

# EL PAPEL DE LA EMPRESA PRIVADA EN UN PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL\*

Por JOSÉ GONZÁLEZ PEDRERO

## Introducción

EN México ya no se discute sobre lo recomendable que resulta contar con un instrumento de planeación del desarrollo económico nacional. El plan se considera indispensable para armonizar el crecimiento de la producción con la extensión sistemática del mercado (preservarlo a la economía contra los nocivos efectos de la inflación o del paro); para romper los "cuellos de botella" que dificultan el desarrollo de la industria y, de modo especial, para estimular la desconcentración geográfica de las empresas mediante la realización de un esfuerzo programado de desenvolvimiento económico regional.

A este respecto, es ilustrativo el conocimiento de los criterios sustentados recientemente por algunos de los miembros más destacados del sector privado de nuestro país, en relación con la necesidad o conveniencia de un plan de desarrollo económico y social.

Don Alfonso Cardoso, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, organismo que agrupa a 19,000 industriales, principalmente pequeños y medianos, afirmaba en un discurso pronunciado ante el Presidente de la República el 12 de septiembre de 1963: "La Carta de los Industriales Mexicanos de Transformación, elaborada en el año de 1953, propone como uno de los criterios básicos del crecimiento industrial su orientación, mediante una acción coordinada de fomento elaborada conjuntamente por el Estado y las fuerzas productivas, poniendo especial atención en el propósito de obtener articulación y organicidad en el desenvolvimiento industrial. Igualmente considera esencial la elaboración de una planeación interindustrial, de manera que las industrias se eslabonen entre sí y se llenen los huecos y lagunas existentes en la actualidad. Y por ese camino nos proponemos seguir".

La misma institución, refiriéndose al carácter que debe tener el plan, manifiesta en la publicación titulada "La CNIT frente a la problemática del desarrollo económico de México": "El plan debe consistir en todo un sistema de intervenciones estatales sobre el libre juego de las fuerzas del mercado, condicionándolas de tal manera que coadyuven a impartir un impulso ascendente al proceso social. La iniciativa privada debe también continuar el proceso de su organización... y realizar los estudios del sector que puedan ser oídos e incluidos en los planes de desarrollo nacional".

En las conclusiones del V Congreso Nacional de Industriales, celebrado bajo el patrocinio de la Confederación de Cámaras Industriales del 19 al 21 de febrero anterior,\*\* se determinó lo siguiente:

"El objetivo primario de una buena planeación económica debe ser el acelerar el desarrollo económico. Con este objeto es necesario que el sector privado en colaboración con el sector público, dediquen sus mayores esfuerzos para remover los obstáculos que entorpezcan la afluencia de la inversión y para crear las condiciones más propicias a fin de que la inversión de dicho sector privado conduzca a la producción de bienes y servicios en gran abundancia, cada vez de mejor calidad y a los más bajos precios, en beneficio del consumidor."

El Lic. Roberto Guajardo Suárez, presidente de la Confederación de Centros Patronales de la República Mexicana, al inaugurar el 12 de mayo de 1964 la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, y refiriéndose a los objetivos que a su juicio deben presidir la política oficial, recomendaba: "Consideramos que la política fiscal del Estado debe integrarse en el contexto de un programa de desarrollo democrático integral, por lo que ha de utilizarse, no sólo para atender los servicios públicos tradicionales, sino también para formar una infraestructura económica y social, promover la actividad productiva privada y la plena utilización de los recursos disponibles, lograr una óptima distribución del ingreso, preservar la estabilidad económica del país e impulsar su desenvolvimiento".

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, que patrocinan la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, señaló en un estudio reciente "la urgente necesidad que en nuestro país existe de programar el desenvolvimiento industrial, mediante la creación de un instrumento de fomento que tienda a racionalizar las inversiones, tanto privadas como públicas, para acelerar el desarrollo económico... y elevar el nivel de vida de la población".

