Comercio Exterior, vol. 30, núm. 11,
México, noviembre de 1980, pp. 1250-1252

Planeación financiera para el desarrollo

JESUS SILVA-HERZOG F.*

La Ley sobre Planificación General de la República del presidente Ortiz Rubio constituye un antecedente valioso de los esfuerzos por organizar mejor el proceso de desarrollo de nuestro país y buscar la acción coordinada de las dependencias gubernamentales con un carácter eminentemente social. Su verdadera trascendencia radica, sin embargo, en el valor de la decisión política de lanzar una iniciativa alrededor de un tema que, en aquellos años, parecía adelantado a su tiempo.

Conviene recordar que la Ley sobre Planificación no pasó de ser un mero antecedente histórico y que sus frutos concretos apenas fueron perceptibles. Entre otras, la razón básica de sus limitados resultados fue la falta de respaldo financiero a los instrumentos del plan y a su ejecución. Esa carencia, por otra parte, es una experiencia frecuente y repetida y frustra la bondad de la mayoría de los esfuerzos de planificación. En efecto, no es raro que se elaboren trabajos de planeación, sectorial o regional —con ambiciosas metas cuantitativas— los cuales, al no disponer del suficiente apoyo financiero, no pasan de ser el enunciado de buenos propósitos.

De alguna manera, a veces inexplicable, existe una resistencia a considerar con la debida atención y profundidad los aspectos relativos a la programación y disponibilidad de los fondos financieros —así como su origen, destino y calendarización, entre otras cosas— necesarios para apoyar la ejecución de un plan.

Todo ello, a mi juicio, hace resaltar de manera muy clara la importancia de la planeación financiera para el desarrollo. Esta supone, en primer término, un esfuerzo previo de planeación de la economía en su conjunto. En otras palabras, preferir, frente a la improvisación y a las decisiones de coyuntura, un ejercicio racional para ordenar, prever, anticipar y, en esencia, conducir el cambio inherente al desarrollo.

La disponibilidad y la transferencia real de recursos financieros, tanto internos como externos, constituye un limitante al proceso de desarrollo económico en cualquier país. Existen innumerables necesidades y proyectos plenamente justificados, desde el punto de vista económico y social; sin embargo, todos ellos deberán estar dentro del marco de las posibilidades reales de financiamiento y habrá algunos cuya ejecución deberá posponerse. Estamos convencidos de que, en ocasiones, es más costoso dejar de hacer, que hacer; empero, es igualmente válido señalar la necesidad de que ese hacer se haga con eficiencia y sin provocar deformaciones negativas.

Uno de los requisitos fundamentales de la planeación financiera es su congruencia con los objetivos globales de la planeación económica. La planeación financiera no es un fin, como tampoco lo es el esfuerzo de planificación global, sino un medio para facilitar el logro de los grandes objetivos nacionales.

De la misma manera, y para satisfacer los requerimientos señalados, debe abandonarse el esquema de corto plazo y avanzar en los esfuerzos de previsión financiera hacia los plazos mediano y largo. Tampoco es posible limitar estos esfuerzos a las actividades del sector público, sino que se debe pugnar por cubrir los diversos sectores que conforman la economía, públicos y privados, internos y externos.

Por otra parte, los esfuerzos de planeación financiera, como los de la planeación global, deben someterse al proceso permanente de revisión y ajuste que hace imperativo el comportamiento real de las variables.

De conformidad con estos criterios básicos, ¿cuáles son los aspectos fundamentales de la planeación financiera para el desarrollo económico de México en los próximos años? Vale la pena señalar que los objetivos esenciales de la planeación financiera para el futuro próximo consisten en fortalecer su contribución al financiamiento del desarrollo, en apoyar en forma global los sectores prioritarios y en respaldar de modo decidido al federalismo. Por su parte, los diversos instrumentos de la política financiera, tanto de carácter fiscal como monetario y crediticio, han mantenido y mantendrán congruencia en el largo plazo y también fortalecerán gradualmente sus posibilidades reales. Queda ahora como tarea pendiente que debe realizarse pronto, un más refinado intento de previsión financiera que ubique los requerimientos sectoriales y sus metas específicas, asigne responsabilidades por sectores e identifique las fuentes y condiciones de los recursos disponibles.

