

# POLÍTICA Y POLÍTICA ECONÓMICA EN LA AMÉRICA LATINA

DANIEL COSÍO VILLEGAS,  
*del Colegio de México*

DEDICADO 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. Ésa 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 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 al 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

\* Estas páginas se redactaron para un Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en la América Latina, convocado por Naciones Unidas, UNESCO y CEPAL.

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 extremoso de la filosofía político-económica 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 económico-social 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 construyó exclusivamente 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 político-económica 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 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 sienten 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 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 en 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 corazón 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 aquélla; 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 olfato, o del tacto; valorarlas, es una función de la inteligencia; y atacarlas y consumirlas, 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), 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 nacional. 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.

ÉSTAS 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, están 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 persisten-

cía, acabaron por afectar a todas las clases sociales. Tal ha sido, en primer lugar, las economías monocultoras; 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 adversa al intervencionismo estatal, es el del 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 puede y debe 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 quizás ni siquiera las facultades legales necesarias— para echarse a cuestras, 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 quizás 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 otra parte, 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 abstuvieron 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 dos 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 cuál 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 liberto 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 fortalecer 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 podía 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 alguno, donde el estado y el gobierno vivieran 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 pú-

blica, 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 insoslayable 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 y sindical libre, espontánea, puede acabar por crear fuentes de intranquilidad, cuando no de protesta y de rebeldía abiertas, pero que, desde luego, le dan al gobierno un signo reaccionario y de insensible 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 verdade-

ras 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 aun 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, despidiendo un tufo 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 descarnadamente 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 ha 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. Aun esos mismos problemas se tratan casuísticamente, es decir, sin normas generales, hasta el punto de crear una psicología 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, quizás 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 de maniobra. Otro motivo que pesa bastante es el interés que tiene en 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? Parece que, en principio, no puede sostenerse tal tesis, 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 aprobar 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 declaradas 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 quizás 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 privada 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 reglamentaria 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 aun 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 informados. 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 económicas sociales. 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, quizás no tanto de los propósitos cuanto de las quejas y de las 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 intrínseco, 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 que en verdad tropieza en la América Latina la idea de encauzar 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 tiene 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, principiemos 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

veinticinco años ningún gobierno latinoamericano ha dejado de hacer grandes obras públicas, ni gobernante que no haya presumido 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 aun antes de darse la primera palada de una obra, y que en todo tiempo fueron el signo más visible de ella, captaron 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, teléfonos, 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 relaciones establecidas, 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), quízás toquemos con ella el verdadero fondo de la cuestión. Los técnicos que deben concurrir al establecimiento del plan de

tales, se h  
y debe ir  
cias excep  
el debilita  
titado a l  
in Franci  
en el terr  
mucho, la  
africano:  
detallada  
Italia, s  
del Sur  
años —en  
gica—, qu  
consecuer  
as y la pé  
o más bie  
consultivo  
sin embar  
onomía he

el único, en  
arrollo es l  
ional a va  
desde luego  
vagament  
principale  
es contra e  
como a lo  
ciento cin  
s de la Me  
debe habe  
gigante d  
d continen  
es, además  
tanto en su  
ción econó  
anzante est:

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 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 manejarlas directamente, son responsables de la resultante de las fuerzas políticas; tanto es así, que la his-