

LA NUEVA POLITICA MEXICANA DE OBRAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO

Luis E. BRACAMONTES

Una de las características más sobresalientes de nuestra época es la importancia tan grande del papel que desempeña en el mundo contemporáneo la política del Estado en materia de obras públicas, como resultado de una nueva concepción, dentro de la cual las obras públicas no sólo tienen la función específica de constituir la infraestructura física de los servicios sociales, conforme a la definición clásica contenida en la doctrina tradicional. También deben cumplir otra función, de índole más general, que considera a la política de obras públicas como el instrumento más poderoso y efectivo, en los países históricamente más retrasados, para acelerar el ritmo de su desarrollo económico y para distribuir más equitativamente su desarrollo social entre las diversas regiones geográficas, entre las distintas actividades económicas y entre las diferentes clases de la población. Y, en los países más desarrollados, para estabilizar el funcionamiento de su estructura económica y social, contrarrestando la tendencia cíclica a caer periódicamente en la depresión, y a provocar la ruina de gran parte del capital privado; el paro forzoso de una gran proporción de la fuerza de trabajo; el derrumbe vertical del nivel de vida de la mayoría de la población y la frustración de las generaciones más jóvenes.

Esta nueva concepción no ha surgido ayer, ni apareció de súbito, ni es fruto de la evolución histórica de la doctrina tradicional en materia de obras públicas, sino que nació, originalmente, y se ha ido formando, de un modo lento y progresivo, en el transcurso de la última media centuria, como respuesta a una urgente necesidad histórica, planteada por los cambios tan profundos que han venido transformando radicalmente la estructura econó-

mica y social del mundo, desde las primeras décadas del siglo veinte. El primero de ellos es la larga serie de revoluciones nacionales y populares, que dio principio ya hace casi dos tercios de siglo, y a través de la cual los pueblos del Tercer Mundo, como ahora los llamamos, se han ido poniendo en pie de lucha para lograr que los países en que viven se conviertan de agrarios en industriales, y de rurales en urbanos, como ha ocurrido en las naciones hoy desarrolladas; para conquistar su plena independencia política y económica; para elevar el miserable nivel de vida de su población; para contribuir a mantener la paz entre las grandes potencias; para lograr un más justo reparto internacional de la riqueza y del ingreso mundiales, y para conseguir que se sustituya la forma verdaderamente patológica de industrializarse y de urbanizarse, tanto desde el punto de vista físico como mental, que se ha impuesto en los países más desarrollados, por un modelo de desarrollo integral, pensado, diseñado y construido para hacer al hombre cada vez más humano, y no para volverlo un robot en medio de una selva de máquinas.

Era natural que esta nueva concepción de la política de obras públicas, como instrumento para acelerar y equilibrar el desarrollo social y económico, naciera, por vez primera, precisamente en un país históricamente retrasado, y justamente en el país en que estalló la primera revolución nacional y popular de la era moderna. Esto es, en México, y en 1910, cuando el violento huracán de la Revolución Mexicana ahogó a la tiranía más larga y feroz de la América Latina en un inmenso mar de sangre, derramada durante una década de guerra civil por más de un millón de mexicanos, pero después de la cual ya pudo instaurarse definiti-

vamente, en 1920, un nuevo régimen político, con una nueva doctrina social y con un nuevo programa de gobierno, que el pueblo en armas consagró como ley suprema de la nación, en la Carta Magna hasta hoy vigente. Y lo primero que hizo ese nuevo régimen fue imponer una nueva política en materia de obras públicas, por completo opuesta a la que había hecho tan tristemente célebre a la dictadura porfirista, por su notoria tendencia a disfrazar el gran atraso histórico del país, así como el espantoso estado de explotación, de indigencia, de ignorancia, de enfermedad y de luto en que se hallaba hundido el pueblo, con la construcción de costosas obras suntuarias, sobre todo en la capital de la República, destinadas a ocultar ante el mundo que México seguía siendo una nación mestiza e indígena, y a presentarla como una nación blanca, como una nación europea, en una palabra, como una nación «civilizada».

