proporciones, y aun cuando no se planeó siquiera con un mínimo de cuidado, buscando, por ejemplo, cierta uniformidad en el planteamiento de las cuestiones y de las contestaciones por dar, lo cierto es que la información recogida debió haber sido preciosa, por su abundancia y generalidad. Llegó a saberse que se había nombrado una comisión —digamos de expertos— que pusiera orden en aquel caos, y obtener así una imagen, quizá no tanto de los propósitos cuanto de las quejas y aspiraciones económicas del país. Nada volvió a saberse del

trabajo de esa comisión, de modo que los candidatos presidenciales, llegados al poder, hicieron un gobierno "según su leal saber y entender".

Aparte de su interés, he citado estos ejemplos con dos fines principales: por una parte, destacar que nunca escandalizó a la opinión pública de México la idea de que conviene un cierto ordenamiento de la futura vida económica del país, y por otra parte, apuntar a lo que me parece el verdadero origen de las dificultades políticas con el crecimiento económico dentro de un plan o programa.

Esa idea —y más todavía el propósito consecuente— no tiene por ahora un soporte popular suficiente, o, para, decirlo con mayor exactitud, no tienen ningún soporte popular. Además —y a pesar de las vanidosas y reiteradas manifestaciones en contrario— los partidos políticos y los gobernantes latinoamericanos no son lo suficientemente ilustrados para entender de verdad esa idea y abrazarla y hacer de ella, como si dijéramos, el eje central de su prédica y de su acción.

Exploremos primero esto del soporte popular, y, para hacerlo, principemos por sustituir esta expresión por la menos comprometedora de *opinión pública*, o, si se quiere, de *opinión pública ilustrada*. La verdad es que fuera de los países comunistas y de los que están regidos por gobiernos dictatoriales —cualquiera que sea en este último caso su signo político: izquierda, derecha o simple oportunismo— no creo que pueda hablarse de la popularidad o de una aceptación general de la idea de un plan de desarrollo económico. Ni qué decir que en Estados Unidos, como principio, es, a la inversa, una verdadera herejía, y eso a pesar de que las grandes empresas norteamericanas planean con gran cuidado y éxito sus actividades futuras, como lo demuestran las sumas enormes que gastan en la investigación científica aplicada. En la cuna del liberalismo abstencionista, en Inglaterra, y como consecuencia, sobre todo, de las dos guerras mundiales, ha avanzado mucho la aceptación de que el Estado puede y debe intervenir en la vida económica cuando circunstancias excepcionales así lo imponen; pero puede decirse que el debilitamiento político del Partido Laborista inglés ha quitado a la planeación económica su mejor oportunidad. En Francia la situación no deja de ser curiosa, pues mientras en el territorio metropolitano la teoría y la práctica son, con mucho, las de la empresa privada, en los antiguos territorios africanos, sobre todo en Argelia, se ha hablado concreta y detalladamente de un desarrollo económico dirigido. En Italia, se limita a proyectos parciales, como la recuperación del Sur y de Sicilia. Quizá sea en los países europeos pequeños —Holanda, primero, y en un futuro próximo Bélgica— que han debido reajustar muy a fondo sus economías a consecuencia de importantes vicisitudes históricas —las guerras y la pérdida de un imperio colonial— donde de un modo más bien callado y, por ahora, al menos, de un alcance sólo consultivo, la planeación económica es una idea corriente. Y, sin embargo, de ninguna manera podría decirse que la economía holandesa se desenvuelve según un plan o programa.

De los países que llevan una vida democrática, el único, en rigor, que ha abrazado abiertamente planes de desarrollo es la India. Debe quizá atribuirse la situación excepcional a varias razones principales, aun cuando no únicas, desde luego. Por una parte, la formación intelectual —desde vagamente socialista hasta marxiana definida— de los líderes principales de la India actual. Por otra, su calidad de rebeldes contra el régimen colonial, que sin duda los ha llevado —como a los países latinoamericanos respecto de España hace ciento cincuenta años— a desechar en principio los moldes de la metrópoli, y, en consecuencia, a buscar nuevos. Y debe haber pesado mucho también la situación dramática del gigante de pies de barro: la India, con su territorio en verdad continental y una población numerosa, cuya multiplicación, es, además, vertiginosa, resulta un país básicamente débil, tanto en su organización política y social como en su sustentación económica. Debe ser —me imagino— un acicate punzante esta trágica disparidad entre una realidad pobre y limitada y una potencialidad casi infinita. Luego, en la India se han dado condiciones políticas favorables a la aceptación de un plan económico: dueño del poder desde el día primero de la independencia, el partido mayoritario del Congreso tiene dos rivales: los partidos socialista y comunista que, sobre ser débiles, difícilmente podrían discordar en el punto de una economía programada.

