

ENSAYOS

VOL. 3

NUM. 1

JUNIO, 1969

Palabras a los Pasantes de Economía	Leoncio Durandean P.
Imposición al Ingreso Personal en México	Everardo Elizondo A.
La Promoción del Desarrollo Económico	Jesús Puente Leyva
PPBS: Planeación Económica en los Estados Unidos	Michael A. Gómez
Evaluación del Mercado Popular No. 1	Antonio Juan-Marcos y Carlos Ramírez M.

FACULTAD DE ECONOMIA

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEON

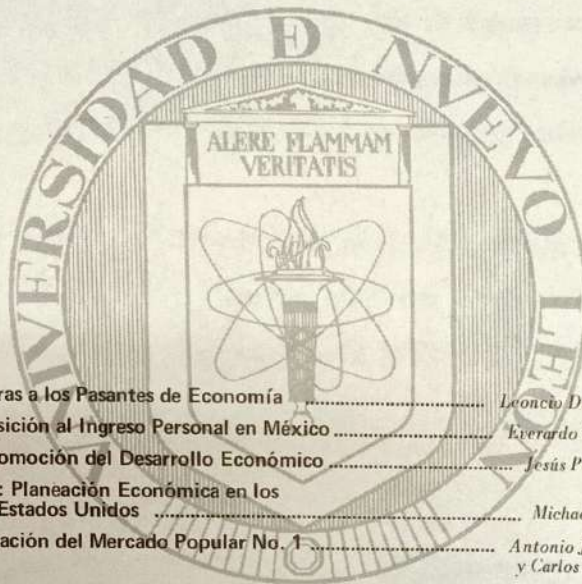
E. Sáenz R.

ENSAYOS

VOL. 3

NUM. 1

JUNIO, 1969



Palabras a los Pasantes de Economía	Leoncio Durandean P.
Imposición al Ingreso Personal en México	Everardo Elizondo A.
La Promoción del Desarrollo Económico	Jesús Puente Leyva
PPBS: Planeación Económica en los Estados Unidos	Michael A. Gómez
Evaluación del Mercado Popular No. 1	Antonio Juan-Marcos y Carlos Ramírez M.

FACULTAD DE ECONOMIA

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN

La Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León presen
ta el número uno del tercer volumen de su revista ENSAYOS.

Este número sigue cumpliendo la finalidad principal de la revista: servir al personal docente de la escuela de medio de difusión de sus opiniones sobre temas socioeconómicos. Además dar cabida a trabajos escritos por los alumnos, esperando seguir en el futuro con esta política de publicar los mejores ensayos que los estudiantes presenten en sus diversos cursos, con el fin de estimularlos en la investigación personal.

Los trabajos presentados cubren una amplia gama de cuestiones económicas: metodología, finanzas públicas, desarrollo económico, planificación y evaluación de proyectos. Sus autores son un ex profesor, tres profesores y dos alumnos.

El Director
Lic. Ernesto Bolaños
Junio de 1969

INDICE

	Página
Palabras a los Pasantes de Economía..... Leoncio Durandean	1
Imposición al Ingreso Perso- nal en México Everardo Elizondo A.	7
La Promoción del Desarrollo Económico Jesús Puente Leyva	67
PPBS: Planeación Económica en los Estados Unidos..... Michael A. Gómez	85
Evaluación del Mercado Po- pular No. 1 Antonio Juan-Marcos y Carlos Ramírez M.	117

PALABRAS A LOS PASANTES DE ECONOMIA*

Lic. Leoncio Durandean
Profesor de: Macroeconomía, Moneda
y Banca, y Relaciones Monetarias In-
ternacionales.

Después de cinco años de estudios, otra generación egresa de la Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León. Diez semestres a trás este grupo estaba compuesto por más de 80 estudiantes; esta noche 19 de ellos reciben sus cartas de pasantes. Los más de 60 que faltan son- prueba de que el estudio de la economía no es fácil.

John Maynard Keynes quiso comunicar esta verdad al relatar que "el profesor Planck, de Berlín, el famoso físico creador de la teoría de los cuantas, le confió que en su juventud pensó estudiar economía, pero que la había abandonado por encontrarla muy difícil". ; Difícil para Max Planck, el originador de las ideas que hicieron posibles las teorías de Einstein! "El profesor Planck pudo, obviamente, haber dominado la totalidad de la econo mía matemática en unos pocos días". Al decir difícil, Planck quería signi ficar otra cosa. "La amalgama de lógica e intuición y el amplio conocimien to de hechos, la mayoría de ellos imprecisos, necesarios para la interpreta ción económica más elevada son, en efecto, abrumadoramente difíciles para

* Palabras pronunciadas por el Lic. Leoncio Durandean en la ceremonia de entrega de cartas de pasantes a los egresados de la generación 1963-68 de la Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León en la ciudad de Monterrey, N. L., en julio de 1968.

quienes cuyo genio consiste principalmente en poder imaginar y llevar hasta sus últimas consecuencias las implicaciones y las condiciones previas de hechos comparativamente simples que se conocen con un alto grado de precisión".

Porque la economía, aunque necesita la inmensa ayuda de la lógica, no es un juego de lógica pura. Las ciencias, en general, y la economía, en particular, tienen por finalidad explicar la realidad. Sobre esta base podremos tomar decisiones acertadas para conseguir las metas que pretendamos. Sin ese conocimiento estaríamos como un ciego en terreno desconocido. Sólo por casualidad nuestras acciones nos acercarían a las metas que perseguimos; pero, en la mayoría de los casos, nos alejarían de ellas.

