

Notas sobre los modelos de planeación económica y el Sistema de Cuentas Nacionales de México

GUSTAVO MELAZZI*

En el país ha ganado fuerza paulatinamente la idea de la planeación como uno de los pilares de acción del gobierno; el actual sexenio está signado por esta concepción en forma por demás explícita. Por otro lado, la propia práctica gubernamental, así como la actividad de los medios universitarios, se han caracterizado cada vez más en el plano económico por un uso generalizado de modelos micro y macroeconómicos, entendiéndolos como una herramienta idónea para interpretar la realidad y establecer lineamientos. Surge de inmediato la consideración de la base cuantitativa sobre la que se construyen tales modelos, con lo cual debemos poner en el centro del análisis al Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCN).

¿En qué medida el SCN posibilita trabajar con modelos de política económica para la planeación? ¿Cuáles son sus virtudes y limitaciones? ¿Qué sectores de actividad económica están “bien tratados” y cuáles no? Interesantes preguntas que sería posible multiplicar. En este sentido, suele hablarse de “ciertas insuficiencias”, o de “restricciones estadísticas”; al mismo tiempo, estas referencias se hacen en general vinculadas a algún sector específico de actividad.

En este trabajo nos proponemos señalar algunos elementos que

permitan dar un panorama de conjunto de esa necesaria e íntima relación que debe existir entre los modelos de planeación económica y el SCN de México, a la luz del desarrollo de este último en el sexenio que acaba de finalizar.

El SCN forma parte del Sistema Nacional de Información (SNI), por lo que metodológica y operativamente está enmarcado por este último, aunque el peso y la dinámica propios del SCN muchas veces condicionan al conjunto del sistema. El SNI fue creado en los inicios del sexenio pasado, y tiene por finalidad proporcionar apoyo a la programación de las actividades económicas del país que realiza el gobierno, especialmente las del propio sector público. El sistema anterior de información adolecía de varias deficiencias provenientes, por un lado, de su escaso apoyo en múltiples fuentes ya existentes y, por otro, de la falta de coordinación de los servicios, la dispersión metodológica y la ausencia de normas comunes. Para resolver precisamente esta situación se creó la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI), que ha implantado el SNI.

Esta Coordinación ha llevado a cabo una intensa labor, aún en proceso de maduración, para cambiar la situación anterior debida, entre otras cosas, a que la información no se reunía normalmente con la finalidad de contribuir a la contabilidad nacional. Como criterio central, básicamente correcto, se ha adoptado el de la *centralización normativa* y la *descentralización operativa*. En términos de contenido, se intenta que el SCN se aproxime lo más posible a las sugerencias de las Naciones Uni-

* Docente del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. El autor agradece las ideas sugeridas por numerosos colegas y excompañeros de trabajo, cuya enumeración exhaustiva sería imposible.

das, aunque se mantienen ciertas peculiaridades en función de las características y necesidades del país.

Este proceso tiene avances claramente positivos, tanto por los objetivos que se intenta cumplir como por los criterios básicos que se utilizan, aunque hay que mencionar que adolece aún de insuficiencias, imputables muchas de ellas al necesario período de maduración del propio sistema.

ELEMENTOS FUNDAMENTALES

El SCN no se adecua indiscriminadamente a cualquier política económica. En realidad, el SCN de la ONU se elaboró sobre la base de las ideas de R. Stone para aplicarlo en los países capitalistas avanzados y responder a su problemática. Muy diferente es la situación en los países subdesarrollados donde, además de partir de un atraso secular, cada realidad nacional tiene sus especificidades, sus recursos, su forma de encarar las vías del desarrollo.

Cada país construirá entonces su propio proyecto político, que dependerá de la constelación y especialmente de la organización económica, social y política de los recursos físicos y humanos de que disponga. Este proyecto determinará una política económica particular, que se traduce en el uso de modelos de política económica apropiados. Lo importante para nosotros es que el proyecto y sus modelos correspondientes requieren de información ad hoc.¹

Para decirlo con otras palabras: es incorrecto concebir modelos de política económica independientes de una realidad económico-social concreta. Al mismo tiempo, tampoco se puede pensar en sistemas de información "neutros", aplicables en forma inalterable ante diferentes situaciones. En nuestro país, por ejemplo, la satisfacción de las necesidades básicas constituye uno de los objetivos centrales de la política económica. Sin embargo, los sistemas de información no están pensados para entregar datos que permitan programar actividades y evaluarlas con esa perspectiva. He aquí una incongruencia clara entre el SCN y la política económica, ejemplo de que no siempre se tienen en cuenta las necesarias relaciones entre la política económica, los modelos y los sistemas de información.

Por lo común, los sistemas de cuentas nacionales de la gran mayoría de los países se elaboran con el objetivo de constituir un *registro histórico* de la actividad económica. A partir del mismo, se realizan cálculos que permiten determinar niveles de rendimiento, formular comparaciones internacionales, sistematizar tendencias en la evolución de la producción, etc. El objetivo anotado se explica fundamentalmente porque los centros de decisión económica se ubican en las distintas unidades microeconómicas que actúan autónomamente en el sistema capitalista. Además, la instancia gubernamental del país adopta decisiones que pautan el funcionamiento general de la economía, a veces con mucha influencia efectiva.

Por el contrario, ante la creciente importancia que van asumiendo las formas de economía mixta, donde la presencia y la orientación estatales son cada vez más determinantes, el criterio anterior ha ido evolucionando hacia la idea de que la informa-

ción estadística debe constituir una *base para la toma de decisiones y su evaluación*, sea para la elaboración de proyectos, la programación de deudas, la adopción de planes de desarrollo o para otros aspectos de política económica. Ya mencionamos que en México se pretende que el SNI sirva a las necesidades generales de programación. Esto centra muy bien el problema, ya que nos referiremos entonces a las características que debe tener un sistema de información para que el gobierno pueda planear las actividades económicas y sociales mediante diversos modelos de política económica.

Las actividades que se derivan de ello llevan naturalmente a que la información deba separarse en dos grupos: a) la que responde a las necesidades establecidas por los modelos de política económica que tratan el corto plazo, y b) la que posibilita el empleo de modelos de mediano y largo plazo, enfocados mayormente hacia las tareas de la planeación más global.