Las perspectivas de la economía mundial en los próximos años tienen signos poco alentadores. En los grandes países industriales los pronósticos apuntan a una reducción en la tasa de crecimiento, altos niveles de inflación, debilitamiento de la demanda de inversión y aparición de nuevas tendencias proteccionistas.

* Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Ponencia presentada el 10 de septiembre de 1980 en el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, realizado en la ciudad de México.

Por su parte, dado el clima internacional desfavorable, es posible que las economías en desarrollo, en especial los países no productores de petróleo, vean frenado e incluso frustrado su ritmo y posibilidades de crecimiento. Lo anterior obedece, entre otras causas, a su elevado déficit en cuenta corriente y a sus limitadas posibilidades para obtener suficientes recursos financieros del exterior, cuyas condiciones son cada vez más difíciles y onerosas.

En este contexto, las perspectivas económicas de México para los próximos años representan un contraste digno de ser subrayado. En efecto, se estima que el aparato productivo nacional podrá mantener un ritmo de crecimiento real de 7 a 8 por ciento anual, en un proceso acelerado de industrialización, de apoyo al sector agropecuario, de mayor apertura con el exterior y de atención creciente a los sectores sociales de la economía.

Los próximos años plantean un reto formidable para la sociedad mexicana. En casi todos los órdenes aparecen requerimientos cuyo cumplimiento es difícil.

Baste señalar, como lo apuntó el Presidente de la República en su IV Informe de Gobierno, que al finalizar el siglo, en los próximos 20 años tendremos que construir por lo menos un México que representa otro tanto de lo hecho en toda nuestra historia.

Ese reto se manifiesta, por una parte, en administrar una expansión acelerada de nuestra economía, fortalecer nuestra independencia económica y mejorar el bienestar de las grandes mayorías de la población. Como respuesta podemos ahora señalar metas e instrumentos. En este marco, el Plan Global de Desarrollo del presidente López Portillo adquiere una trascendencia y significación indudables. El plan constituye un esfuerzo deliberado e integral para modelar el futuro de nuestro país en un mundo —hay que repetirlo— que se debate en la solución de la coyuntura. Este primer paso, dentro de un largo proceso que muestra la necesidad de un esfuerzo sistemático permanente, plantea metas congruentes con nuestras posibilidades y recursos en el próximo futuro.

Ese enorme esfuerzo de desarrollo representa una tarea paralela en materia de ahorro e inversión. Es indudable que para asegurar el crecimiento de una economía es necesario elevar la formación de capital, la cual, a su vez, descansa en el ahorro. Por supuesto, se reconoce que el desarrollo económico, proceso altamente complejo, no depende tan sólo del ahorro y la inversión, pero también que estos dos elementos son necesarios, aun cuando no suficientes.

La planeación financiera para el desarrollo debe considerar, pues, no sólo los aspectos cuantitativos referentes al volumen de recursos para la inversión, sino también tomar en cuenta, de manera cada vez más significativa, los aspectos de orden cualitativo, tales como la óptima asignación por sectores económicos y regiones geográficas, entre otros.

Es indudable que los esfuerzos renovados de la planeación financiera están obstaculizados por el clima de incertidumbre que constituye signo característico del mundo actual. La presencia de presiones inflacionarias en la gran mayoría de los países del mundo, cuyo abatimiento no parece factible en el mediano plazo, provocan serias deformaciones en el proceso mismo de planeación. Por una parte, la inflación fortalece, como un espejismo de corta duración, la capacidad interna de las empresas para su financiamiento; sin embargo, también reduce las posibilidades de crecimiento del sistema de intermediación financiera y provoca perturbaciones serias en el aparato fiscal. Al mismo tiempo, significa un poderoso aliciente para elevar las dosis de endeudamiento tanto de los individuos y las empresas, como del sector gubernamental en su conjunto. De igual modo, vale la pena recordar que la inflación se considera como el medio más oneroso para apoyar el financiamiento del desarrollo, sobre todo por sus efectos en el bienestar de los grupos mayoritarios de la población.