Las citas anteriores bastan para informarnos del franco deseo que en los medios privados de nuestras organizaciones económicas existe de integrar los esfuerzos de todos los sectores dentro de un instrumento adecuado de planeación que coordine los trabajos para acelerar el ritmo de nuestro desarrollo. No obstante, el acuerdo general que priva respecto de la conveniencia del plan se diluye un tanto al considerar los alcances reales del mismo como elemento promotor de la actividad económica.

Algunos, como los industriales que suscribieron la última "Carta Económica Mexicana" (producto del citado V Congreso Nacional de Industriales), precisan que "la planeación debe realizarse por sectores" y es una labor que, dado nuestro régimen de libre empresa, "corresponde al sec-

\* Tomado de un documento de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

\*\* 1964.

tor privado" desarrollar. Otros, como los empresarios de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, precisan que "El Estado debe coordinar y ordenar el desarrollo económico... atendiendo a los intereses nacionales y procurando la conciliación de los intereses públicos y los particulares". En esta función, la acción estatal no debe concretarse a satisfacer necesidades de infraestructura, sino que incluso "debe concurrir directa e indirectamente en la inversión industrial... con carácter supletorio y marginal".

Colateralmente, se discute sobre los objetivos fundamentales que debe perseguir el plan. Para los industriales, el plan "consiste en determinar las industrias que pueden ser desarrolladas para la transformación de nuestras materias primas ya sean de origen vegetal, animal o mineral. (1) Para los patronos —aquellos agrupados en la Confederación respectiva— no debe buscar sólo el progreso, término abstracto para estos empresarios, sino el logro de "una vida económica ordenada... (dentro de) valores supremos de justicia y libertad", condenando "todo proteccionismo, todo paternalismo —estatal, patronal o sindical— que se arroge al papel de providencia". (2) Y por el estilo, los banqueros desearían un programa de desarrollo que tendiera hacia el fortalecimiento sistemático del ahorro nacional, con miras a integrar poderosos elementos financieros como sólidos cimientos de progreso.

Todas estas argumentaciones revelan una cierta confusión. Por un lado, se "siente" la necesidad de un plan. Por otro, se teme que intrínsecamente ese plan signifique "un paso más" hacia el totalitarismo o, en el menos malo de los casos, que descuide los intereses del sector.

La pregunta que debemos hacernos, atendiendo a las situaciones anteriores, es clara. ¿Existen en México bases para el desarrollo de un plan que aglutine los esfuerzos de los sectores público y privado, que preserve los intereses de todos y, particularmente, que permita una participación operante de los empresarios privados en su mecanismo administrativo y de ejecución? En seguida trataremos de contestar esta pregunta.

## Las Bases para una Planeación Económica en México

En primer término, la posibilidad de elaboración de un plan en las condiciones previstas, recibe un apoyo indiscutible en el *convencimiento general* de su absoluta necesidad para evitar los desperdicios que propicia un crecimiento empírico e improvisado. En segundo lugar, la existencia de valiosas experiencias continentales y extracontinentales de naciones que practican con éxito la planeación de sus economías, de gran semejanza con la nuestra, avala también cualquier esfuerzo que realicemos para su preparación.

En efecto, economías europeas y asiáticas en que coexisten los 3 sectores que definen también a nuestra estructura (sector estatal, sector de pequeños productores y sector propiamente capitalista), llevan a cabo con resultados positivos planes de desarrollo económico nacional. Como ejemplos podemos citar a las democracias populares europeas (con un régimen de transición entre el capitalismo y el socialismo), a la India y, en un nivel de mayor industrialización, a la Francia de nuestros días. De este modo, creemos que puede probarse que la planeación de la economía no es privativa de países totalitarios, sino que es posible en naciones de economía libre que cuenten para su desarrollo con la existencia y el peso de un sector público organizado, cuyos objetivos económicos y sociales puedan ser catalogados como de alcances verdaderamente modernos.

### Consideraciones previas

Antes de intentar la determinación del probable papel que podría corresponder a la empresa privada dentro de un plan de desarrollo económico nacional, conviene precisar en qué pueden consistir las funciones de planeamiento en una economía basada en la libre empresa, así como el método que se utilizaría para que el órgano de planeación se enfrentase a los problemas que encuentre.