Por esta razón en nuestra Escuela de Economía hemos querido poner especial énfasis en que el estudiante vea la relación entre la teoría económica y la realidad; entre los modelos lógicos que pretenden describir el comportamiento económico de los seres humanos, y la observación empírica de ese comportamiento. Con este fin se ha recalcado al estudiante la necesidad de comprobar las teorías comparando lo que predicen con lo que de hecho sucede. Los estudiantes hallan, así, que hay teorías que ayudan a comprender el comportamiento de la realidad; pero, también, que hay teorías que no son verificadas al contrastarlas con los hechos y que, a pesar de las excelencias que posean en su lógica, no pueden ser utilizadas sin peligro como instrumentos predictivos.

Muchas veces ha ocurrido que alguien que desconoce los modelos analíticos del economista, pero que posee un agudo conocimiento del marco socio-económico en que vive, ha sido capaz de dar predicciones más acertadas que las de los economistas profesionales y, en consecuencia, de dar consejos más correctos sobre la política a seguir para alcanzar una meta de terminada. ¿A qué se ha debido esto? Principalmente a que las teorías usadas por los economistas en esos casos no correspondían al marco socio-económico existente. En consecuencia, las predicciones hechas con esas teorías no podían cumplirse. Lo malo es que esto no se llegaba a saber sino hasta el momento en que fracasaban las políticas basadas en esas predicciones.

El daño social que los economistas pueden causar al dar consejos basados en hipótesis erradas del comportamiento socio-económico puede ser enorme. Recuérdese la gran depresión de los años treinta, que empobreció a decenas de millones de seres humanos, fundamentalmente motivada, según investigadores como Milton Friedman, por el mal manejo de la política monetaria, política basada, a su vez, en teorías erróneas del comportamiento de la realidad económica.

Otra dificultad, no desligada de la ya expuesta, que se encuentra a cada paso en la aplicación de la economía, es la confusión entre fines y medios. Asombra escuchar acaloradas controversias sobre política económica, aparentemente generadas por diferencias en los fines perseguidos por los grupos en pugna, que son sólo diferencias de opinión respecto a cuál

es el mejor camino a seguir para alcanzar algo que, en el fondo, es una misma meta. Un ejemplo de esto es el no hace mucho propuesto aumento de cuotas, acompañado de subsidios, a los estudiantes de esta universidad.

La diferencia entre los que, de buena fe, favorecían y los que se oponían al aumento de esas cuotas, no estaba en los objetivos que querían alcanzar. Ambos grupos deseaban ver mejorada la calidad de la enseñanza universitaria y de los profesionales egresados, al mismo tiempo que ver ampliada la oportunidad de que los estudiantes capaces provenientes de los sectores menos favorecidos de la población llegaran a la universidad. Los que se oponían al proyecto argüían--predecían--que su efecto sería disminuir la oportunidad de que los estudiantes de familias pobres llegaran a la universidad. Los que favorecían el proyecto predecían que su efecto sería mejorar esa oportunidad. Como se ve, la diferencia no era de tipo moral, sino de tipo científico, capaz de ser resuelta por la evidencia empírica.

El hecho de que las diferencias en cuanto a políticas propuestas reflejan la mayor parte de las veces diferencias en predicciones, diferencias en los modelos lógicos utilizados, está muchas veces oculto por la tendencia humana a preferir las cosas fáciles. Da menos trabajo atribuir a un hombre fines torcidos que responder a sus argumentos con argumentos o a su evidencia con evidencias. Así se acorta el fatigoso proceso de análisis y recolección de evidencias, al mismo tiempo que se consigue el apoyo emocional del fervor de la indignación.

Bertrand Russell cuenta, en uno de sus Ensayos Impopulares, que a él le enseñaron cuando niño que el hombre es un animal racional, pero que a través de su vida--y hoy tiene 96 años-- no ha logrado comprobar la veracidad de esa afirmación. Que, al contrario, ha visto al mundo sumer girse continuamente en la locura, en la crueldad y en la persecución. ¡La violencia parece ser la forma de comunicación favorita del hombre!

Toda esa locura de la humanidad ¿puede detenerse? cuando hay grupos que quieren ir por distintos caminos para alcanzar metas quizás sólo aparentemente antagónicas, ir a las barricadas no es la única alternativa.

La idea socrática de que los hombres pueden discutir inteligente mente, de que pueden inventar métodos impersonales para verificar o evaluar sus juicios, de que pueden cooperar en investigaciones racionales para emi tir afirmaciones correctas, todavía es digna de consideración.

Muchas veces los estudiantes de la Escuela de Economía de la Universidad de Nuevo León se han preguntado cuál es la misión del econo mista, y muchas veces no han logrado llegar a una respuesta clara que los satisfaga y que los calme de esa inquietud moral e intelectual tan caracte rística de la juventud actual. Los párrafos anteriores sugieren la respuesta. A vosotros, jóvenes economistas, os toca juzgarla y, si algún valor le halláis, aprovecharla en beneficio de la comunidad humana.

Porque la humanidad, aunque a veces parezca no advertirlo, nece

sita con urgencia de vuestros servicios; y porque vosotros tenéis un deber moral que cumplir con ella. Pensad en los muchos otros jóvenes que hubieran deseado estar con vosotros recibiendo la herencia de conocimientos que dejaron las generaciones pasadas, legado a que tenían tanto derecho como vosotros, pero que un sino desgraciado para ellos no les concedió. Esto os convierte en privilegiados, privilegiados del talento o de la suerte, y fuerza a que vuestras conciencias os exijan cumplir con mayor generosidad vuestra obligación. Que mientras mayores recursos os da la vida, más duros son vuestros deberes y más exigible vuestra responsabilidad.