Para comprender cuál era la magna tarea que la Revolución Mexicana iba a encomendar, a partir de ese momento, a las obras públicas, dentro de la nueva política de desarrollo social y económico, es menester señalar, con la mayor precisión y sencillez posibles, a qué se debía el atraso histórico de México en 1910, y cuáles eran las condiciones esenciales para que se fuera convirtiendo en una nación desarrollada, como medio de alcanzar los grandes objetivos históricos de su movimiento revolucionario. La manera más simple y directa de hacerlo sería recurrir al método usado todavía hoy en los estudios económicos internacionales comparados, consistente en considerar que el desarrollo económico se origina cuando el crecimiento de la producción es superior al crecimiento de la población, es decir, cuando aumenta el producto por habitante. Según esta concepción del desarrollo, se puede considerar que un país, o un grupo de países, es más o menos desarrollado que otro país, o que otro grupo de países, según que su producto por habitante sea mayor o menor. Pero son todavía tan deficientes las estimaciones hechas hasta ahora por diversos autores sobre el producto nacional de la gran mayoría de los países en desarrollo, cuando se refieren a fechas anteriores a 1929, que su empleo puede conducir

no sólo a errores muy graves, sino a verdaderos absurdos.

Como los cálculos que se han llevado a cabo sobre el producto nacional de México no caen dentro de ese juicio crítico, aunque se trata de estimaciones todavía en proceso de rectificación, tomaremos como base de nuestras reflexiones la cifra correspondiente al producto bruto por habitante en 1910, que ascendió a 165 pesos anuales, a precios corrientes, o sea con el poder adquisitivo que la moneda nacional tenía en esa fecha. Para darnos cuenta de hasta qué punto era bajo el nivel de desarrollo que indicaba esta cantidad, debemos, por una parte, convertirla a pesos de una fecha más próxima a la actual. Por ejemplo, a 1970, y entonces resultan no 165 sino 2.082 pesos anuales, porque los precios se elevaron casi 14 veces de 1910 a 1970. Esta cantidad equivalía a un producto por habitante al día de 5,70 pesos, del que nada más se podría destinar al consumo privado el 80 %, o sea 4,56 pesos. Eso era todo lo que México podía dar a cada uno de los 15 millones de mexicanos que había en 1910, aun en el supuesto de que a cada uno se hubiera repartido cada día la misma cantidad de dinero. Con esa suma no alcanzaba ni para vivir en la pobreza, esto es, teniendo aunque fuera lo mínimo indispensable, sino en la más negra de las miserias. Y peor aún si se tiene en cuenta que, cuando menos la mitad de todo el ingreso personal se quedaba en manos de no más de la décima parte de las familias más ricas, mientras que el 90 % restante de la población sólo recibía el 50 % sobrante del ingreso, es decir, no 4,56, sino nada más el equivalente a 2,28 pesos diarios, con el poder adquisitivo de 1970.

Por otra parte, podemos comparar también los 165 pesos anuales por habitante que nuestro país producía en 1910, con lo que producía por persona, en la misma fecha, uno de los países ya entonces más desarrollados, los Estados Unidos : 349 dólares. Como en 1910, el tipo de cambio de nuestra moneda estaba a razón de 2 pesos por un dólar, nuestro producto anual por habitante resultaba ser de 83 dólares, esto es, 4,2 veces menos. Eso quería decir que si podíamos en lo futuro acelerar

nuestro desarrollo económico, seguramente alcanzaríamos el mismo nivel de los Estados Unidos en igual tiempo, o tal vez en un plazo histórico más breve. Sí ¿pero cuánto había tardado en lograrlo los Estados Unidos? Sin duda más de un siglo, porque consultando la *Historia Estadística de los Estados Unidos*, se observa que consiguió duplicar su ingreso por habitante en cinco décadas, de 1860 a 1910, lo que hacía suponer que podría cuadruplicarlo en cien años. Sin embargo, era posible que el tiempo se acortara, porque en México la población venía creciendo, en la década 1900-1910, con un ritmo anual del 1 %, equivalente a la mitad de los Estados Unidos : 2%. El problema consistía, entonces, en elevar al máximo la tasa de aumento de la producción, que en México había venido siendo, en los tres últimos lustros, de 1895 a 1910, sólo de un 4 % por término medio anual. ¿Porqué era tan baja? ¿Qué se debía hacer para que subiera, primero al 5 %, después al 6 %, tal vez más tarde al 7 %?