Con referencia al caso de México y a los requerimientos financieros de los próximos años, se pueden hacer algunas consideraciones de carácter general —de ninguna manera exhaustivas— que no pretenden sino resaltar ciertos aspectos fundamentales en materia de captación de dosis adicionales de ahorro. Por ejemplo, es necesario asegurar un volumen creciente de ahorro para financiar la inversión; es decir, debemos pugnar por la elevación del coeficiente de ahorro en la economía.

En materia de ahorro interno del sector público, y dada la relativa poca flexibilidad del aparato fiscal, debe fortalecerse una política más racional y eficiente de precios y tarifas del sector público. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que no sea absolutamente necesario seguir avanzando en el proceso de reforma fiscal y, sobre todo, en las mejoras en la esfera administrativa que tengan un alto efecto recaudatorio.

Los recursos procedentes de las exportaciones de petróleo constituyen una base de extraordinaria importancia para apoyar el desarrollo económico del país, de la que se dispone por primera vez en nuestra historia. México es ahora un país distinto al que sería en ausencia de las perspectivas petroleras. Sin embargo, como lo hemos señalado en otras ocasiones, el petróleo es una oportunidad, pero también representa un riesgo. El más importante es que da la posibilidad de dejar de hacer lo que el país debe hacer; dicho de otra manera, de hacer, pero hacerlo mal o a un ritmo por encima de la capacidad de absorción real de la economía. El reto consiste en transformar un acervo de petróleo en un acervo de capital productivo.

El ahorro interno del sector privado continuará siendo una de las fuentes importantes de la inversión en diversos sectores de la economía nacional. Las favorables perspectivas de los próximos años y el clima de optimismo y confianza que prevalece seguramente constituirán un aliento para mantener altos niveles de expansión de la inversión privada.

El sistema financiero bancario, público y privado, tiene una enorme responsabilidad: elevar su contribución al desarrollo económico y cumplir con su papel fundamental de facilitar el proceso de transformar el ahorro y los recursos petroleros en inversión productiva. Su tarea no se limita a afrontar el cambio: debe contribuir a hacer el cambio. Responsabilidad para actuar, dado su carácter de servicio público, de modo más acorde con el dinamismo de un aparato que reclama modernización; en otras palabras, financiar mejor, con mayor eficiencia y con una más clara percepción de las necesidades nacionales en esta nueva etapa de nuestra historia.

En este sentido, será necesario diversificar y ensanchar las fuentes de financiamiento internas, por medio de estímulos al mercado de valores y de un mayor atractivo de los instrumentos institucionales de captación denominados en moneda nacional. Los ajustes necesarios de las tasas de interés tenderán a lograr la meta anterior y a compensar el atractivo de la inversión en activos reales.

El mercado de valores, a pesar de su extraordinario crecimiento de los últimos tres años, es todavía un mecanismo limitado de movilización de ahorros. Las necesidades cada vez mayores de las empresas mexicanas, las limitaciones de sus estructuras financieras y los requerimientos para una adecuada capitalización, hacen imperioso el sano y dinámico desarrollo de este importante instrumento. Por otra parte, es urgente la modernización de los intermediarios no bancarios —empresas de seguros y de fianzas, fondos de pensión, etc.— y el aprovechamiento cabal de sus posibilidades futuras para elevar su contribución como mecanismos de captación y canalización de ahorros.

A pesar de los extraordinarios ingresos procedentes del petróleo, en los próximos años será necesario recurrir de manera complementaria al endeudamiento externo, debido a los elevados desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos y a la posición financiera del sector público, en su conjunto. Deberá continuarse con la política de disminuir la importancia relativa del endeudamiento externo respecto del producto interno. La inversión extranjera directa, por su parte, mantendrá su papel complementario del ahorro interno.

Características fundamentales de la política financiera mexicana (aunque no las únicas) han sido su flexibilidad y adaptabilidad a los requerimientos de la coyuntura económica. Por ello, debemos mantener la actitud abierta y pragmática de ajustar nuestras metas e instrumentos financieros y reaccionar con flexibilidad ante las cambiantes condiciones internas y externas, dentro de un marco congruente de medio y largo plazo.