Esta separación conduce a diferenciar el contenido y los propios fenómenos que se detectan y presentan. Para la información de coyuntura se debe dar importancia a los aspectos que indiquen, con la mayor claridad y rapidez posibles, el devenir de los fenómenos en un período reciente, mientras que la información para el mediano y largo plazo debe dirigirse más a detallar, a precisar, el conjunto de la realidad, como insumo imprescindible para la planeación de decisiones sobre la perspectiva y la evolución de la propia estructura económica. Ello se concreta, desde el punto de vista de su presentación, en que la información de coyuntura es más concisa y, por lo común, más agregada; asimismo, la periodicidad con que se capta debe tener más frecuencia, para cumplir con sus objetivos. Por otro lado, la información para los modelos de planeación de mediano y largo plazo exige menor periodicidad, pero mucho mayor detalle. Es evidente que, a pesar de los distintos niveles de agregación, la información disponible en una y otra fuente deberá ser perfectamente compatible, para permitir agregaciones, seguir fenómenos similares, etcétera.

Es posible asimilar las cuentas nacionales y sus anexos, que se construyen anualmente, a la información más precisa y detallada necesaria para la planeación, y las encuestas o boletines de coyuntura, a la que satisface más las necesidades de la política económica de corto plazo.

Lo anterior se concreta también en los distintos modelos de política económica, los que según sus objetivos pueden ser de corto, mediano o largo plazo.² Cada uno de ellos requiere de distintos tipos y niveles de información.

Por la forma en que se construyen los modelos (no consideramos aquí los simplemente descriptivos o de relaciones globales que utiliza la contabilidad nacional), una clasificación muy simplificada pudiera ser:

a) Modelos econométricos "puros", que no manejan hipótesis y se limitan a calcular correlaciones múltiples entre las variables, con lo que se determinan porcentajes de influencia de una variable sobre otra. Estos modelos son muy útiles para el corto plazo, en el que prácticamente no cambia la estructura económica. También son apropiados para probar hipótesis, aunque no

1. En este trabajo nos referiremos solamente a la información que forma parte del SCN. Es imposible considerar el cúmulo de información que muchas oficinas estatales elaboran para sus necesidades particulares.

2. En realidad no es correcto separar estos plazos como compartimientos estancos. Lo hacemos sólo por razones de simplificación.

existe suficiente información para ello, lo que ha llevado, en otros países, a los modelos de experimentación numérica de Varsavsky.

b) Modelos econométricos que incluyan algún nivel de hipótesis. Son superiores por ello a los anteriores, aunque dado que suponen —tienen que hacerlo— que la estructura no cambia, su validez para realizar proyecciones es muy limitada. En ellos la estructura está implícita y, además, no varía. En este sentido, por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 contiene una ecuación de formación de precios agrícolas en la que no figuran elementos de costo y donde los precios de los productos agrícolas estadounidenses influyen 59% en la formación del precio de los de México, cuando contribuyen solamente con 12% de la oferta en el país. Ello se debe exclusivamente a que, en el período que se consideró para estimar la ecuación, hubo una devaluación. Ante una situación que muestra la extrema influencia de circunstancias coyunturales, ¿qué pasará en el futuro?; ¿cuál es su valor predictivo en situación de control de cambios, por ejemplo?

c) Modelos de simulación, donde la estructura está explícita, y cuya característica fundamental es la de ser dinámicos. Veremos más adelante la imposibilidad de trabajar adecuadamente con ellos por la insuficiencia del SCN para aportarles información básica.

Por último, los modelos pueden ser macroeconómicos, regionales o sectoriales. Las posibilidades para estos últimos son muy extensas y dependen de la información disponible para cada sector. De todas maneras, lo importante es que las carencias del SCN que analizaremos muestran que incluso los modelos macroeconómicos tienen serias dificultades para ser operativos, sobre todo por el panorama de la información de inversiones y capital.

Podemos considerar características cruzadas de las clasificaciones simples anteriores, como por ejemplo modelos de corto plazo para un sector o para el conjunto de la economía, etc., pero esto no modifica las características centrales establecidas.³

En resumen, al nivel de generalidad con que vimos este punto, el SCN no permite profundizar el análisis con modelos que hagan hincapié en las tendencias de largo plazo, donde el cambio en las estructuras es decisivo. Asimismo, aun para los otros tipos de modelos, los econométricos “puros” o los que incluyen hipótesis, hay serias limitaciones, producto de sectores o variables importantes para los que no se dispone de datos. En los apartados siguientes nos referiremos a aspectos más concretos que ejemplifican tales afirmaciones.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS DE LA CAPTACIÓN ACTUAL

A partir del planteamiento del SNI, se tiene una definición de objetivos (y, por tanto, del SCN) sin la suficiente precisión, que señale desde el inicio los criterios y las tareas que se desarrollarán. Los conceptos más amplios hablan de “la necesidad de los registros estadísticos para el desarrollo”,⁴ a partir de lo cual se pasa a definiciones y clasificaciones, a “reglas prácticas” por

medio de las cuales se construye el sistema “en función de los objetivos que se persiguen”.⁵

Los aspectos metodológicos generales, si bien lograron avances interesantes en la elaboración de algunas estadísticas, mantienen una dispersión aún importante, que se contraponen a los objetivos de centralización normativa. Del mismo modo, no existe una identificación exhaustiva de las demandas de los diferentes usuarios para que, con base en ellas, se adecue la oferta y se delimiten las responsabilidades de cada entidad productora de información.

Los censos, columna vertebral del sistema, siguen presentando problemas de cobertura, ya que no se logró, a pesar de los esfuerzos realizados, alcanzar el universo, aunado a que la actualización entre censo y censo no es completa. El propio avance en cuanto a la definición de conceptos utilizados lleva a que existan variaciones de los mismos, junto a problemas de valoración, lo cual dificulta muchas veces las comparaciones intertemporales. Vale la pena destacar los intentos que se realizan por adecuar conceptualmente los censos al SCN, experiencia pionera en América Latina.