Desde luego, era evidente que ni el capital privado, ni el gobierno, juntos, invertían cada año una proporción suficiente de lo que el país producía, para que el capital de la nación creciera con mucha mayor rapidez e hiciera aumentar también, con un ritmo más veloz, el producto anual. Efectivamente, de cada 100 pesos que el país producía al año, apenas reinvertía 10, de los cuales cuando menos 4, el 40 %, tenían que emplearse en reponer el desgaste del capital nacional empleado en producir, y sólo 6 iban a aumentar dicho capital. Pero como cada uno de estos 6 pesos sólo generaba 67 centavos de aumento en el producto, entonces éste sólo podía crecer 4 pesos más, o sea un 4 %. En consecuencia, para que el producto aumentara un 5 % al año, se debía reinvertir no 10 pesos de cada 100 producidos, sino 12,5, y esta proporción debía subir a 15 pesos si se deseaba que el producto aumentara un 5 % anual, y a 17,5 pesos si se proyectaba que el producto aumentara un 7 %.

Ahora bien, en 1910, de los 10 pesos de cada 100 del producto que se reinvertían anualmente el capital privado ponía 7 y el gobierno 3.

Y esta proporción de lo que se reinvertía nunca aumentaba, porque ni el capital privado ni el viejo gobierno, podían o querían aportar más. En cuanto al capital privado, debía darse por seguro que jamás lo haría, en virtud de la clase de actividades en que prefería mantener sus inversiones. La gran mayoría, que era de origen extranjero, sólo tenía interés en la minería, en los ferrocarriles que había construido para exportar los minerales y en la extracción de petróleo y en la energía eléctrica. Fuera de ello, la mayor parte de sus ganancias, que eran sumamente cuantiosas, se remitían a las matrices de las grandes corporaciones transnacionales, y sólo la menor parte se reinvertía en México. En cuanto al capital nativo, su principal negocio seguía siendo la explotación de sus enormes latifundios, a base de la esclavitud y de la servidumbre por deudas, de más de tres millones de campesinos, cuyo trabajo era la principal fuente de las portentosas rentas que los grandes terratenientes derrochaban a manos llenas en las más lujosas urbes europeas.

No le quedaba, pues, más recurso al nuevo régimen que ir elevando progresivamente la parte que aportaba el gobierno — los 3 pesos de cada 10 —, ya que el capital privado siempre continuaría contribuyendo con los mismos 7 pesos, lo mismo si el total siguiera siendo 10, que si aumentara a 12,5, a 15 ó a 17,5, para que el ritmo anual del crecimiento económico se elevara del 4 al 5, del 5 a 6 y del 6 a 7 por ciento. Pero si el gobierno debía completar el faltante, debía aportar no nada más los mismos 3 pesos, sino primero 5,5, después 12 y más tarde 14,5, en cuyo caso la proporción de la inversión pública dentro del total subiría, del 30 al 44, al 53 y al 60 % o más. Esto implicaría, lógicamente, un aumento muy acelerado del gasto público, y no sólo por concepto de capital, sino también en cuenta corriente, porque si bien es cierto que la construcción de las obras públicas requeriría un incremento correlativo de la inversión del gobierno, también es verdad que para conservarlas y mantenerlas, lo mismo que para administrar y operar los servicios sociales correspondientes, era de preverse una gran expansión de los egresos destinados al

pago del personal y de la adquisición de bienes de consumo.

Es en este punto que el nuevo gobierno debía enfrentarse a la cuestión toral : ¿Con qué dinero se iban a costear todos esos gastos? Porque era patente que el gobierno federal recibía una proporción muy baja del producto nacional : casi el 5 % en 1910, aunque realmente esta cifra se elevaba hasta cerca del 8 %, si se incluían los ingresos de las entidades federativas y de los municipios, y hasta más, si se convenía en considerar como parte del presupuesto del sector público los ingresos del principal sistema ferroviario de la nación, del que el antiguo régimen se había convertido, tres años antes, en su principal accionista. Pero los ferrocarriles gastaban casi la totalidad de sus ingresos en su propia explotación, y los gastos de administración consumían, junto con el sostenimiento de los servicios públicos más elementales, la mayor parte de las entradas, por lo demás bien escasas, de los gobiernos estatales y municipales. Y en cuanto al gobierno federal, era muy explicable que si sólo recibía el 5 % del producto nacional, no pudiera aportar, junto con los estados y los municipios, más de un 2 % del mismo a la inversión pública, si se toma en cuenta que, del total de sus ingresos, dedicaba un 28 % a pagar la deuda pública, otro 20 % a fines militares, y un 26 % más a gastos de administración. Así que sólo le quedaba el 26 % restante para la construcción y la conservación de obras públicas cuya finalidad era fomentar el desarrollo económico, promover el desarrollo social y ampliar la infraestructura básica de ambos aspectos del desarrollo histórico.