" IMPOSICION AL INGRESO PERSONAL EN MEXICO "

(ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS)

Everardo Elizondo A., M. S
Prof. de Finanzas Públicas

"Todas las democracias políticamente 'avanzadas' poseen alguna forma de imposición progresiva personal, generalmente basada en el 'ingreso'. Pero....ninguna ha conseguido el grado de redistribución del ingreso y la riqueza, el logro del cual ha sido el objetivo expreso de sus políticas impositivas..... Las razones de esto deben buscarse en el hecho de que, debido a las numerosas oportunidades de elusión de una clase u otra que son toleradas (y en algunos de los casos deliberadamente fomentadas) por las legislaturas..... La verdadera carga impositiva sobre los propietarios es mucho más baja que la indicada por las tasas nominales sobre el 'ingreso'". N. Kaldor, "Indian Tax Reform: Report of a Survey", reproducido en "Readings on Taxation in Developing Countries". R. Bird y O. Oldman. p.292. The Johns Hopkins Press. Baltimore, U. S. A. 1964.

"Un sistema impositivo, siendo parte y expresión de un sistema político y social completo, es manifestación de éste, estando necesariamente imbuído de la ideología confortante del todo". A. Ortiz Mena. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Conferencia ante el Club de Periodistas. Marzo 1963.

Introducción.

En diciembre de 1964, el H. Congreso aprobó una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, cuya característica aparente más sobresaliente - era el sustituír, por un "sistema global", el antiguo "cedular". Un impuesto sobre el Ingreso de las Personas Físicas y un Impuesto Global sobre el Ingreso de las Empresas, aparecieron en lugar de las IX Cédulas de la última Ley y las tasas complementarias: Sobre Utilidades Excedentes y sobre el Ingreso Acumulado.

La estructura impositiva mexicana ha experimentado considerables cambios en las últimas décadas, como resultado, obviamente, de la interacción entre diversos fenómenos económicos y algunos cambios administrativos. El Impuesto sobre la Renta ha variado en importancia dentro del ingreso fiscal federal, pero la tendencia general ha sido hacia un aumento de su participación: Era de sólo 33 por ciento en 1960, pero alcanzó un sorprendente 44 por ciento en 1968. Dicho crecimiento puede ser explicado, por supuesto, en términos de un aumento en el tamaño de la base y en mejoras administrativas; acerca de los efectos de cambios en las tasas, básicamente, a pesar de lo complejo del sistema, puede decirse que operan en la misma dirección.

El análisis del cambio mencionado es, per-se, muy importante. El nuestro, sin embargo, no es un estudio comparativo. En esta área -

nuestros comentarios serán, por así decirlo, marginales. La intención en este ensayo es centrar nuestros esfuerzos en el análisis teórico de la situación actual del Impuesto sobre la Renta, en aquélla parte que grava los ingresos personales. Y estamos, por supuesto, más interesados en las implicaciones económicas de la Ley, que en sus aspectos legales. Finalmente, debe quedar claro que no está dentro de las intenciones -ni posibilidades- del autor, el ser exhaustivo.

De la importancia del Impuesto sobre la Renta en el sistema fiscal mexicano, y de éste en la situación actual y futura de la economía se deriva la necesidad de su estudio detallado. La literatura sobre el tema es abundante. A nuestro juicio, sin embargo, parte de ella es demasiado general, de manera que el tratamiento del tema es superficial; o bien, cubre en detalle aspectos específicos, descuidando la visión del conjunto (véase Bibliografía). Excepción notable es "Política Fiscal de México", de I. M. de Navarrete, Manuales Universitarios, UNAM, México, 1964; que, no obstante, ha perdido actualidad, debido a las reformas del I. S. R., en vigor desde Enero de 1965. Si las metas de desarrollo económico y justicia social -como quiera que tales conceptos se definan- van a ser alcanzadas con el mínimo de contradicciones, desperdicio de recursos y lapso de tiempo, un análisis económico profundo del Impuesto sobre la Renta viene a ser crucial. Este trabajo pretende ser un muy modesto y parcial esfuerzo en esa dirección. En última instancia, puede ser considerado como una -descripción analítica rigurosa del Impuesto, inexistente hasta hoy.

1. El Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas.

Al hacer las observaciones que siguen, se juzgó conveniente usar tanto la presentación matemática como verbal y gráfica, de manera tal que resultaran claras para cualquier lector iniciado en la Economía.

De acuerdo con la Ley, "El Impuesto Sobre la Renta grava los ingresos en efectivo, en especie ó en crédito, que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos". (Art. 1o. Ley I.S.R.). -

Como puede apreciarse, el concepto de ingreso es muy amplio; sin embargo, como consecuencia de la distinción que hace la Ley entre fuentes de ingreso, el Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas se compone de tres partes: a) un impuesto al ingreso derivado del trabajo ("ingreso ganado"), b) un impuesto al ingreso derivado del capital ("ingreso no ganado"), y c) un impuesto al ingreso global.

1.1. El Impuesto al Ingreso Derivado del Trabajo.

Dos clases de percepciones se gravan bajo este impuesto, las de los asalariados, y las de los trabajadores independientes (profesionistas, artesanos, etc.).

La Base del impuesto, para los asalariados, se determina distintamente dependiendo de la magnitud del Ingreso Anual Bruto. Si este es menor que \$150,000.00, luego la Base es igual al 80% de él.^{1/} Si mayor, la Base se calculará sumando, al 80% de los primeros \$150,000.00, el exceso entre el Ingreso Anual Bruto y \$150,000.00.

Sea Θ = Ingreso Anual Bruto, luego B, la base del impuesto, se define como:

$$(1).... B = \begin{cases} .8\Theta & \text{si } \Theta \leq 150,000 \\ \left. \begin{array}{l} .8 (150,000) + (\Theta - 150,000) \\ \text{que puede reducirse a} \\ \Theta - 30,000 \end{array} \right\} & \text{si } \Theta > 150,000 \end{cases}$$

Sin embargo, a los trabajadores por cuenta propia se les permite deducir, del ingreso bruto, diversas cantidades por concepto de depreciación de los activos fijos usados en la negociación, y los gastos normales de la misma: o bien, una deducción opcional del 20% del ingreso bruto. Es decir, que para esta categoría de causantes, la Base del Impuesto será solo 80% de $\Theta - .2\Theta$, siempre que esta diferencia resulte inferior a 150,000 - (que el ingreso anual bruto sea menor a 187,500). Si $\Theta - .2\Theta$ es mayor que 150,000, la Base puede mostrarse ser igual al 80% del Ingreso Bruto menos 30,000 pesos.

