

# La planeación y los estudios económicos estructurales (1)

Lic. HECTOR GARAY H.  
Profesor de la Facultad de Economía

## Importancia del Problema

Hace veinticinco años, pocos eran los economistas y menos aún los países que en sus estudios o en su política se ocupaban de la planeación de las actividades económicas. Frecuentemente se pensaba que planear era una tarea ajena al desarrollo satisfactorio del sistema económico y un enfoque de los problemas difíciles de conciliar con las ideas económicas que entonces dominaban en la mayoría de los países.

A partir de la crisis de 1929, que estalló con sus severos y bien conocidos efectos sobre la actividad económica, surge una mayor preocupación por reexaminar las viejas teorías imperantes, e imprimir a la política económica modalidades más o menos nuevas; entonces empieza a generalizarse el empleo del término "planeación" o "planificación", el que pronto se convier-

---

(1) Gran parte de este artículo fue ya publicado en la tesis profesional, que para obtener el título de Licenciado en Economía en la U. N. A. de México presentó el autor.

te en un tema de moda, como dijera el economista norteamericano Seymour E. Harris.

Sin embargo, la planeación no sustituyó estrictamente hablando al desarrollo más o menos anárquico de la mayoría de los países. Si antes se había adoptado una actitud indiferente a este aspecto, lo que hubo más tarde fue una reacción opuesta, pero no por ello menos superficial.

Si en un principio se creyó irrealizable la planeación, después se llegó a considerársele como algo susceptible de conseguirse casi automáticamente y se cayó en la posición engañosa e inconveniente de atribuir a cualquier programa parcial, el carácter de un verdadero plan económico.

Los fracasos de muchos de esos "planes", despertaron de nuevo corrientes de ideas en contra de la planeación e hicieron ver, con creciente claridad, que uno de los supuestos en que debería descansar un programa económico nacional consistía en el estudio de la estructura económica.

El conocimiento de la economía de un país es indispensable para elaborar un plan y con mayor razón para aplicarlo.

El conocimiento de la estructura económica es imperativo y esto se aprecia particularmente en los países insuficientemente desarrollados, en los que, como lo ha señalado el Dr. Raúl Previsch refiriéndose a Latinoamérica, cualquier estudio de problemas especiales tiene que vencer el importante escollo del "desconocimiento de la estructura económica de los distintos países, de las tendencias generales de su desarrollo económico y de los términos de los problemas de su crecimiento económico". (2).

### **Algunas Reflexiones sobre "Planeación Económica"**

La planeación del desarrollo económico es el conjunto de medidas coordinadas que se toman con el propósito de aprovechar los recursos de un país, de tal manera que permitan, a la

---

(2) CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1949.

larga, la mayor satisfacción posible de las necesidades de toda su población.

La fase inicial de una planeación, es la formulación de un programa que determine los objetivos que se persiguen y los medios de que se disponen.

Una vez hecho el programa de acuerdo con la realidad nacional y tomando en cuenta todos y cada uno de los factores que deben intervenir en el proceso económico, hay que elevarlo a la categoría de **plan**. El Programa se diferencia del Plan, en que el primero enuncia los objetivos y los medios y el segundo cuantifica esos enunciados.

Un plan económico no se concreta únicamente a exponer de manera general, los propósitos sobre el futuro desarrollo de los distintos sectores de la agricultura, la minería, la industria, etc., sino que indefectiblemente necesita cuantificar los distintos elementos que van a integrar el proceso, tanto al iniciarse como al llegar a su fase final y debe ser, además, dentro de un plazo fijo.

Las actividades de planeación, necesariamente tienen que englobar todos los sectores de la vida económica y si se desea planear cualquier sector de la producción debe incluir, necesariamente, la coordinación de toda la vida económica del país.

La planeación económica de un país, no se puede hacer sin la intervención directa y decisiva de las instituciones y organismos del Estado. El control del Gobierno y de las instituciones oficiales y semioficiales en el proceso de desarrollo económico mediante un plan, es indispensable, porque sólo así es posible asegurar su realización, dentro de los límites y el tiempo fijados.

Para que se lleve a cabo la planeación, es necesario crear un organismo técnico de planificación, el que debe centralizar y estudiar los datos, tanto cualitativa como cuantitativamente. Los datos calificados y cuantificados, servirán para elaborar los planes, de acuerdo con las necesidades, los recursos y los factores que puedan influir en su realización.

El organismo técnico encargado de la planificación debe determinar las tareas que tienen que realizar los distintos cen-

tros productores, distribuidores y administradores. Además, tiene que controlar la ejecución del plan, de acuerdo con los principios establecidos y en el tiempo señalado.