La captación de la información no se acompaña con una hoja de evaluación que permite conocer rápidamente la veracidad de la misma, ocurriendo entonces que sólo a posteriori se detectan los errores, lo que sucede con años de atraso. Resulta notorio en este sentido el caso del Censo Demográfico de 1960, que tuvo serios problemas, detectados sólo al disponerse de los resultados del Censo de 1970.

Se tiene el objetivo de que las encuestas sean el componente fundamental para obtener información continua. Mientras tanto, lo central está constituido por una serie de estadísticas captadas en su mayoría en función de un diseño que tiene mucho tiempo. Estas estadísticas comprenden diversos temas (navegación, transporte, comercio exterior, accidentes, etc.) y sistematizan información de distinta índole, proporcionada por las unidades que la generan. De las encuestas, destacan —entre las económicas— la industrial anual y la mensual. Estas encuestas se levantan y publican desde hace alrededor de 15 años y, si bien producen importante información acerca del sector industrial, carecen de diseño probabilístico. Precisamente por esta razón, en los últimos años se ha planteado como objetivo reelaborarlas. De este modo, ya se ha publicado recientemente información sobre los años 1980 y 1981 por medio de la encuesta mensual, pero ahora con base en 37 clases industriales, diferentes a las 57 que constituyeron la base informativa tradicional de dicha encuesta. El mismo esfuerzo se está tratando de realizar con la anual, la cual (lo mismo que la mensual) también se ha modificado desde el punto de vista conceptual.

En las encuestas industriales citadas se capta también información sobre empleo y remuneraciones. Desde el punto de vista sociodemográfico se elabora la encuesta continua de ocupación. Hoy en día no existe la coordinación deseable entre ambas; la integración se complica aún más ante la existencia de la encuesta de trabajo y salarios industriales, que también se lleva a cabo en forma independiente.

Entre las encuestas, y entre ellas y los censos, existen proble-

3. Se pueden consultar otras clasificaciones, por ejemplo, en Camilo Dagum, *Introducción a la econometría*, 8a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1981, cap. VII.

4. Miguel de la Madrid Hurtado, secretario de Programación y Presupuesto, en SPP, *Presentación del SCN de México*, junio de 1981.

5. Sergio Mota Marín, coordinador general del CGSNEGI, en *Presentación...*, op. cit.

mas de definición de las variables —a pesar de que las preguntas parecen referirse a lo mismo—, se agrupan los datos en forma distinta, y se utilizan conceptos que no son del todo claros, como en el caso del empleo y las horas trabajadas. Por último, las afecta la ausencia de directorios de empresas y establecimientos actualizados, carencia que dificulta tanto el proceso de captación como el de elaboración de estadísticas en general, al no tener un marco real y adecuado.

REQUERIMIENTOS METODOLÓGICOS GENERALES

Ya hicimos referencia a la relación que debería existir entre el SCN y las necesidades de los modelos de política económica para el proceso de planeación, lo que determinaba algunos objetivos que conviene tener en cuenta. A partir de ellos, surge una serie de criterios para la construcción del SCN, que se suman a los que se manejan tradicionalmente (que las cuentas deben ser veraces, precisas y oportunas), para cumplir el requisito básico: el SCN debe reflejar lo más exactamente posible el fenómeno económico que se describe.⁶ Estos nuevos criterios y pautas metodológicas son los siguientes:

a) *La necesidad de ligar origen y destino de los flujos económicos.* Si el objetivo del Estado es incidir en la actividad económica en forma consciente, necesariamente se tiene que ubicar en los flujos económicos que dicha actividad genera, para encontrar ciertos puntos estratégicos a partir de los cuales influir en ella. Es imprescindible conocer entonces con el máximo detalle el origen y el destino de los flujos, cualquiera sea su tipo: de consumo, inversión o financiero, etcétera.

En cuanto al *origen*, esta información se ha captado con distintos grados de exactitud, según los sectores, el tipo de bien, el nivel de agregación, etc. El máximo nivel de detalle en general está determinado por las diferentes “clases”, aunque para ciertas cuentas, como consumo, en la clasificación del SCN figuran muchos productos como tales. Sería interesante extender estos primeros intentos a más productos, para lo cual habría que elaborar un codificador único de productos, que fuera utilizado tanto por la industria como por los demás sectores de la economía, incluidos especialmente el comercio y el transporte.

Este codificador debería vincularse coherentemente con un directorio de empresas, que hoy no existe, al que nos referiremos más adelante.

Los problemas comienzan al tratar el *destino* de los flujos económicos.

Este destino debe explicarse nítidamente, de forma que los modelos macroeconómicos “puedan identificar en el nivel microeconómico las medidas administrativas e institucionales para alcanzar resultados máximos”.⁷ Un nivel microeconómico está dado por la empresa y, si “el marco de cualquier sistema o modelo

de programación de la economía en su conjunto o de una de sus partes es, necesariamente, un sistema de contabilidad, [lo cual] es cierto si trabajamos con la economía en su conjunto con modelos muy agregados como los que subyacen en la Teoría General de Keynes y el Modelo de Insumo-Producto de Leontieff, o con otros más complicados”,⁸ la contabilidad de las empresas constituye la fuente primaria de un SCN.

En general, entonces, estos sistemas de contabilidad empresarial deberían modificarse para ser compatibles con la metodología adoptada por el SCN, para lo cual las declaraciones impositivas y las normas que emanen de la Contaduría de la Federación pueden ser valiosas herramientas. Sería utópico pretender que, en su conjunto, los sistemas de contabilidad entreguen información nítida, pero sí parece posible que lo hagan respecto de ciertos rubros o productos que tengan una importancia específica para el SCN, puesto que esto no necesariamente significa violar el secreto empresarial.