^{1/} Algunos autores consideran la deducción del 20% como justificada por "gastos familiares" (R. Anguiano E. p.193, véase Bibliografía), nosotros creemos que la intención es otorgar trato preferencial al ingreso derivado del trabajo vs. el generado por el capital; característica corriente en los esquemas impositivos contemporáneos. (Véase "Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta". "El Mercado de Valores". Núm. 5. - lo. de febrero, 1965. p.80 Infra).

Esto es

$$(2).... B = \begin{cases} .8\theta - .16\theta = .64\theta & \text{si } \theta \leq 187,500 \\ .8(150,000) + \theta - .2\theta - 150,000 \\ \text{o sea} \\ .8\theta - 30,000 \end{cases} \quad \theta > 187,500$$

Luego, es claro que ya inicialmente existe un tratamiento desfa
vorable al asalariado, puesto que no se le permite, a diferencia del traba
jador independiente, deducir de su ingreso los gastos originados en el de
sempeño de su labor (ropa, transporte, etc.).

Por razones administrativas, esta clase de consideraciones son
difíciles (por no decir imposibles) de implementar en detalle. Una solución
alternativa es simplemente el otorgamiento a los asalariados, de una deduc
ción similar a la concedida a los trabajadores independientes, aunque no
igual, puesto que el uso de activos fijos (y por tanto la depreciación) es
necesariamente superior en el caso de éstos. ^{2/}

Siguiendo la Ley, la cantidad pagada en impuestos, que llamare
mos T, es igual a cero cuando la base es menor que 4,800 pesos anuales,
o alternativamente, cuando el ingreso bruto es menor que 6,000 pesos. ^{3/}

^{2/} En la práctica, las oportunidades de evasión del trabajador por cuenta pro
pia son muy numerosas, mientras que el asalariado, sujeto al sistema de
"retención en la fuente", tiene cerradas todas las vías de escape. Es diff
cil creer que se aplique, en estas condiciones, un "tratamiento igual a los
iguales". La administración debe ser mejorada en esta dirección.

^{3/} Por brevedad, solo el caso del asalariado se ha considerado aquí, el respec
tivo a trabajadores independientes, es, mutatis mutandis, esencialmente -
igual.

Cuando la base excede dicho límite, el impuesto se calcula su mando, a una cuota fija (C), el producto de aplicar una tasa marginal (t) al excedente de la Base (B) sobre el límite inferior (L) del rango de ingreso gravable que corresponda. Tanto la cuota como la tasa varían entre rangos de ingreso gravable, pero son constantes en el rango específico. Esto es

$$(3).... T = \begin{cases} 0 & \text{si } B \leq 4,800 \text{ ó } 0 \leq 6,000 \\ C_i + t_i (B - L_i) & B > 4,800 \end{cases}$$

(el subíndice i se usa para indicar la variabilidad de C y t entre rangos).

Es importante, como veremos, apuntar que la tasa marginal alcanza un máximo de 35%, para un ingreso anual gravable superior a \$300,000 (es decir, $B > 300,000$).

A este respecto, señalaremos una importante diferencia entre las estructuras de tasas prevalecientes en países desarrollados y el nuestro. En aquéllos, las tasas marginales aplicables a los ingresos de las personas, son muy superiores a las correspondientes a los ingresos de las empresas. Esto es así porque mientras que se considera que la carga impositiva debe distribuirse en forma progresiva entre los individuos, es prácticamente conveniente que se distribuya en forma proporcional entre las empresas, a fin de evitar estimular una subdivisión antieconómica de los negocios; por tan to, las tasas tienen un tope no demasiado alto. En México, sin embargo, la tasa máxima marginal para los ingresos de las empresas, es de 42%, -

mientras que, como hemos dicho, la correspondiente aplicable a los ingresos personales es de 35%. Esta situación dá incentivos a las empresas que para transformar sus utilidades en ingresos personales (asignando, por ejemplo, grandes salarios a los miembros de su Consejo Directivo, que son al mismo tiempo sus principales accionistas).

En este punto, cabe una pequeña digresión. Si se consideran tanto lo muy desigual de la distribución del ingreso, como lo bajo de su monto por persona (véase Apéndice "C"), se evidencia el número necesariamente bajo de causantes efectivos. Un aspecto importante, por cuanto a costos de administración respecta, y crucial con respecto a la progresividad del impuesto.

El caso mexicano, es una demostración de la afirmación de V. Tanzi de que "...a fin de obtener un impuesto a la renta más productivo, los países subdesarrollados (o al menos los de América Latina) no necesi^{4/}tan imponer gravámenes a todos sus ciudadanos", basta concentrarse en el 5-10% de más altos ingresos; afirmación basada precisamente en el bajo ingreso medio per cápita de tales países y en la desigual distribución del ingreso personal. Esto, en contraposición a R. Goode, cuyas "condi^{5/}ciones para el empleo exitoso de los impuestos al ingreso", vedarían -

^{4/} V. Tanzi. "Imposición al Ingreso Personal en América Latina: Obstáculos y Posibilidades". Comercio Exterior, Julio 1967, p.451.