Este burdo y rápido repaso quizá pueda llevarnos a una conclusión no carente de interés: aun cuando en las democracias la idea de un crecimiento económico programado no pa-

rece ser de aceptación general, decididamente una y otra no son excluyentes o incompatibles, como lo revela tanto ensayo parcial, el muy decidido de la India y el inicial de Colombia. Desde este punto de vista, entonces, la situación de la América Latina puede juzgarse mala, pero no, ciertamente, tan insólita como puede parecer a primera vista.

Pasemos ahora a los gobernantes y políticos latinoamericanos, a quienes hemos hallado poco ilustrados (y demasiado oportunistas, ahora podríamos añadir). No es fácil, por supuesto, juzgar de las intenciones aun de los hombres públicos más conocidos y próximos; por eso, no me atrevo siquiera tratándose de los mexicanos, a hacer sino afirmaciones condicionales. Sin embargo, en el caso de los planes sexenales de México, me parece que más hubo el deseo de que los candidatos presidenciales recibieran alguna inspiración que supliera su inexperience política de entonces, y no el propósito de darle al país un plan, es decir, fijarle metas y procedimientos para llegar a ellas. En el caso de las mesas redondas económicas, hace tiempo que creo que, en el fondo, no se trataba sino de una ingeniosa publicidad. Si ese es el fondo de los pocos gobernantes latinoamericanos que han hablado de planes económicos y que han presunido de haberlos adoptado o de haber echado las bases para su adopción, qué será de aquellos otros que han enmudecido frente a tan importante problema.

Lo curioso es, sin embargo, que en los últimos veinte o veinticinco años, ningún gobierno latinoamericano ha dejado de hacer grandes obras públicas ni gobernante que no haya presunido de haberlas hecho y de ser las suyas superiores en número y precio que las de sus predecesores y aun de sus sucesores. Aquellos enormes letreros de "Perón cumple", que aparecían aún antes de darse la primera palada de una obra, y que en todo tiempo fueron el signo más visible de ella, captó jactanciosa, pero fielmente, el deseo de hacer progresar al país y la vanidad de haberlo intentado y logrado. Los informes anuales que rinden a los parlamentos los jefes de Estado están llenos de cifras, la hinchazón de los presupuestos de ingresos y egresos; dinero invertido en obras públicas; kilómetros y kilómetros construidos de carreteras, ferrocarriles, telégrafos, alcantarillados, o en más y más escuelas, hospitales, etc.

No hay, pues, un gobernante latinoamericano que haya escapado a la experiencia de planear ciertas obras públicas; al placer divino de crearlas de la nada, contemplándolas primero en los planos y maquetas; a la zozobra de no verlas avanzar al ritmo deseado, o de sentir agotarse los fondos dedicados a ellas, y, finalmente, el orgullo de descubrir la placa conmemorativa en que queda ligado eternamente su nombre a la obra. Ni hay ya, a estas alturas, gobernante latinoamericano que no haya tenido un antecesor con obras públicas en su haber, a quien quiera emular y opacar. Ha llegado a haber, entonces, una noción clara de continuidad, y el deseo de pasar de una etapa a la siguiente, es decir, la noción de progresar y no simplemente de desenvolverse.

¿Qué falta, entonces, para llegar a un plan general con prelación establecida, con etapas de realización próximas y lejanas, de modo que los gobernantes de hoy acometan las primeras y los de mañana las segundas?

Un plan de crecimiento económico no puede ser alumbrado exclusivamente por técnicos; tiene que ser hijo de ellos y de juicios, criterios, convicciones y decisiones políticas, aun de una imagen de cómo debe ser la sociedad del futuro. Si, como creo, esto es una verdad (y, en cierta forma, obvia), quizá toquemos con ella el verdadero fondo de la cuestión. Los técnicos que deben concurrir al establecimiento del plan de desarrollo son numerosos y de las más variadas especies: geógrafos y geólogos, ingenieros (civiles, hidráulicos, de carreteras, químicos, industriales, electromecánicos, etc.); pero la aportación mayor ha de darla el economista: desde los supuestos iniciales hasta el ensamble general y ajuste final de las opiniones parciales de técnicos especializados.

Ahora bien: si los economistas latinoamericanos están convencidos de la necesidad de encauzar más racionalmente el crecimiento económico de sus respectivos países, ¿podemos estar seguros de que se han esforzado cuanto es necesario para hacer viable esta idea? Esos economistas tienen dos funciones principales: conocer y aconsejar. Y en las dos, me parece, han fracasado en cuanto a este problema de la economía programada. Dudo mucho de que en cada país haya uno siquiera con una información suficiente y con ideas claras acerca de ese problema. Y la razón, después de todo, es sencilla:

cada uno trabaja en un sector muy limitado: en el del comercio exterior, en el de egresos, en el de ingresos, en el de política monetaria, etc. A muy pocos, o a ninguno, le ha sido dable encaramarse en un mirador bastante alto para ver el campo de toda la economía nacional. Luego los problemas menudos e inmediatos absorben tanto su atención y su tiempo, que el día de hoy se acaba sin haber tenido ni el tiempo ni la energía para pensar en el mañana y prever qué ocurrirá entonces.