Los países de la América Latina necesitan planear su desarrollo económico. En el campo de la planeación económica nuestros países no han logrado progresos de importancia, a pesar de que en varios de ellos se ha reconocido la necesidad de hacerlo.

Es cierto que en los países de libre empresa, no es posible realizar una rigurosa planeación, debido al sistema económico que en ellos rige, pero no obstante las dificultades inherentes, sí son aplicables un conjunto de medidas que pueden considerarse de planeación en el sentido de que cada país tiene que poner en práctica medidas coordinadas que tiendan al progreso económico en beneficio nacional.

### **Los Estudios Económicos Estructurales**

Hemos apuntado ya algo sobre la importancia de conocer la estructura económica de un país como un requisito previo dentro de la planificación. Para llegar a tal conocimiento consideramos que el camino es elaborar lo que llamamos en este artículo, los estudios económicos estructurales.

La realización de estos estudios consiste en lo siguiente:

I.—Considerar la economía del país como un todo orgánico, sólo fragmentable para fines de análisis, estudiándose cada problema como expresión parcial de un fenómeno y en sus relaciones con todos los demás.

II.—Analizar, en forma sistemática, los elementos componentes —y no los agregados ocasionales— del sistema económico y social del país.

III.—Presentar una relación de temas correspondientes a las ramas básicas del sistema económico, en la que podrían quedar incluidos los siguientes:

Agricultura  
Ganadería  
Silvicultura  
Pesca  
Caza  
Minería  
Energía y combustibles  
Industria  
Manufacturas  
Comunicaciones y transportes  
Comercio y otros servicios  
Balanza de Pagos  
Sistema monetario  
Sistema bancario  
Seguros y otras instituciones

### **Finanzas Públicas**

IV.—Una vez agrupados los temas básicos del sistema económico, se procederá a la elaboración de criterios satisfactorios para estudiarlos por separado, procurando encontrar un procedimiento que, sin descuidar las peculiaridades de cada una de las materias por estudiarse, hiciese posible un grado considerable de generalidad y de tratamiento común y, al mismo tiempo, garantizar la realización del examen más completo posible.

V.—Un estudio estructural debe analizar todos los problemas fundamentales ligados a una actividad concreta; por eso, cada actividad económica será examinada conforme a esquemas previamente elaborados, tomando en cuenta los siguientes renglones:

Recursos  
Producción  
Distribución  
Resultados de la producción  
Problemas de localización y  
Política Económica

VI.—Se tratará, en lo posible, de lograr un nivel adecuado de generalidad pero cuidando de que esta generalización no se haga a costa de desfigurar injustificadamente la naturaleza misma de las cuestiones que se estudian.

Si bien un mismo patrón puede y debe servir para estudiar la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca o la industria, tal método no podría extenderse en forma caprichosa para analizar el sistema monetario y bancario o las finanzas públicas, por eso estos últimos temas deberán desarrollarse con un arreglo que se ajuste mejor a su naturaleza peculiar.

### **Metodología**

Recursos Naturales.—Al iniciar los Estudios Estructurales se debe partir del examen de los recursos naturales, haciendo un recuento tan preciso como lo permitan las estadísticas y las informaciones existentes, de los bienes que la naturaleza, con intervención o sin ayuda del hombre, pone al servicio de determinada rama de la actividad.

Recursos Humanos.—Después de estudiados los recursos naturales, se pasa a examinar los recursos humanos que se hallan vinculados a dicha actividad, considerándose con algún detalle las características del personal empleado, su volumen y composición, su distribución técnica y las causas de variación, y estableciéndose, en la medida de lo posible, comparaciones nacionales e internacionales que permitan situar o conocer la importancia relativa de la actividad en cuestión dentro y fuera del país de que se trate.

Al estudiar los recursos humanos, además de referirse a problemas de ocupación, debe examinarse un tema cuya importancia económica y social es indiscutible: el relativo a las condiciones de trabajo.

Recursos Económicos.—El estudio prosigue con los recursos económicos. En este caso se debe analizar el acervo de bienes de capital con que se cuenta y del cual dependen la agricultura, la ganadería, las manufacturas, el comercio, etc.

Después de estudiar los bienes de capital, y calcular su valor monetario, cuando sea posible, se examinará lo relativo a las materias primas y a consumos intermedios prestándose atención, tanto en el estudio de los recursos económicos como técnicos el estado que guardan los bienes, a fin de que independientemente del saldo que arroje el examen estadístico se tenga una idea más precisa acerca de los grados de obsolescencia y productividad, de los bienes de capital y las necesidades de modernización.