^{5/} R. Goode. "Reconstruction of Foreign Tax Systems", en R. Bird y O. Oldman "Readings on Taxation in Developing Countries". The Johns Hopkins Press. Baltimore, U. S. A. 1964, pp.170-172.

casi el uso de tales gravámenes en nuestro país (las "condiciones" mencionadas son: a) la existencia de una economía predominantemente monetaria; b) un alto grado de alfabetismo entre los causantes; c) registros con tables honestos y confiables; d) un alto grado de cumplimiento voluntario por parte de los causantes; e) inexistencia de "grupos opulentos", que bloqueen las medidas impositivas; y f) administración pública honesta y eficiente).

Definamos ahora la "tasa efectiva de imposición" o "tasa media" E , como el cociente entre el monto pagado en impuestos T , y el ingreso bruto anual θ . Por simple substitución, encontraremos que

$$(4).... E = \begin{cases} 0 & \text{si } \theta < 6,000 \\ \frac{Ci + ti (.8\theta - Li)}{\theta} & 150,000 > \theta > 6,000 \\ \frac{Ci + ti (\theta - 30,000 - Li)}{\theta} & \theta > 150,000 \end{cases}$$

Lo que significa que, por supuesto, la tasa efectiva es nula - cuando el ingreso anual es inferior al nivel de exención: es positiva cuando dicho ingreso excede el mínimo pero no a \$150,000, y, finalmente, en el rango de ingresos de más de \$150,000, es mayor que la computada en el rango anterior [$\theta - 30,000$ es siempre mayor que $.8\theta$ si $\theta > 150,000$: Ci y ti crecen proporcionalmente más que θ ; luego, el valor de nuestra última fracción en (4), es mayor que el respectivo de la anterior] (véase Tabla 1).

Examinemos el comportamiento de E con más detalle, pues de él dependen un número importante de proposiciones que presentaremos luego.

Como dijimos, los valores de C, t y L están dados para cada nivel de ingreso (véase Tabla 1). Esto significa que la tasa marginal —es to es, la tasa a que se grava la "última unidad de ingreso"— es una cons tante para cada rango de ingreso gravable. Por ejemplo, entre 4800.01 y 5760.00 la tasa marginal es 3.88%, mientras que, digamos entre 57,600.01 y 67,200.00 la correspondiente es de 15.25%. Estas son las tasas que se aplicarían a cualquier ingreso gravable en exceso de 4,800.01 y 57,600.01 respectivamente. Para calcular la tasa efectiva, E, sin embargo, es pre ciso adicionar la cuota fija que corresponda a cada nivel, 114 y 5,634.28 en los casos que nos ocupan, al monto absoluto computado por la aplica ción de la tasa marginal, antes de dividirlo todo por el ingreso.

Dentro de cada rango de ingreso, E es creciente, es decir, la carga media aumenta. Sin embargo, el aumento es cada vez más lento, al aproximarse el ingreso gravable al límite superior del rango. Esto es resultado, por supuesto, de la constancia de C y t dentro del intervalo). ^{6/}

$$\left. \begin{aligned} \frac{6/}{\frac{dE}{d\theta}} &= \frac{.8ti - E}{\theta} \\ \frac{d^2E}{d\theta^2} &= 2 \left[\frac{E - .8ti}{\theta^2} \right] \end{aligned} \right\} \theta < 150,000 \text{ con } C_i \text{ y } t_i \text{ constantes}$$

$$\left. \begin{aligned} \frac{dE}{d\theta} &= \frac{ti - E}{\theta} \\ \frac{d^2E}{d\theta^2} &= 2 \left[\frac{E - ti}{\theta^2} \right] \end{aligned} \right\} \theta > 150,000 \text{ con } C_i \text{ y } t_i \text{ constantes}$$

Como se puede comprobar usando los datos de la Tabla 1, las primeras de rivadas insertas arriba son positivas, mientras que las segundas son nega tivas (véase Apéndice "A").

TABLA No. 1
TASAS EFECTIVAS DE IMPOSICIÓN. INGRESO DERIVADO DEL TRABAJO: ASALARIADOS

B		Q		C	t	(B - Li)	ti(B - Li)	Cl + ti (B1 - Li)	Et	E1
0	4,800	0	6,000			4,800		114		1.9
4,800	5,760	6,000	7,200	114	3.88	960	37.24	151.24	1.90	2.10
5,760	6,720	7,200	8,400	151.25	3.95	960	37.92	189.17	2.10	2.25
6,720	7,680	8,400	9,600	189.17	3.99	960	38.30	227.47	2.25	2.37
7,680	8,640	9,600	10,800	227.47	4.09	960	39.26	266.73	2.37	2.47
8,640	9,600	10,800	12,000	266.73	4.47	960	42.91	309.64	2.47	2.58
9,600	14,400	12,000	18,000	309.64	5.67	4,800	272.16	581.80	2.58	3.23
14,400	19,200	18,000	24,000	581.80	6.88	4,800	330.24	912.04	3.23	3.80
19,200	24,000	24,000	30,000	912.04	8.06	4,800	386.80	1,298.84	3.80	4.33
24,000	28,800	30,000	36,000	1,298.92	9.44	4,801	453.24	1,752.16	4.33	4.87
28,800	38,400	36,000	48,000	1,752.04	11.62	9,599	1,115.40	2,867.44	4.87	5.97
38,400	48,000	48,000	60,000	2,867.56	13.57	9,600	1,302.72	4,170.16	5.97	6.95
48,000	57,600	60,000	72,000	4,170.88	15.25	9,600	1,464.00	5,634.08	6.95	7.83
57,600	67,200	72,000	84,000	5,634.28	16.72	9,600	1,605.12	7,239.40	7.83	8.62
67,200	76,800	84,000	96,000	7,239.40	18.15	9,600	1,742.40	8,981.80	8.62	9.36
76,800	86,400	96,000	108,000	8,981.80	19.50	9,600	1,872.00	10,853.80	9.36	10.05
86,400	96,000	108,000	120,000	10,853.80	20.81	9,600	1,997.76	12,851.56	10.05	10.71
96,000	115,200	120,000	144,000	12,851.00	22.90	19,200	4,396.80	17,247.80	10.71	11.98
115,200	150,000	144,000	180,000	17,247.80	22.92	34,800	7,976.16	25,223.96	11.98	14.01
150,000	180,000	180,000	210,000	25,223.96	24.06	30,000	7,218.00	32,441.96	14.01	15.45
180,000	240,000	210,000	270,000	32,441.40	27.50	60,000	16,500.00	48,941.40	15.45	18.13
240,000	300,000	270,000	330,000	48,941.40	31.65	60,000	18,990.00	67,931.40	18.13	20.58
300,000		330,000		67,931.40	35.00				20.58	