Hay, sin embargo, una cosa de más fondo y grave: el economista latinoamericano (y el economista a secas) no es en general hombre de fuertes convicciones, y uno tiene que convenir en que la idea de un desarrollo económico programado no puede hacerse triunfar sin estar convencido de ella, y, eso con un grado de firmeza y entusiasmo que recuerden la mística religiosa o la política. Es más: si ha de juzgarse por el espectáculo más directo que cada uno tiene en su país, debe temerse que la gran mayoría de los economistas latinoamericanos han resultado hasta ahora bastante más oportunistas que los políticos a quienes sirven. Los políticos, al fin y al cabo, tienen una buena excusa para sus veleidades; son ellos quienes, por manejarla directamente, son responsables de la resultante de fuerzas políticas; tanto es así que la historia registra más de un caso en que pagaron con el pellejo un grave desacierto. El economista latinoamericano no ha pasado todavía de ser el diablillo de Sócrates, y fue éste quien bebió la cicuta. Muerto y enterrado Sócrates, el diablillo voló hasta encontrar otro oído filosófico a quien susurrar sus quejillas. Hay, después de todo, una explicación sencilla a esta lamentable situación, en cuyo carácter transitorio todos desearíamos creer. El economista latinoamericano, justamente a causa del desenvolvimiento económico, y, sobre todo, del ansia popular, irracional y aun explosiva, de mejorar materialmente, ha dejado de ser, casi de la noche a la mañana, un profesional tan oscuro como el médico homeópata o el veterinario, para convertirse en el mago de cuyos juegos encantados pueden brotar la riqueza y la felicidad universales. Esto le ha dado a nuestros economistas lo que antes no tenían: el poder político, y, en términos generales, no han hecho un buen uso de él.

Si el economista latinoamericano, en general, sólo mira un sector limitado de la economía nacional; si su tiempo y su energía son consumidos por problemas siempre menudos e inmediatos; si, en fin, no es hombre de fuertes convicciones, y se ha dejado marear por el poder político, ¿puede uno extrañarse de que sea un consejero ineficaz del político y del gobernante, incapaz de inculcar en ellos la idea de una economía programada, de encenderles la fe que los haga abandonar de esa idea?

No toda la culpa ha de recaer en los economistas: tan grande o mayor la tienen el político y el gobernante, la otra mitad necesaria a una economía programada. Quizá no sea enteramente inexacto afirmar que los mejores gobernantes de la América Latina se dieron en la época larga en que reinaba soberana la filosofía liberal, es decir, cuando no se hablaba siquiera de planes económicos. Cuando el mundo en general comenzó a perder esa brújula antes segura, ninguno ha sido, no ya superior, pero ni siquiera igual a esta época de perplejidad e inseguridades. Bien mirado el problema nada de extraño tiene que el político y el gobernante latinoamericano, consciente o inconscientemente, rehuyan comprometerse a la idea de un plan económico y menos todavía a su fiel ejecución. En rigor, la vieja metáfora de que un estadista es el timonel que conduce la nave del Estado a puerto seguro, ha dejado de tener realidad, aun la más remota. Hace tiempo que las veinte naves latinoamericanas navegan a la deriva, dando bandazos de un lado a otro, sea a consecuencia de fuerzas exteriores que no dominan, o de las interiores, cuyo verdadero origen y alcance rara vez comprenden. Adoptar la idea de un crecimiento económico dirigido y comprometerse a ejecutarlo, significa volver al timón, empuñarlo con mano firme, para conducir la nave nacional, inclusive a forzarla a seguir un curso fijado de antemano, imponiéndose, si falta hiciera, al mar embravecido y a la tormenta desatada. Y si uno mide en un rápido repaso, el clima de desalentadora incertidumbre que en el mundo impera, la magnitud y el ritmo veloz de los cambios, las dificultades intrínsecas muy grandes de trazar un plan de desenvolvimiento económico y de ejecutarlo, uno tiene que reconocer que es más dulce y cómodo navegar a la deriva, porque así, al menos, ignora la proximidad del desastre.

EL  
BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S. A.  
anuncia la publicación de su libro

LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

que en 990 páginas contiene casi todos los materiales publicados en *Comercio Exterior* de 1957 a 1963 en relación con la integración económica latinoamericana y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Los capítulos que forman esta obra son:

- I.—*Antecedentes*
- II.—*Obstáculos y Perspectivas*
- III.—*El Intercambio Dentro de la ALALC*
- IV.—*Integración Agrícola*
- V.—*Integración Industrial*
- VI.—*Problemas Financieros*
- VII.—*La CEE y la ALALC*
- VIII.—*El Sector Privado y el Mercomún*
- IX.—*Integración Centroamericana*

PRECIO DEL EJEMPLAR: \$50.00

Solicitudes al

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

Venustiano Carranza 32, cuarto piso

México 1, D. F.