Como se dijo, la planeación financiera debe atender, de manera cada vez más cuidadosa, el problema de la asignación de los recursos, tanto desde el punto de vista sectorial como regional. Esto es especialmente importante en la coyuntura actual de México, dadas sus perspectivas de crecimiento acelerado y el reto que implica convertir la riqueza petrolera en estímulo efectivo para el resto de la economía.

En la actualidad, México no tiene una dificultad seria para obtener crecientes recursos financieros, tanto por sus exportaciones de petróleo como por sus amplias oportunidades para captar recursos del exterior. Ahora la problemática radica en las posibilidades reales de absorción de la economía y en las dificultades para expandir la oferta en el corto plazo. Un volumen de gasto, en inversión o en consumo, por encima de dichas posibilidades, puede desembocar en filtraciones hacia el exterior, mediante importaciones, o en mayores presiones a los precios.

De ahí la necesidad de tener un criterio más cuidadoso y rigorista en la identificación de las prioridades sectoriales. En una economía con las carencias ancestrales de la mexicana, se corre el riesgo y surge el problema de que todo aparece como prioritario.

Es indudable la elevada responsabilidad que en este terreno tiene el aparato financiero. Sus diversos instrumentos, incluyendo el gasto público, deberán adecuarse y actuar de manera coordinada e integral. A manera ilustrativa, podemos señalar que la banca nacional deberá desempeñar un papel más relevante como verdadero agente promotor. Con seguridad, los fondos de fomento económico —instrumentos con importancia creciente en el sistema financiero y en sus posibilidades para elevar la capacidad productiva— desempeñarán un papel destacado.

En este sentido, vale la pena subrayar la necesidad de buscar una mayor congruencia entre los diversos planes sectoriales y los programas financieros correspondientes. Hay aquí un amplio trecho que recorrer.

La política financiera deberá orientarse a incrementar la oferta de bienes y servicios, de tal manera que pueda satisfacer las necesidades crecientes de la población y superar los cuellos de botella que inevitablemente están apareciendo. Tendrá particular importancia atender las exigencias del Sistema Alimentario Mexicano, las prioridades del Plan de Desarrollo Industrial —en materia de artículos básicos, productos intermedios y bienes de capital—, así como las necesidades apremiantes de algunos sectores estratégicos como el transporte, el portuario y el de la infraestructura social en general.

La política hacendaria ya desempeña un papel fundamental en la satisfacción de estas necesidades y en la atención de los problemas más urgentes. En los próximos años esta tarea tendrá que hacerse de manera permanente y sistemática, con el propósito de prever adecuadamente las exigencias financieras de este crecimmiento y asegurar que la atención de lo apremiante no limite la satisfacción de las necesidades de largo plazo y la resolución de los problemas estructurales.

El nuevo enfoque de la política de estímulos fiscales representa un elemento importante en la consecución de los objetivos de promoción del empleo, inversión productiva y desarrollo regional equilibrado. Su permanente evaluación y adecuación a los planes sectoriales prioritarios harán que mediante este mecanismo se transfieran importantes recursos a las actividades más acordes con los objetivos nacionales.

Un aspecto crucial que deberá atender la política financiera en los próximos años es el de la distribución del ingreso. De poco servirán los ingresos petroleros si no se logra corregir los desequilibrios prevalecientes entre los diversos estratos de la población y satisfacer las aspiraciones económicas y sociales de los grupos mayoritarios. Para ello, es necesario promover el empleo, racionalizar los subsidios e incrementar la atención a los sectores sociales.

Al rendir su IV Informe de Gobierno, el presidente López Portillo reiteró que "un país tiene que concebirse a largo plazo. Tenemos que ordenar y racionalizar nuestras acciones; superar la improvisación". También señaló que "...la necesidad, conciencia y factibilidad de la planeación está creada. Honestamente no creo que haya otro camino".

En materia de planeación financiera, y a pesar de los avances logrados, existe un amplio campo para hacer contribuciones positivas. Que no nos satisfaga afirmar que el futuro es hoy mejor que antes. Hagámoslo. □