En el sector público hay un control directo sobre los sistemas de contabilidad, tanto en el Gobierno General como en las empresas del sector público. El criterio general debería respetar las necesidades específicas del uso de la información. Por ejemplo, “las estadísticas de las finanzas públicas pueden distinguirse de otros dos sistemas de información, las cuentas del gobierno que llevan las unidades operativas para fines de control y responsabilidad legal, y la parte de las cuentas nacionales para la economía en su conjunto, en que los datos para el sector gobierno se reestructuran de manera que puedan combinarse con los datos de otros sectores. Cada uno de los tres sistemas de información satisface necesidades distintas e importantes por sí mismas. Ellos están, además, interrelacionados, por lo que las estadísticas de las finanzas públicas dependen de la calidad de las cuentas administrativas; estas estadísticas también proporcionan datos necesarios para la compilación de buenas cuentas nacionales”.⁹ En la misma obra se subraya que “estos datos podrán, en general, obtenerse de las cuentas del gobierno relativas a las transacciones; incorporarán un mínimo de partidas conceptuales y su uso evitará, tanto como sea posible, la necesidad de estimaciones suplementarias para su clasificación o terminación”.¹⁰

Al sistematizar entonces datos de empleo, costos de producción, etc., “es probable que cuanto más baja sea la posición de la unidad estadística en la escala administrativa, más homogénea resulte respecto a la clase de actividad realizada y a la finalidad servida”.¹¹ En otras palabras, el registro estadístico debe ser nítido desde que se realiza una actividad por parte de la unidad más sencilla (adquirir muebles, procesar materias primas, etc.). De lo contrario, luego es casi imposible identificar y homogeneizar distintas operaciones si las tenemos agrupadas. De aquí que el uso de partidas de contabilidad homogéneas en todo el gobierno y el sector público constituya un instrumento fundamental. Existe ya en México este uso de partidas, para lo cual se dispone del “Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación”, que se aplica al gobierno central y a

6. “En la construcción de los modelos se plantea, como problema crucial, el de la generalización del conocimiento *versus* la especialización del mismo. . . Podemos enunciar algunos requisitos que consideramos básicos para el avance simultáneo de generalidad y validez en los modelos económicos. . . 6. Series estadísticas abundantes y precisas.” Camilo Dagum, *op. cit.*, p. 59.

7. ONU, *Aspectos administrativos de la planificación*, E/CN. 12/811, p. 12.

8. Richard Stone, *A social accounting matrix for 1960*, Cambridge, 1962, p. v.

9. FMI, *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, abril de 1975, p. 1.

10. *Ibid.*, p. 40.

11. ONU, *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F., núm. 2, Rev. 3, 1970, p. 79.

algunos organismos controlados. De lo que se trata, por un lado, es de ampliar su uso a todo el gobierno y al sector público y, por otro, de modificar su contenido.

El "Instructivo" actual clasifica todos los gastos funcionalmente; es imperioso llevar el detalle de las partidas a una clasificación económica.¹² Para poner un ejemplo: la partida 2110 es "Material de oficina". Sería vital separar el distinto origen de los componentes de esta partida ya que, por ejemplo, la papelería proviene de una rama diferente a la que corresponde a engrapadoras; ambas ramas tienen características distintas, que son tratadas por tanto de forma diferente en los modelos de política económica.

Asimismo, la ampliación del uso de este "Instructivo" debería alcanzar a los estados de la República, los que, si bien son autónomos, perfectamente pueden estar sujetos a una "centralización normativa" efectiva, que clarificaría en gran medida el SCN.

b] *Realizar aproximaciones a la heterogeneidad estructural.* En los países capitalistas dependientes de América Latina, entre los que se encuentra México, es usual agregar la actividad económica por sectores, lo que implica suponer que tienen formas similares para producir, vale decir, funciones de producción asimilables unas a otras. Sabemos que ello en la realidad no es así; lo normal es que existan estructuras heterogéneas en el empleo,¹³ en las formas de producción de las empresas industriales, del sector agropecuario, de los servicios, etc. Por consiguiente, cuando se presentan las cuentas nacionales se encubre una serie de situaciones muy dispares. Un objetivo deseable sería determinar cuál es la "verdadera" función de producción de cada uno de los estratos que componen los sectores en que se clasifica la actividad económica. En términos de modelística, se trata de disponer de elementos de información para construir "modelos particionales".¹⁴

Entre otras cosas, esta información permitiría, en el mediano plazo, visualizar cómo se desarrolla realmente un sector de producción, cómo cambia su estructura —esa limitación tan fuerte— y, en el corto plazo, adecuar y afinar la política económica, al conocerse por ejemplo cuál es la reacción de cada estrato ante una fijación de precios o el otorgamiento de ciertos niveles de crédito. "En programación, esta división adicional ayuda a examinar el comportamiento de los demandantes finales situándose en su propio terreno, estableciendo las categorías a que suelen enfrentarse al tomar decisiones en la práctica".¹⁵

La misma recomendación hacía ya la ONU: "Para el análisis de la estructura y de las tendencias de las economías en desarrollo conviene complementar la clasificación de las industrias por clase de actividad que contiene el sistema completo, con la clasificación de las formas de producción, es decir, tecnologías, organización y dirección, en modernas y tradicionales, y con la divi-

sión de los establecimientos en establecimientos de propiedad o control privado o público. . . se necesita información sobre el predominio y las diferencias de tamaño, la estructura de costos, la productividad."¹⁶ Otros elementos, más profundos que los anteriores, serían "la importancia que tendría describir con detalle la participación relativa de los hogares o las familias con diferentes niveles medios de ingreso en la distribución de este último. . . o la participación de las empresas o industrias con diversa dimensión económica —o bien según su carácter nacional o extranjero— en el proceso de acumulación de capital".¹⁷ Interesa mencionar el importantísimo fenómeno del empleo, para el cual es "necesario introducir una desagregación de las variables de empleo que permita tomar en cuenta en forma adecuada las diversas modalidades que presenta el fenómeno ocupacional en los países de la región".¹⁸

La materia prima para llevar adelante esta tarea en México es variada. Los censos industriales, por ejemplo, cuentan con información para ello, la que se agrupa sin embargo en forma distinta a la sugerida por la ONU. Por el contrario, aunque se tuviera la intención de seguir las recomendaciones para el sector agropecuario, ello sería imposible, ya que los censos, por razones que veremos más adelante, no lo permiten.

c] *Distintos enfoques de lo global.* Los distintos modelos de política económica, sean sectoriales, globales, de diferentes plazos, etc., tienen, junto con la planeación, una característica común: cuando se aplican a una misma realidad, en un mismo período, deben ser compatibles. Dicho de otra manera, debe existir un marco global que les dé significado y que los interrelacione adecuadamente. Esta condición de globalidad, de compatibilidad, se ha buscado tradicionalmente a través de la economía, lo que llevó a que el SCN otorgara prioridad a sistematizar la información de tipo puramente económico.