Pero además, a reserva de poner en práctica todas la formas imaginables de contar con más recursos, era esencial, por ser éstos tan pequeños en relación con las necesidades, saber en qué debían gastarse, de acuerdo con el programa de reformas sociales y económicas por el que había combatido la Revolución Mexicana. En primer término, rescatar para la nación el pleno dominio de sus recursos naturales. En segundo lugar, devolverles a los campesinos la tierra que les habían arreba-

tado los grandes terratenientes, y hacerla producir cada vez más. En tercer término, para quienes eran asalariados, hacer que sus patrones les dieran mejores condiciones de trabajo. Y para conseguir todo esto, gastar cuanto dinero se pudiera en las dos cosas de las que dependía el éxito de todas las demás, y llevarlas a cada una de las comunidades, sobre todo a las más pobres y atrasadas : un camino y una escuela, o sea lo que ahora nosotros llamaríamos la infraestructura espiritual del desarrollo histórico.

La verdad es que, durante los dos tercios de siglo que lleva de gobernar a la nación, el régimen revolucionario se ha esforzado, hasta el límite máximo de sus posibilidades, para dar cumplimiento a esta promesa, la más sagrada de todas. Si se hace la cuenta de todo el dinero que el sector público ha invertido desde 1911 hasta ahora, en todas las ramas del desarrollo social y económico del país, se constatará que a ninguna de ellas ha dedicado más recursos que a las comunicaciones y a los transportes, ya que en su construcción, conservación y modernización ha concentrado nada menos que 33 %, la tercera parte de todos sus gastos por concepto de capital. Y si la misma cuenta se hace con el total del dinero erogado por el sector público, también de 1911 al presente, en gastos hechos por concepto de administración y de operación de los servicios públicos, también se comprobará que a la educación se le ha dedicado, una parte mayor que a cualquier otro ramo del total de los gastos corrientes.

Sin embargo, debemos reconocer que este enorme sacrificio de nuestro pueblo ha dado un resultado muy distinto en lo que atañe a la formación, por un lado, de la infraestructura espiritual, y, por otro, de la infraestructura material de nuestro desarrollo histórico. La promesa de la Revolución Mexicana, de dar una escuela a cada una de las comunidades rurales, ha sido ya cumplida hasta un grado tal, que hoy existe un centro de cultura elemental en la gran mayoría de las 42.000 localidades campesinas con más de 100 habitantes que hay en el país. El servicio educativo abarca

actualmente a mucho más de las tres cuartas partes de toda la población en edad escolar primaria, y no nada más en las ciudades, sino también en el campo, o sea exactamente el contrario de lo que sucedía en 1910. Debido a ello es que ahora se enfrenta al problema de que necesita extenderse al resto de la población rural, la que vive diseminada entre las 55.000 comunidades campesinas con menos de 100 habitantes, y el principal obstáculo para hacerlo es la falta de vías de comunicación, sin las cuales los niños y los adultos no se pueden concentrar con facilidad y rapidez en las localidades mejor ubicadas.

Lo más grave es que esta dificultad de hecho también existe en casi todas las 74.000 comunidades campesinas con menos de 500 habitantes que hay en el país, y que apenas hace tres años, en 1970, acontecía lo mismo en las casi 12.000 localidades rurales que tenían una población entre 500 y 2.500 personas. O sea que hasta hace un quinquenio antes de 1968, no habíamos dado ni un paso para construir un solo camino rural, a pesar de que la nación ya nos había dado, hasta 1970, alrededor de 60 millones de pesos calculados a precios de ese año, para el cumplimiento de esa promesa. Y es que, sin facultad ni derecho alguno habíamos decidido mejor gastar ese dinero en construir primero una red troncal de 70.000 kilómetros de longitud, con características para un tránsito de 2.500 vehículos diarios, en la cual según los estudios hechos después, revelaron que no circulaba diariamente ni una quinta parte, excepto en el 30 %. ¿No debimos acaso haber construido esa red troncal con especificaciones semejantes a las de la mayor parte de las carreteras hechas en los países europeos más ricos, y haber dedicado el dinero restante a transformar muchos miles de kilómetros de brechas antiguas en modestos caminos rurales modernos, ya que con el costo de un kilómetro de una de las muchas carreteras vacías se hubieran podido construir diez kilómetros de esos pequeños caminos; se hubieran comunicado con ellos a dos o tres localidades rurales; se hubiera integrado así muy pronto una gran red de caminos alimentadores, y a través de éstos

hubiera fluído el tránsito hacia la red troncal, y viceversa?