A nuestro juicio, la política de planeación posible en nuestro medio no puede tener, por ahora, más que dos alcances:

- a) La canalización programada de las inversiones públicas, y
- b) La creación de incentivos y estímulos para que las inversiones privadas se dirijan a determinados campos de actividad.

La capacidad de orientación de las actividades particulares está necesariamente restringida por la existencia de la llamada economía libre y, por lo mismo, la función del órgano de planeación se reduciría a crear las "condiciones de ambiente" favorables al desarrollo de las actividades privadas y a determinar, aquí sí obligatoriamente, el programa más adecuado para las inversiones del sector gubernamental.

La regulación indirecta de la inversión privada a través de estímulos, debería tener, en primer plano, los objetivos de incremento de la capitalización nacional (que requiere de la aplicación de medidas tendientes a incrementar la inversión y a liberar a nuestra economía de la nociva influencia actual de las inversiones extranjeras directas) y de otorgar la necesaria atención para cubrir las lagunas que actualmente presenta nuestra estructura productiva.

El sistema económico mexicano hace inevitable que pensemos con el suficiente detenimiento en las complicaciones que traería una planeación rígida y que pretendiera imponer metas a lograr para cada uno de los sectores productivos.

Nuestro sistema económico se nutre en parte muy importante de la actividad del sector social que ha dado en llamarse "iniciativa privada", cuya dinámica actividad exige ciertas facilidades ambientales para emprender negocios voluntariamente. Esta situación es un hecho consumado y, por lo tanto, nos impone pensar en un tipo de planeación que posea una gran flexibilidad; en un método que preserve los derechos de acción individual y que, sin embargo, envuelva al inversionista privado en un todo que persiga el objetivo nacional de organizar la producción de modo que se adapte a las necesidades de la sociedad. Esto es, habremos de encontrar una fórmula que nos permita llegar a una funcional planeación de estilo "democrático" que escuche y tome en consideración los intereses y planes de los empresarios privados y que, más que obligar, oriente, estimule, indique a estos últimos la mejor forma de utilizar los recursos a su disposición, dadas las características y tendencias de la economía y del mercado.

La participación de la iniciativa privada en la formulación y ejecución del plan nacional de desarrollo no sólo es, pues, recomendable, sino además indispensable si queremos aglutinar a todos los sectores en el esfuerzo nacional de superación.

### ¿En qué momento podría intervenir el sector privado?

Desde luego, existen algunas etapas que el Estado, en su papel directriz que necesariamente habría de corresponderle, debería cubrir bajo su exclusiva responsabilidad. La fijación de la tasa de crecimiento que se proyecta para la economía en su conjunto, para los volúmenes físicos de ocupación y consumo y la relación que, previa cuenta del progreso de los métodos técnicos de producción, se estime conveniente lograr entre la producción de bienes de capital y de bienes de consumo, son ejemplos claros en este sentido.

La participación de los productores privados sería útil e indispensable a la hora de señalar las metas físicas de producción y de servicios más detalladas, dentro de cada rama de la producción. Especialmente debería acudirse a la empresa privada en el momento de fijar las producciones deseables y posibles en industrias particulares y diferentes tipos de producción agrícola.

Las proporciones microeconómicas en la producción de los diversos bienes y servicios son indispensables, por la necesidad de equilibrar la producción de cada artículo y la cantidad de éste que se utilizará para el consumo o para la producción de otros, lo que implica que los objetivos de producción de las diversas industrias y de las distintas ramas de la agricultura deberán coordinarse mediante balances de insumo producto y de consumo. Estos balances, que corresponderían a las industrias individuales y a los diversos tipos de producción agrícola, debidamente coordinados con la política comercial externa, se enclavarían posteriormente dentro de balances macroeconómicos similares, relativos a las ramas de la economía nacional.

La orientación gubernamental del plan, siguiendo las consideraciones que hacemos anteriormente, se realizaría en cuanto al nivel de las inversiones privadas por conducto de los instrumentos de promoción y fomento al alcance del

(1) Primer Congreso Nacional de Industriales de Transformación. México, 1947.