Empero, el enfoque económico no es el único que permite ese análisis de compatibilidad. Se ha puesto de manifiesto últimamente que hay por lo menos tres criterios más que sería valdero considerar.

El primero es el *ecológico*. En términos generales, podría decirse que la ecología es el ambiente en el que se desarrollan la política y la actividad económicas, por lo que es necesario tenerla en cuenta. Hay estudios sobre el sector agropecuario, por ejemplo, en los que se demuestra que, si es necesario aumentar los rendimientos de una zona, no es posible ya seguir aplicando fertilizantes o plaguicidas "alegremente", puesto que ello tiene consecuencias imprevistas y difíciles de afrontar.

Del mismo modo, los resultados de la actividad económica que reflejan las cuentas nacionales pueden deformarse por seguir estricta y únicamente la metodología del SCN. Existen actividades que realizan transacciones económicas que, en cuanto tales, se registran y aumentan el PIB de un país, pero que son dañinas para la salud humana. Todos estos aspectos no se toman en cuenta en el SCN, y parece ser ya el momento de que sí se consideren, para tener elementos claros para la política económica.

12. El *Manual* citado del FMI propone clasificaciones con un criterio también funcional, especificando solamente algunos grandes rubros económicos, como empleos o salarios.

13. El modelo de PREALC para México en 1975 es el primer y único intento —hasta donde tenemos conocimiento— de representar el dualismo de la economía, al distinguir un sector formal y otro informal.

14. Camilo Dagum, *op. cit.*, p. 48.

15. Sepafin, *La estructura de la oferta y demanda en México en 1975*, México, 1978, p. 10.

16. ONU, *op. cit.*, p. 210.

17. Danilo Astori, *Enfoque crítico de los modelos de contabilidad nacional*, Siglo XXI Editores, México, 1978, p. 90.

18. "Técnicas para la planificación del empleo en América Latina y el Caribe", PREALC/196, septiembre de 1980, p. 179 y ss.

Ello plantea un problema metodológico serio: casi todo el SCN se construye sobre la base del registro de flujos. La consideración del ambiente, de los recursos, de la ecología, obliga a trascender este criterio, ya que es necesario tener más en cuenta los aspectos patrimoniales. La búsqueda de una forma de integrar el análisis de flujos con el patrimonial es una tarea que se debe emprender.

El segundo criterio de globalidad es el de la *energía*. Al igual que el elemento ecológico, influye sistemáticamente en todo tipo de actividad humana, por lo cual debería tomarse en cuenta —nadie duda de su importancia en los procesos de producción— como un criterio distinto de globalidad. Se han realizado interesantes experiencias de balances energéticos nacionales en por lo menos dos países latinoamericanos: Perú y Nicaragua. En ellos lo central es el balance físico de energía; resultó dificultoso valorar la serie de operaciones detallada en ellos. El SCN debería incluir algunas variables que faciliten esta tarea.

En México se ha realizado un balance primario de energía, también en términos físicos. Sin embargo, el balance mexicano tiene una limitación muy importante: existe una confusión entre las fuentes de energía y su procesamiento, y el petróleo en tanto mercancía; en ocasiones no se distingue cuál es el elemento que prima.

El último criterio de globalidad que vale la pena señalar es el de la realización de *balances de fuerza de trabajo*. En última instancia, la política económica y la planeación llegan a una programación de la fuerza de trabajo. Su análisis marcará entonces las restricciones, las posibilidades, las acciones que puedan emprenderse en los distintos sectores y para el conjunto de la economía.

No es posible realizar este balance por una serie de carencias del SCN. En el sector industrial, por ejemplo, no se establece cuál es la demanda de fuerza de trabajo por niveles de calificación; en el agro se desconoce la demanda por tipo de producto y por ciclo de producción. Asimismo, tampoco se conoce la oferta de fuerza de trabajo, especialmente en el agro, al ignorarse los flujos migratorios por cosechas; cuál es la oferta potencial de asalariados, etc. Esto se analizará después, con mayor detalle.

En resumen, el SCN no permite elaborar modelos de política económica que intenten trabajar estos tres aspectos señalados; sería muy positivo que se comenzaran a dar los primeros pasos en este sentido.

ALGUNOS ASPECTOS CONCRETOS

A notaremos aquí carencias y problemas metodológicos del SCN que, en un plano más concreto, establecen limitaciones al uso de modelos de política económica.

Cuentas de inversión y acervos de capital

Aquí radica la principal carencia del SCN, que en realidad es doble. Por un lado, se interrumpió la información de acervos de capital en 1975.¹⁹ Hasta ese momento, a pesar de sus limitaciones, el Banco de México reunía una serie de datos de di-

versas fuentes y presentaba información valiosa en torno a una variable decisiva para analizar cualquier tendencia en el mediano y largo plazo, tanto de manera global como, especialmente, dentro de cada sector de producción. Dicha información actualmente no existe.

Un modelo muy utilizado en México²⁰ utiliza explícitamente los acervos de capital para estimar retardos (en el sentido de expectativas):²¹ “La relación. . . es una manera de introducir un elemento discrecional en la función y reflejar en cierta forma las expectativas del empresario respecto a la evolución económica, normalizadas por el acervo de capital existente.” Jorge Buzaglo, en un reciente modelo sobre México²² trabaja “como en el modelo de Harrod Domar [ya que] la ecuación. . . muestra la manera cómo los incrementos en la producción total se determinan por la relación producto-capital media, multiplicada por los ahorros totales”. La carencia señalada obliga a estos modelos a realizar estimaciones de una variable tan importante.

La otra carencia es el desconocimiento del destino de la inversión. Cualquier modelo o modalidad de proyección económica que se utilice comienza por proyectar por destino la inversión, según los distintos inversionistas y acorde con sus programas de producción. A partir de aquí, el procedimiento es buscar, por medio de convertidores apropiados, las ramas de origen de los bienes de inversión que cada sector demanda. Así se vislumbran las posibilidades de producirlos, los requerimientos que esto implica y, en definitiva, los efectos que este proceso de inversión genera en el conjunto de la economía.