Recursos Técnicos.—El estudio de los recursos técnicos comprenderá: la organización de la producción y sus métodos.

Al tratar lo relativo a la organización se hará hincapié en los aspectos interno y externo de este problema. Dentro del aspecto interno se tenderá a reunir datos respecto al funcionamiento interior de las empresas, organización administrativa, grado de eficiencia de la distribución de funciones, control de la producción, etc. El aspecto externo debe ponernos en contacto con las formas legales que adopte la explotación de una rama económica, lo cual servirá para estudiar el mecanismo financiero, ya que dichas formas son uno de los elementos que condicionan los métodos y posibilidades de financiamiento de la actividad económica.

Otro aspecto importante de la técnica, y más precisamente de la organización de la actividad económica, es el que se refiere al examen de los métodos de integración, control, grado y forma en que se manifiestan la concentración y el monopolio.

Recursos Financieros.—Respecto a los recursos de orden financiero, hay que tener en cuenta sus fuentes, los organismos y las formas de canalización. El estudio de las fuentes permitirá conocer cuándo son de carácter interno y cuándo externo, o en otras palabras, en qué casos la capitalización se lleva a cabo con recursos surgidos del propio proceso o con recursos independientes al proceso mismo, cualquiera que sea su origen. El examen de los organismos inversionistas o prestamistas permitirá conocer la posición de las instituciones públicas y semipúblicas, del sistema bancario nacional y privado, e incluso de los

organismos o personas desligados del sistema bancario, que en muchos de nuestros países existen, y que otorgan crédito en condiciones muy onerosas. Por último debe indicarse los conductos a través de los cuales se financia una actividad concreta, las operaciones empleadas para este objeto y la aplicación de los recursos o el destino que tengan los mismos en cada rama de la producción.

Combinación de Recursos.—Como la producción no depende del juego unilateral de un recurso o factor productivo y que pueden resultar deficiencias de una combinación defectuosa, se debe analizar en conjunto los recursos naturales, humanos, económicos, técnicos y financieros. En esa forma podrá apreciarse más fácilmente si hay fallas debidas a escasez de recursos o a desajustes en su combinación, y en un caso dado saber cuál es el factor o los factores que faltan.

Producción.—Una vez examinados los recursos, se está ya en condiciones de analizar el producto resultante de su combinación, o sea la producción misma.

El primer punto a considerarse es la composición del producto obtenido en cada actividad; como es natural, el tratamiento de este aspecto se expresa a través de un enfoque principalmente físico y debe dar a conocer el grado de diversificación que caracteriza a la economía en su conjunto. Luego se considera el problema de la productividad; al tratar este aspecto, debe analizarse los fenómenos del costo real del producto obtenido. Del estudio de la productividad, depende en buena medida el conocimiento de si se debe o no modernizar el equipo existente.

Distribución.—Una vez estudiada la producción, se procede a investigar los problemas de distribución. En primer lugar se estudia los transportes en relación con la agricultura, la ganadería, la pesca, y cada una de las actividades; es decir, lo que interesa es conocer la importancia del factor transporte en la producción y en la distribución de los productos del campo y de la industria. Junto a este problema debe considerarse el relativo al mercado, estudiando su magnitud actual y potencial, su localización y las prácticas comerciales.

Además, vinculado al mercado se hará un análisis de los costos y precios de los productos obtenidos en cada actividad y la elasticidad de la oferta y demanda.

Destino.—Este aspecto se debe considerar desde dos puntos de vista, uno geográfico y otro económico.

Desde el punto de vista geográfico se estudiará el destino interno y externo de la producción, a fin de establecer a través del consumo interno y del comercio internacional la importancia de la demanda de artículos producidos dentro del país. Al analizar este aspecto, debe verse la proporción en que la producción nacional se derrama dentro y fuera del país y las condiciones en que se incorpora a la riqueza nacional, por eso es necesario precisar si dicha producción se consume en forma intermedia o final, o si se agrega a los bienes de capital existentes.

Con fines de integración de este análisis se procurará que tanto la producción interna consumida en el país, como las importaciones, se ligen con las actividades consumidoras y, en la medida posible, se clasificará la producción por principales sectores o actividades de consumo.

Por último, con objeto de apreciar en sus grandes lineamientos el resultado final de la producción para cada actividad económica, se estudiará el consumo y la inversión, que son temas de una importancia básica para el análisis y la política económica.