(2) Discurso del Lic. Guajardo Suárez en la inauguración de la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, mayo de 1964.

Estado para estimular las producciones necesarias. Sin embargo, para nadie es desconocido el hecho de que existen sectores básicos de la producción, en manos de empresarios particulares, que ameritarían un ritmo de crecimiento compatible con el desarrollo programado para la economía en su totalidad. En éstos, como en los demás casos, existiría la necesidad de fijar una determinada tasa de crecimiento que requeriría de esfuerzos re-olabados del sector privado, puesto que de alcanzar los objetivos buscados dependería en gran medida el éxito del plan en su integridad.

Por ello, consideramos prudente que en estos casos específicos de renglones básicos para el desarrollo económico nacional, se preserve siempre la facultad discrecional del Estado para que, de presentarse ausencias injustificadas de los sectores privados en materia de inversiones, o deficiencias notables en cuanto a costos de producción o de calidad de los artículos producidos, se hiciera cargo de evitar la formación de un punto de estrangulamiento mediante la atención, ya fuera como empresario único o en colaboración con los empresarios de la rama, del renglón correspondiente.

#### El mecanismo administrativo y la representación gremial

Desde luego, cualquier intento que hiciéramos por establecer un régimen de planeación económica, debería considerar la conveniencia de establecer normas que puedan ser aplicadas, y evitar la formación de organismos administrativos inoperantes para el cumplimiento de su función, pues no se trataría de flotar sobre las corrientes del mercado, sino de orientar y dirigir la economía nacional.

La Dirección Nacional de Planeación Económica tendría un carácter de órgano efectivo de representación gremial a la vez que una estructura suficientemente técnica, y exigiría estar debidamente equipado para el cumplimiento de sus fines y facilitar la operación de los mecanismos representativos.

El órgano de planeación del desarrollo de la economía nacional que sugerimos, además de estar equipado técnicamente para estudiar en conjunto los factores que inciden sobre nuestro sistema de vida, debería llevar la iniciativa en el análisis económico de los problemas, para lo cual sería recomendable que contara con dependencias técnicas auxiliares que realizaran el examen de los obstáculos y propusieran soluciones en forma de programas básicos de inversión.

La Dirección Nacional de Planeación Económica, que sería el órgano supremo, contaría con representaciones del sector oficial —secretarías de Estado y directivos de organismos descentralizados— así como con representantes del sector privado organizado de nuestro país: funcionarios de instituciones existentes en las ramas de la actividad agropecuaria, de la industria y de los servicios. La Dirección Nacional cumpliría el objetivo de avalar la disposición de los sectores público y privado para tomar parte activa en la preparación, en la determinación de metas y en la ejecución del plan.

Administrativamente la función más importante dentro de esta Dirección Nacional sería realizada por un Coordinador General, cuyo nombramiento convendría depositar en la responsabilidad exclusiva del Primer Mandatario del país. Este coordinador general debería ser un técnico reconocido en la materia y contar con el reconocimiento explícito del sector privado organizado del país.

Dos coordinadores auxiliares, uno para atender las necesidades del sector público y otro para coordinar las del sector privado, podrían auxiliar al coordinador general del programa. El coordinador de la parte gubernamental atendería a la más racional canalización de las inversiones del sector público y cuidaría que sus decisiones formaran parte de un programa estructurado y coherente para lograr el desarrollo económico previsto.

En lo que se refiere a las actividades del coordinador del sector privado, convendría dividir el mecanismo de administración en tres direcciones principales: Planeación Agropecuaria, Planeación Industrial y Planeación de Servicios, con las necesarias subdivisiones o departamentos para cada una de las ramas importantes que integran los sectores económicos mencionados. En el caso de la Dirección de Planeación Industrial, se recomienda la existencia de departamentos especializados en industrias extractivas, básicas y de transformación, que a su vez contarían con sectores correspondientes a los renglones industriales que abarcan.