Este procedimiento se observa, por ejemplo, al leer las revistas estadounidenses especializadas en temas económicos. Tales publicaciones manejan sistemáticamente como uno de los indicadores de la coyuntura y de la perspectiva las “listas de pedidos” que tienen en cartera las grandes empresas productoras de bienes de capital y, en función de ellas (aunque, obviamente, no en forma exclusiva), evalúan la situación. Es imposible emplear este procedimiento en México, al no existir, siquiera para un año, una matriz de origen y destino de la inversión.

Esta situación constituye sin duda un retroceso del SCN en relación con el sistema de información anterior, que dependía del Banco de México.

Por sus características propias, es posible trabajar con algún grado mayor de detalle la inversión pública, pero ello no subsana los problemas señalados. Para el conjunto de la inversión, la única información que presenta el SCN es el vector que aparece en las matrices de insumo-producto para 1970 y 1975, lo que es insuficiente.

Un ejemplo muy ilustrativo de los problemas que genera la insuficiencia de la información es el Modelo Programa, base del Plan Global de Desarrollo 1980-82. Los resultados del citado modelo de Buzaglo indican que al considerar el destino sectorial de

20. Fernando Clavijo, *Aspectos dinámicos de la economía mexicana. Un modelo macroeconómico* (mimeo.), SHCP, Dirección General de Planeación Hacendaria, México, febrero de 1979, p. 33.

21. Camilo Dagum, *op. cit.*, p. 27.

22. Jorge Buzaglo, *Planning alternative development strategies: experiments on the mexican economy*, Institute of Latin American Studies, monografía núm. 7, Estocolmo, 1982, p. 105.

19. Banco de México, S.A., *Encuesta Acervos y Formación de Capital 1960-1975*, México, 1979.

la inversión —el Modelo Programa sólo determina econométricamente la inversión total— la petrolización de la economía mexicana, de cumplirse los lineamientos del Plan Global, sería mayor a la prevista.²³

Los modelos en general, pero más concretamente los que trabajan con la inversión, suelen considerar también dos variables directamente ligadas al proceso de inversión: *la variación de existencias y la capacidad ociosa*.

La primera es una de las tradicionales variables “colchón” utilizada para saldar el conjunto del SCN. No hay fuentes directas para cuantificarla.

Al hablar de las modalidades de proyección de la inversión, mencionamos las “listas de pedidos”. Ellas tienen una relación directa, según los bienes, con las existencias de los mismos.

El monto de existencias depende del tipo de bien, de la tasa de cambio, de las expectativas inflacionarias, de los ciclos de producción, etc., y en todos los casos su cuantía ejerce presión —positiva o negativa— sobre los niveles de producción. Por tanto, disponer de fuentes directas para cuantificar las existencias es imprescindible para los modelos, debiéndose descartar su cálculo residual.

La capacidad ociosa tiene un papel importantísimo en las interrelaciones de los sectores. Hay situaciones en que un incremento de la demanda conduce a reactivar toda una línea o complejo de producción y, además, las líneas o complejos que abastecen a la primera; ello sucederá cuando no exista capacidad ociosa excesiva. En cambio, si hay una gran subutilización de la planta, un incremento fuerte de producción puede satisfacerse simplemente con un aumento de gastos, que tiene un efecto mucho menor en el resto de la economía.

En el Modelo Programa, la capacidad ociosa tiene una fuerte influencia, ya que aquél “representa un sistema de determinación del ingreso y la oferta por el lado de la demanda principalmente. Sin embargo, considera las restricciones de oferta, vía el concepto de capacidad potencial, que actúa sobre los precios y éstos sobre la demanda y oferta real”.²⁴ Ante la inexistencia de datos, no hay otra posibilidad que estimar la capacidad potencial por métodos econométricos.

Por tanto, disponer de datos sobre capacidad ociosa, especialmente de la planta industrial, es imprescindible para elaborar modelos de política económica, ya que los efectos de esta última dependerán en gran medida de los grados de utilización de la capacidad existente. El SCN, en este campo, debería comenzar prácticamente desde cero.

Por último, sería interesante sistematizar el cálculo de la depreciación de “activos tales como carreteras, diques, y otras formas de construcción que únicamente el Estado lleva a cabo”.²⁵ Ello no se hace actualmente en virtud de una serie de dificultades prácticas, pero la importancia de tales obras obliga

a considerar esta variable, ya que sería posible analizar entonces, por ejemplo, si el país se descapitaliza o no, si la inversión neta del gobierno es positiva, elementos necesarios para cualquier modelo de política económica de mediano y largo plazo.

Empleo y remuneraciones

El empleo constituye uno de los objetivos básicos de la política económica vigente, lo que llevaría a suponer que su seguimiento estadístico es muy cuidadoso. Esto no es así. “La mezcla de criterios de estimación se deriva de la inexistencia de información básica sobre empleo y remuneraciones al trabajo; esta carencia caracteriza, y lo ha hecho de tiempo atrás, el cuerpo de estadísticas básicas del país.”²⁶

Hace unos años, el modelo “Dinámico” fue uno de los intentos pioneros de la modelística en México. Por primera y única vez en el país, se incorporaron en él restricciones para el trabajo, bajo la forma de cinco calificaciones de la mano de obra. Sin embargo, “los autores de ‘Dinámico’ señalan que no encontraron datos confiables sobre empleo urbano y rural en México. Tuvieron que adoptar la solución extrema de que la fuerza de trabajo estaba plenamente ocupada en el año base, 1968”.²⁷

Esta experiencia tan temprana no fue recogida hasta el momento. Con la aparición del SCN surgieron también nuevas estadísticas sobre el tema, lo que no significó sin embargo que se hubiera avanzado demasiado, dados los problemas que presentan. De todas maneras, ello es bueno, puesto que se dispone de una serie de nuevos datos.

La mejor información sobre empleo se encuentra en los Censos Demográficos. Sin embargo, la información del SCN para 1970 —año de inicio del sistema— no coincide con la del Censo. En el total no hay mayores discrepancias, pero sí las hay, e importantes, en muchos sectores.