FUENTE: Ley General del Impuesto Sobre la Renta. Editorial Porrúa, 9a. Edición, México, 1968, pp. 78.

SÍMBOLOS: B = Base

C = Cuota Fija

L = Límite inferior de la Base

Q = Ingreso Bruto Anual

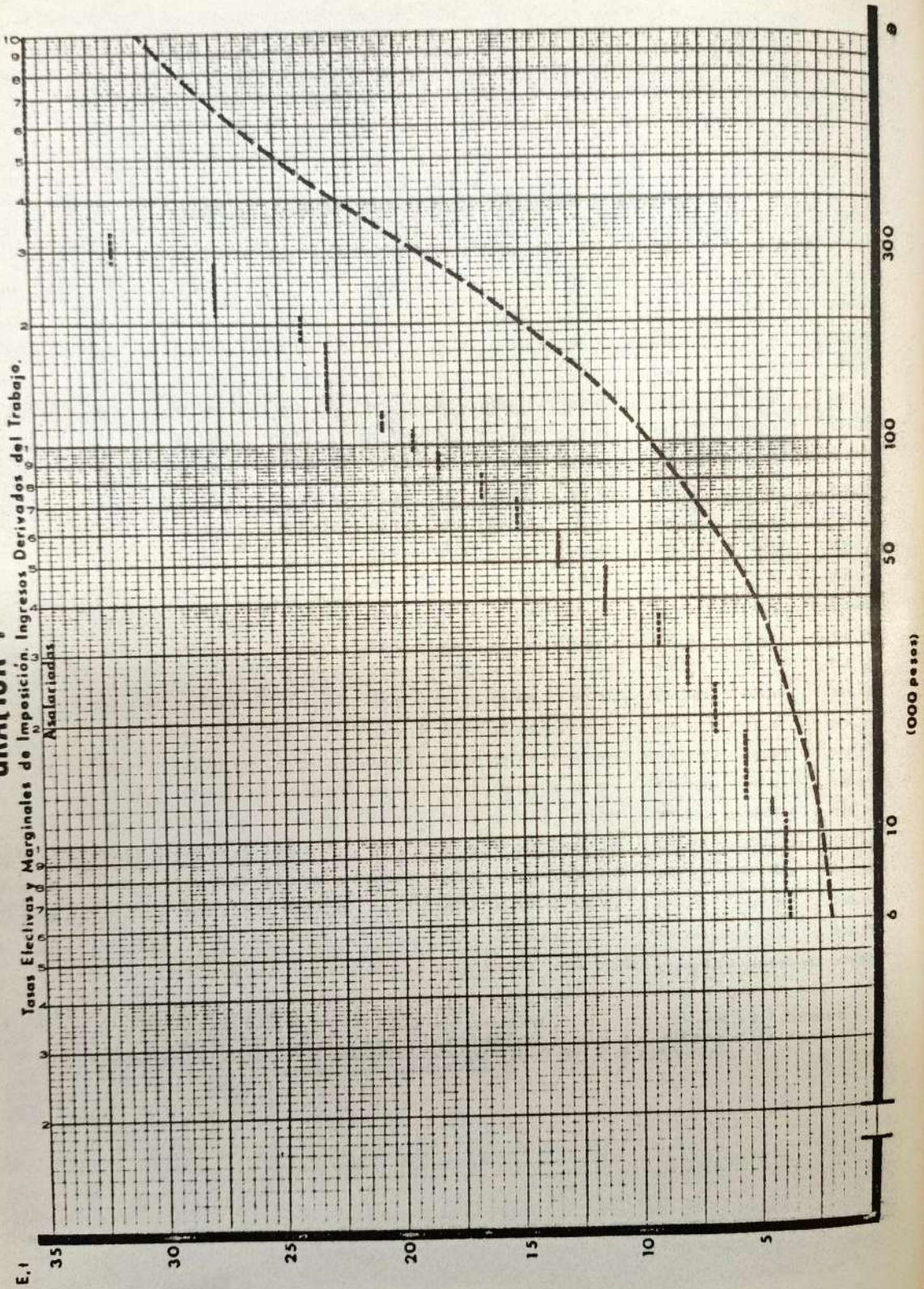
t = Tasa Marginal

Et, E1 = Tasas efectivas de imposición, evaluadas al inicio y término del rango de ingreso, respectivamente.

FREDERICK POST COMPANY
5110310 SEMI-LOGARITHMIC

GRAFICA 1

Tasas Electivas y Marginales de Imposición, Ingresos Derivados del Trabajo.



Cuando tal límite se excede, el alza de C y t causa un movimiento abrupto hacia arriba de E , que de nuevo crece, cada vez más lentamente, mientras permanecemos en el mismo nivel. El crecimiento de E es más alto en los estratos de ingreso superiores a 150,000, como consecuencia de que la Base se calcule no ya como el 80% de θ , sino sólo como $\theta - 30,000$.