Se me podría decir que habíamos procedido acertadamente, conforme al orden natural de las cosas, que aconseja hacer primero lo principal y después lo secundario, sobre todo cuando los recursos no alcanzan para realizar al mismo tiempo, ambas cosas, y que así como antes estuvo bien que invirtiéramos 60.000 millones de pesos en construir la red troncal, ahora también estaría bien gastar una parte de otros 60.000 millones de pesos durante los próximos años en convertir muchos kilómetros de brechas en pequeños caminos rurales, siempre, por supuesto, que esa proporción fuera la menor posible, para poder así continuar dedicando la mayor a hacer grandes carreteras. Y, por supuesto, yo también seguiría negando rotundamente la validez de esa argumentación, en primer lugar, porque, en mi concepto, no se puede aseverar que construir una red troncal es más importante, ni tampoco menos, que construir su red alimentadora y que aquello sea lo principal y esto lo secundario, pues ambas son igualmente indispensables. En segundo término, seguiría negando que con el mismo dinero utilizado en construir la red troncal hubiera sido imposible construir, simultáneamente, la red alimentadora. Para demostrarlo voy a servirme de un cálculo muy sencillo. Si de los 60.000 millones de pesos se hubieran empleado 45.000, las tres cuartas partes, en hacer la red troncal, hubiéramos podido muy bien construir hasta 1970, sus mismos 70.000 kilómetros, sólo que con especificaciones adecuadas para un tránsito diario menor, en promedio, a 2.500 vehículos diarios, y con un costo medio por kilómetro inferior también en un 25 %, que podía estimarse en cerca de 650.000 pesos, calculado a los precios de 1970. Entonces, con los 15.000 millones de pesos restantes se hubieran podido construir también 300.000 kilómetros de pequeños caminos rurales, transformando las brechas existentes, y se hubieran podido comunicar todas las 33.000 localidades rurales con más de 200 habitantes, que se censaron en 1970. Y así ya se hubiera hecho en el pasado, la tarea gigantesca que el Presidente Luis Echeverría

le ha encomendado iniciar a la Secretaría de Obras Públicas. Así también se hubieran podido destinar estos seis años a construir la segunda gran red de pequeños caminos rurales, que permitiría comunicar a las 55.000 localidades campesinas más pequeñas, y extender hasta ellas, tanto el servicio educativo como los demás servicios económicos y sociales. Pero, por encima de todo, así se hubiera vuelto también una realidad otra promesa más sagrada la que hizo nuestro pueblo sobre la tierra empapada aún por la sangre, de más de un millón de mártires, sin nombre y sin rostro, que lo habían dado todo, ni siquiera ellos que jamás habían tenido nada, ni siquiera una tosca cruz de madera, que recordara en que aquí en México, al comenzar el siglo veinte, la primera revolución nacional y popular de la era moderna, la gloriosa Revolución Mexicana, prometió, y lo va a cumplir, llevar a cada poblado, hasta el más pequeño y remoto, dos cosas : un camino y una escuela.

En el necesario ajuste, por razones de época y de circunstancias de México y del mundo, que el señor Lic. Luis Echeverría, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, está llevando a cabo, a nuestro desarrollo social y económico se pretende, con base en la educación y estando cada vez mejor integrados también físicamente, en la forma ya expuesta, que las obras públicas, debidamente coordinadas con las demás acciones de gobierno, que en conjunto son la Administración, proporcionen al mexicano una vida digna, con sentido humano, satisfaciendo para el mayor número en lo inmediato, los requerimientos mínimos; sentando las bases para que en un razonable futuro ese número incluya a todos nuestros compatriotas, evitando así una inadecuada política de desarrollo, a costa de regiones y habitantes de las mismas, marginados del mismo.