A partir de ese año base, las proyecciones del SCN para el sector de la construcción se realizan aplicando al empleo la misma tasa de crecimiento de la producción; para el resto de los sectores, el procedimiento no es explícito. El primer método tiene graves limitaciones, dado que implica un supuesto muy difícil de defender; además, lleva a que los modelos no puedan trabajar empleo y producción como dos variables independientes, lo que restringe mucho sus posibilidades. Para el resto de los sectores, surgen numerosas interrogantes sin respuesta.

En el sector industrial, no se cuenta con las demandas de fuerza de trabajo por sectores según su calificación, como vimos. En cuanto a las remuneraciones, su captación y sistematización es bastante aceptable.

En los sectores rurales, la información más completa surge de los Censos Agrícolas, Ganadero y Ejidal, que presentan diversas insuficiencias. Allí, el empleo se trabaja indirectamente, por coeficientes de requerimientos según el tipo de producto; no hay información directa.

23. *Ibid.*, p. 172.

24. SPP, *Plan Global de Desarrollo 1980-82*, México, 1980, anexo 2, p. 51.

25. Roberto Ibarra, *Apuntes sobre contabilidad nacional*, UAM Azcapotzalco, México, s/f, p. 47.

26. Jesús Reyes Heróles y José J. Sidaoui, *Cuentas nacionales y análisis macroeconómico*, Banco de México, documento núm. 38, México, septiembre de 1981, p. 54.

27. Louis Goreux y Alan Manne (eds.), *Multi-level planning: case studies in Mexico*, North-Holland, Amsterdam y Londres, 1973, p. 33.

La venta de fuerza de trabajo no se contabiliza; sólo hay algunos datos pero agrupados a nivel municipal. Se capta información sólo de remuneraciones, no por cantidad de trabajadores, y para un mes en el año, lo que deforma mucho las cifras, dados los ciclos naturales de producción en el campo.

Lo anterior muestra la falta de rigor con que se manejan los componentes básicos del empleo, lo que no permite trabajar con modelos de empleo y, menos aún, intentar un análisis más profundo, como sería un balance de fuerza de trabajo.

Esto se complica todavía más si introducimos en el panorama anterior los elementos de heterogeneidad estructural mencionados (véase la cita 18) y recordamos que, en México, 40% de la población activa es considerada marginal.²⁸

Empresas de capital extranjero

La importancia de estas empresas en el país es innegable; una característica propia de la economía es la de ser muy abierta, a lo que se agrega la elevada participación de las empresas extranjeras en la producción de rubros clave. A pesar de ello, el SCN no hace explícito el papel que desempeñan en la economía nacional.

Todo hace pensar que cualquier modelo de política económica tiene que considerar cuidadosamente su comportamiento, su respuesta a medidas que se adopten, etc., por lo que la inexistencia de esta información debería ser subsanada.

Este tratamiento actual tiene varias razones, pero metodológicamente existe un obstáculo: la inexistencia de un directorio de empresas; si lo hay de establecimientos, aspecto que veremos a continuación.

Establecimiento o empresa

Todo el SCN trabaja sobre la base de la información que brinda el establecimiento. Sin embargo, para cumplir con los objetivos de un sistema de información que genere datos económicos confiables y oportunos se necesita partir de la unidad económica más representativa, o sea que habrá que relacionar establecimientos con empresas, dándole, así, sentido a la integración real que existe entre ambos. "Para la mayoría de los fines perseguidos, los agentes de transacciones necesarios son aquellos que dirigen y administran con independencia la percepción y utilización de los ingresos, la acumulación de propiedad y la solicitud y concesión de préstamos."²⁹ Al mismo tiempo, la evolución de la propia economía mexicana establece la necesidad de trascender ya, aunque fuera con medidas tentativas, el nivel de la empresa, para pasar al análisis de grupos y complejos económicos, como lo recomienda desde hace un tiempo el SCN de la ONU: "quizás no sea siempre posible identificar estos grupos de empresas. . . podrían considerarse solamente los grupos de empresas que disponen de balances y estados de pérdidas y ganancias consolidados".³⁰

28. STPS-PNUD-OIT, *Algunas interpretaciones sobre el sector marginal e informal urbano*, México, abril de 1977, p. 1.

29. ONU, *op. cit.*, p. 85.

30. *Ibid.*

No se trata de eliminar la información que se capta sobre la base del establecimiento, sino de adoptar un plan de actividades que lleve paulatinamente a basarse en las empresas. De esta manera, evitaremos que haya que realizar o imputar transacciones formales entre establecimientos de una misma empresa, que carecen de trascendencia económica y pueden generar deformaciones; evitaremos "los problemas que se plantean al tratar los gastos efectuados en servicios generales".³¹

La consideración de la información por empresa abre una serie de interesantes posibilidades para la política económica: permite identificar las empresas de capital extranjero; hace posible trabajar con complejos de producción, donde se realiza el seguimiento vertical del proceso productivo, atendiendo de esta forma no sólo a su valor de cambio sino a su valor de uso; en conjunción con el codificador único de productos y el "Instructivo" para el sector público, permite construir fácilmente "cadenas de distribución" de productos importantes, ubicar los márgenes de comercio y detallar el transporte; permite definir también el propio sector público,³² para visualizar con exactitud su peso efectivo para la política económica.

Aspectos financieros

En general, los modelos de política económica financiera están poco desarrollados. Sí encontramos esquemas de flujo de fondos y balances fiscales o financieros. Sin embargo, son raros los modelos que integran los aspectos reales y los financieros o que siquiera trascienden los aspectos anteriores.

El SCN de 1970 intentó por primera vez integrar los aspectos reales con los financieros por medio de una serie de sugerencias que encontraron muchas dificultades en la práctica. De todas formas, hay que comenzar a sistematizar esta información, teniendo en cuenta la precaución de no plantearse objetivos desmesurados.