En la Gráfica 1, el eje vertical mide E y t en términos porcentuales; mientras que el horizontal mide θ en una escala semilogarítmica. La línea discontinua superior muestra el comportamiento de t , la tasa marginal, -constante en intervalos específicos (de ahí su horizontalidad) pero creciente entre intervalos, en forma discontinua en los límites de rango- que tiene un mínimo de 3.88% para ingresos entre \$6,000 y \$7,200 anuales y un máximo de 35% para ingresos brutos superiores a 330,000. La línea inferior, señala la conducta de E , la tasa media, que crece con una pendiente positiva decreciente dentro de cada intervalo. (Dentro de cada rango, excepto el final, la curvatura de E , difícilmente importante, fue -aproximada por una línea recta. La línea se presenta como continua porque las tasas y cuotas están de tal manera ajustadas en la Ley que E , en el límite superior del rango i , es prácticamente igual a E evaluada en el límite inferior del rango $i + 1$). Para el total, E es siempre creciente, sin embargo, de \$330,000 en adelante -el extremo abierto de la tarifa- E crece cada vez más lentamente, puesto que C y t son definitivamente -constantes. En consecuencia, la tasa media tiende a ser igual a la marginal para ingresos muy altos. En nuestra gráfica, E se aproxima desde

abajo y asintóticamente a t .^{7/}

La línea discontinua de la Gráfica 2 señala la relación entre el ingreso bruto anual y el monto absoluto del impuesto.

Un gravamen se define como progresivo cuando la cantidad tomada como impuesto es una fracción del ingreso relativamente más grande -
cuanto más alto es éste.^{8/}

En términos más rigurosos, si definimos la elasticidad de la tasa efectiva de imposición -el impuesto como una fracción del ingreso-, como el cambio proporcional de dicha tasa sobre el cambio proporcional del ingreso, luego un impuesto será progresivo si dicha elasticidad es mayor que 0, o alternativamente, si la tasa marginal de imposición es mayor que la tasa efectiva o media.

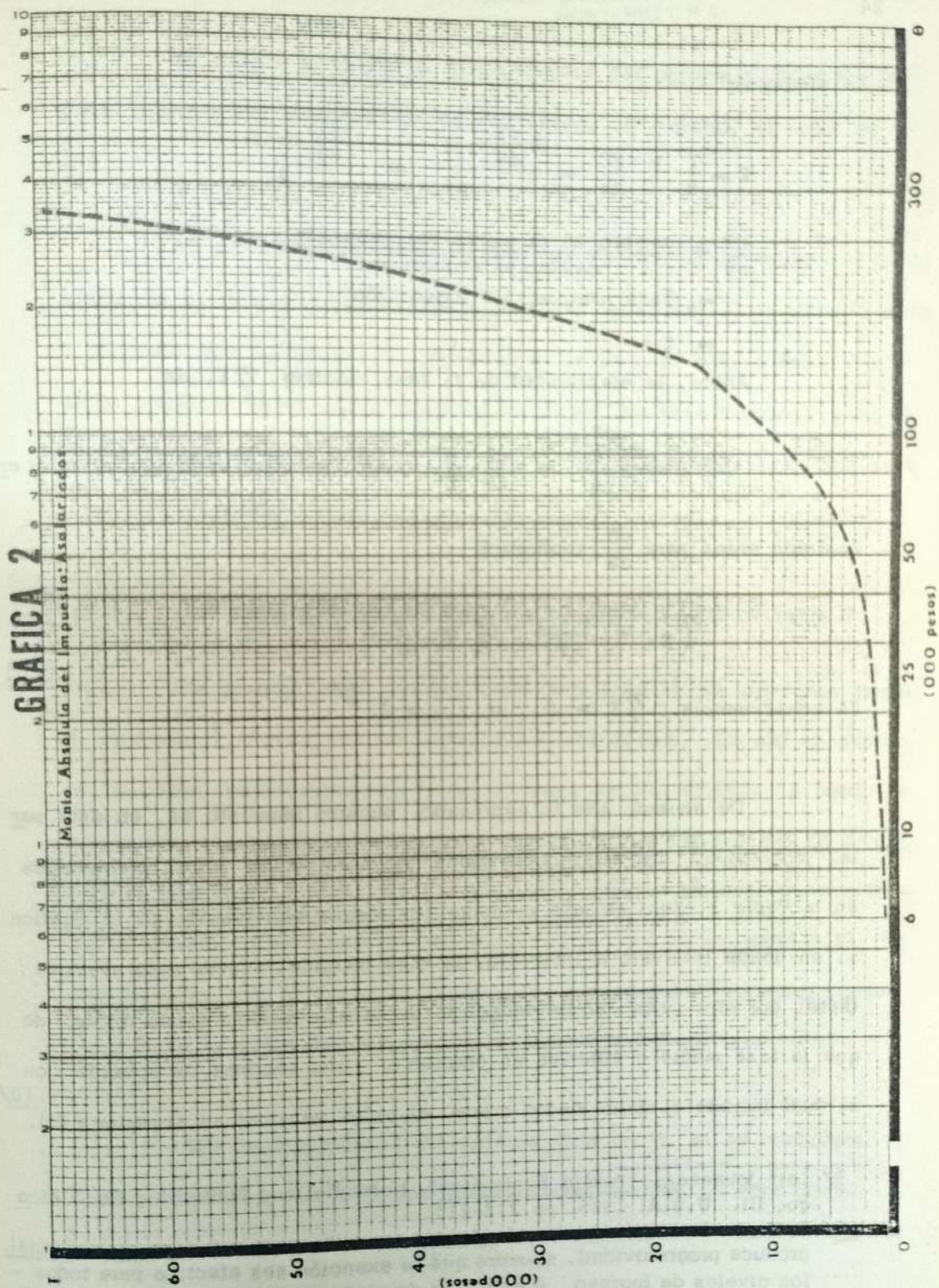
$$\frac{7/}{E} = \frac{C + t(\theta - 30,000 - L)}{\theta} = \frac{C}{\theta} + \frac{t\theta}{\theta} - \frac{t \cdot 30,000}{\theta} - \frac{tL}{\theta}$$

$E \rightarrow t$

Si $\theta \rightarrow \infty$ y t , C y L son constantes.