Tanto el coordinador del sector privado como los directores ramales de planeación, los jefes de departamento y de secciones, requerirían ser técnicos debidamente ilustrados de la situación que corresponde a cada una de las activi-

dades que les sean encomendadas. La idea que encierra esta última proposición es la de asegurar la preservación de los intereses de sectores, ramas y renglones económicos en su conjunto, y evitar que prive, en el momento de elaborar el plan, la intención de beneficiar determinado campo con parcialidad.

La finalidad democrática y representativa gremial de la Dirección Nacional de Planeación Económica, como aquí se propone, estaría garantizada de la siguiente manera: en la base de la pirámide administrativa estarían las representaciones seccionales de la iniciativa privada organizada. Estos representantes de las diversas secciones en que se dividen actualmente los organismos que agrupan a los empresarios privados de toda índole, entrarían en contacto con los jefes de sectores nombrados por el coordinador correspondiente para plantear, tanto el cuadro de sus necesidades, como sus ideas respecto de las metas a perseguir y los volúmenes de inversión necesarios para el renglón respectivo.

De este modo, creemos que la Dirección Nacional operaría en una forma práctica y funcional, en donde ambos sectores podrían hacer oír sus requerimientos. Garantizaríamos así la cooperación de todos en los objetivos de desarrollo económico nacional.

#### Resumen

Hoy, en México, en materia de doctrina del desarrollo económico, no se trata ya de argumentar las ventajas que posee la organización económica basada en la propiedad social de los medios de producción, así como tampoco de sublimar la funcionalidad del sistema "autorregulado" por el mecanismo de los precios. Estamos convencidos de que los procesos económicos pueden someterse a normas de previsión racional; que puede influirse conjuntamente sobre la capitalización y sobre las inversiones para imprimir un cierto ritmo al crecimiento de la economía y adaptar la producción a las necesidades del pueblo. Todos consideramos necesario, en fin, coordinar las actividades productivas, la producción de las industrias y de la agricultura, los servicios de transporte y distribución, etc., de tal modo que sea posible alcanzar ciertos objetivos físicos de producción, de ocupación y de consumo, que signifiquen la óptima y más racional utilización de los recursos de que la nación dispone para su desarrollo.

La planeación de la economía mexicana sólo puede tener dos alcances: la canalización programada de las inversiones públicas y la creación de incentivos para que las inversiones privadas se dirijan a determinados campos de actividad. En casos de renglones básicos para el desarrollo económico nacional, sin embargo, y para asegurar la realización del programa de crecimiento, es prudente pugnar porque el Estado conserve la facultad discrecional de evitar la formación de puntos de estrangulamiento.

La planeación eficaz de nuestra economía requiere de un organismo que reúna a los sectores gubernamental y privado, y que permita la participación efectiva y funcional de este último sector en las sucesivas etapas de formulación y ejecución del plan. Tal organismo amerita también disponer de medios reales y de la categoría política suficiente, de tal manera que el peso de su gestión sea decisivo en la tarea de coordinar y dirigir el desarrollo económico y posea la capacidad necesaria para contrarrestar las tendencias al desperdicio de factores productivos, constituyéndose en un instrumento adecuado para la práctica de una política certera de fomento industrial.

En la búsqueda de un proceso más acelerado y congruente de industrialización —que consolide nuestra independencia económica— habría de atender a 3 necesidades fundamentales: a) desalentar la saturación de las ramas industriales que hoy padecen sobreinversión; b) estimular la canalización de inversiones hacia los sectores deficitarios de producción; y c) impulsar la descentralización de la industria y el fortalecimiento de las economías regionales del país, mediante la creación de condiciones adecuadas para el aprovechamiento industrial de la riqueza potencial que encierra la provincia.

Cabe señalar, por último, que nadie debe esperar que la planeación funcione como un sustituto de las reformas estructurales que reclama la economía mexicana. Estas habrán de llevarse a cabo de cualquier manera si deseamos seriamente iniciar un proceso autogenerativo de riqueza, acelerado y compatible con las aspiraciones nacionales de superación. Nuestros objetivos generales deben ser tres: a) la modernización del sector agrícola; b) la rápida industrialización del país, y c) la creación de sólidos cimientos para una sociedad más justa y digna de ser vivida.