Al respecto, la mayor parte de los países, incluso Estados Unidos, se encuentran en los pasos iniciales, definiendo grandes variables básicas, como por ejemplo el ahorro: "un aspecto importante de la contabilidad de flujo de fondos es que mide el ahorro personal de una forma estadísticamente independiente del ingreso y del consumo y sirve por tanto como una estimación diferente de esta importante magnitud. El vínculo radica en la simple identidad conceptual de que el ahorro personal es igual a las inversiones netas que se hacen a partir del ahorro:

$$\text{Ahorro personal} + \text{Endeudamiento neto} = \text{Compras netas de activos físicos o financieros.}''^{33}$$

Otro aspecto importante que se ha puesto en primer plano luego de la nacionalización de la banca privada, es la necesidad de diferenciar claramente dos tipos de actividades financieras del gobierno: "el manual [del FMI], a diferencia del SCN [de las Naciones

31. ONU, *op. cit.*, p. 77.

32. Existe un pequeño anexo con algunos detalles en el último censo industrial.

33. Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Report of the Advisory Committee on Gross National Product Data Improvement*, octubre de 1977, p. 181.

Unidas), separa el resultado de la ejecución de las funciones de autoridad monetaria de las operaciones del gobierno, como el manejo cambiario y monetario, y las funciones bancarias que comprenden la aceptación de depósitos del público".³⁴

Un elemento central para trabajar aspectos financieros es disponer de información de las empresas, lo que no ocurre. Sólo aquellas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores están obligadas a presentar algunos datos, pero no dan un panorama de conjunto y cada una lo hace en la forma que cree conveniente. Resulta imposible entonces manejar modelos que necesiten calcular siquiera en forma aproximada, por ejemplo, la razón de endeudamiento de cierto estrato de empresas u otras variables fundamentales que giran en torno al corazón financiero del sistema. Habría que evaluar las posibilidades que abre la nacionalización bancaria en este sentido.

Por último, debemos señalar que una tarea previa a ésta es confeccionar el directorio de empresas, lo que reafirma el punto sostenido en el apartado anterior.

Actividad agropecuaria

Aquí, la información básica proviene de los Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, y de estadísticas continuas. Los censos presentan diversas carencias importantes. Se han mencionado ya muchos aspectos de empleo y remuneraciones. La estratificación de los predios se hace con una mezcla de criterios, ya que se manejan distintos tamaños (criterio cuantitativo) y ejidos (criterio institucional) al mismo tiempo. Luego, no está el valor de las propiedades ni el de la tierra.

En relación con los bienes de capital, por un lado no están suficientemente diferenciados (como sí lo están en las estadísticas de los distritos de riego) y, además, se determina la propiedad de los mismos, no quién los utiliza realmente. Ello impide relacionar bienes de capital y producción; asimismo, como tampoco tenemos información sobre la fuerza de trabajo aplicada a cada producto, nuestro conocimiento sobre el proceso de producción efectivo es extremadamente bajo. Sin este conocimiento, los modelos de política económica para el agro adolecen de fallas lógicas desde todo punto de vista.

En resumen, podemos decir que los censos, única fuente de información global sobre el sector, brindan una visión correcta de la distribución de la producción en el territorio, y dan elementos acerca de qué se produce y de la orientación de la producción hacia el mercado o el autoconsumo; los problemas empiezan si queremos determinar quién produce y, sobremanera, si nos interesa la forma en que se produce.

Estos dos últimos aspectos son precisamente los imprescindibles para elaborar modelos en relación con el agro.

Sector externo

El registro de las mercancías que se transan en el sector externo sistematiza prácticamente toda la información necesaria. Encontramos producto por producto la cantidad, el valor y

su origen, con lo que está disponible casi toda la información primaria. No ocurre lo mismo cuando pretendemos conocer el destino de las importaciones, ya que es muy probable que el importador sea un mero intermediario y que el destino final sea otra empresa diferente.

Aquí encontramos otro vínculo con el punto en el que señalamos los problemas inherentes a la ausencia de datos sobre la inversión por destino.

Existen problemas en cuanto al nivel de agregación de las diferentes transacciones financieras, ya que no permite detectar los flujos que allí se registran. Por ejemplo, el servicio de la deuda se reúne con las remesas de utilidades y el pago de patentes al exterior y además se separa de las amortizaciones correspondientes, lo que hace muy difícil tener una idea global de la incidencia real del endeudamiento externo.

Es tradicional y lógico en el país relacionar modelos de análisis vinculando directamente el sector externo mexicano con el estadounidense; muchas veces incluso se toman datos de este último país, por la seriedad y el detalle de las estadísticas que maneja. Sin embargo, suele perderse de vista la necesidad de realizar ajustes, ya que la metodología de ambos países, si bien similar en los conceptos, no es totalmente compatible. Estos ajustes son necesarios en algunos rubros importantes: maquiladoras, bienes devueltos y de bajo valor, revaluación de exportaciones mexicanas, operaciones con plata y pesca en aguas mexicanas. Para que se tenga una idea de los errores que se generan en los modelos por no hacer estos ajustes, en algunos años recientes su monto agregado se sitúa alrededor de los 1 600 millones de dólares.

Consumo

Hemos dejado deliberadamente para el final al sector consumo. A lo largo de los puntos anteriores anotamos problemas metodológicos generales y aspectos muy concretos que influyen en los modelos de política económica, y en todos los casos señalamos insuficiencias o carencias importantes, a pesar de los avances realizados.

Sucede todo lo contrario con el consumo; aquí, el avance que representó el SCN en relación con el sistema anterior ha sido realmente enorme y vale la pena que sirva como ejemplo para el resto de los sectores.

El elemento fundamental que lo explica es la existencia de información clara y desagregada sobre el origen y el destino de una larga serie de productos importantes, que permite trabajar ampliamente con modelos de política económica relacionados con el consumo.

Empero, resulta muy interesante destacar, para finalizar, cómo la submatriz de consumo, a pesar de la buena información que aporta, no permite, por ejemplo, trabajar con modelos que hagan énfasis en las necesidades básicas de la población. Se confirma y refuerza, entonces, el primer elemento fundamental que anotamos al comienzo de este trabajo: debe existir una estrecha vinculación entre los objetivos de la política económica, la elaboración de modelos y el sistema de cuentas correspondiente. □

34. FMI, *op. cit.*, pp. 2 y 87.