Véase las columnas E_o y E_f de la Tabla 1.

8/ "Un impuesto progresivo sobre el ingreso es uno cuya tasa aumenta con forme el ingreso del causante crece". W. J. Blum y H. Kalven. "The Uneasy case for Progressive Taxation". The University of Chicago. Press Chicago, Ill. U.S.A. 1963, p.3.



En símbolos:

$$E = \frac{T}{\theta} \quad \text{y} \quad \frac{dE}{d\theta} = \frac{\theta \frac{dT}{d\theta} - T}{\theta^2} = \frac{\frac{dT}{d\theta} - E}{\theta}$$

$$\begin{aligned} \frac{dT}{d\theta} &= \frac{\text{cambio en el monto del impuesto}}{\text{cambio en el ingreso}} \\ &= \text{Tasa marginal de imposición} \\ &= t \end{aligned}$$

Ahora, la elasticidad de la tasa efectiva, η_E , es

$$\eta_E = \frac{\frac{dE}{E}}{\frac{d\theta}{\theta}} = \frac{dE}{d\theta} \cdot \frac{\theta}{E}; \text{ luego, substituyendo aquí el valor en}$$

contrado antes para $\frac{dE}{d\theta}$, tendremos

$$\eta_E = \frac{t - E}{\theta} \cdot \frac{\theta}{E} = \frac{t}{E} - 1$$

En consecuencia, $\eta_E > 0$ si $t > E$.^{9/}

De acuerdo con lo expresado, nuestro impuesto es, en esta parte, progresivo. Tal conclusión puede apoyarse en las cifras presentadas en la Tabla 1, pero es más evidente por simple observación de la Gráfica 1, en donde intervalo a intervalo, la tasa marginal supera a la efectiva. (Esto, por otra parte, podía deducirse de la afirmación, hecha antes, de que la tasa media o efectiva es creciente; y del teorema de acuerdo con el cual cuando el valor medio crece, el valor marginal es superior a él).^{10/}

^{9/} Leif Johansen. "Public Economics" North Holland Publishing Co. Chicago, Ill. U.S.A. 1965, pp.212-213.

^{10/} En rigor, la mera combinación de una exención, con una tasa proporcional produce progresividad, siempre que la exención sea efectiva para todos los niveles de ingreso. A este tipo de sistema se le conoce como "degressivo".

En cuanto al grado de progresividad del impuesto, podemos intentar cuantificarlo aproximado, en cada rango de ingreso, el valor de -

η_E .

El procedimiento adoptado fue como sigue: a) Se supuso el crecimiento de E , dentro de cada intervalo, como constante; b) se calculó como E promedio para el rango, el aritmético entre E_o y E_f (véase Tabla 1); c) dicho promedio sirvió como divisor a la respectiva tasa marginal; y d) el cociente resultante se restó de la unidad, de acuerdo con la fórmula para η_E inserta arriba.

Los resultados de los cálculos se presentan en la Tabla 2.

La progresividad del gravamen desciende en un principio, hasta el intervalo 9,600-10,800 de ingresos anuales brutos. De ahí en adelante, aumenta consistentemente hasta el rango 36,000-48,000. A partir de ese punto, los movimientos en C y t son de tal naturaleza que la progresividad cae ahora también consistentemente. Dicha pérdida es especialmente notoria en el rango abierto de la tarifa: η_E se aproxima a 0, lo que significa que el impuesto tiende a la proporcionalidad, como consecuencia de la invariabilidad de C y t , conforme demostramos antes.

Tal disminución es difícilmente importante, si se considera el monto, quizá bajo, de ingresos que, en total, caerán en este rango.

" Elasticidad de la Tasa Efectiva de Imposición. Ingresos Derivados del Trabajo: Asalariados ".

θ	E_o	E_f	$\frac{E_o+E_f}{2}$	$\frac{t}{\frac{E_o+E_f}{2}}$	η_E
0	6000	1.9			
6000	7200	1.9	2.10	2.00	1.94
7200	8400	2.10	2.25	2.18	1.81
8400	9600	2.25	2.37	2.26	1.77
9600	10800	2.37	2.47	2.42	1.69
10800	12000	2.47	2.58	2.52	1.77
12000	18000	2.58	3.23	2.91	1.94
18000	24000	3.23	3.80	3.52	1.95
24000	30000	3.80	4.33	4.07	1.98
30000	36000	4.33	4.87	4.60	2.05
36000	48000	4.87	5.97	5.42	2.14
48000	60000	5.97	6.95	6.46	2.10
60000	72000	6.95	7.83	7.39	2.06
72000	84000	7.83	8.62	8.23	2.03
84000	96000	8.62	9.36	8.99	2.02
96000	108000	9.36	10.05	9.71	2.01
108000	120000	10.05	10.71	10.38	2.00
120000	144000	10.71	11.98	11.48	1.99
144000	180000	11.98	14.01	13.00	1.77
180000	210000	14.01	15.45	14.73	1.63
210000	270000	15.45	18.13	16.79	1.64
270000	330000	18.13	20.58	19.36	1.63
330000		20.58	35.00 *	27.80	1.25

* aproximadamente, para θ "muy grandes".

Símbolos:

θ = Ingreso Anual Bruto

t = Tasa marginal

E_o, E_f = Tasas Efectivas de Imposición, evaluadas al inicio y término del rango de ingreso, respectivamente.

η_E = Elasticidad de la tasa efectiva de imposición.

FUENTE: Ley I. S. R. Art. 75.

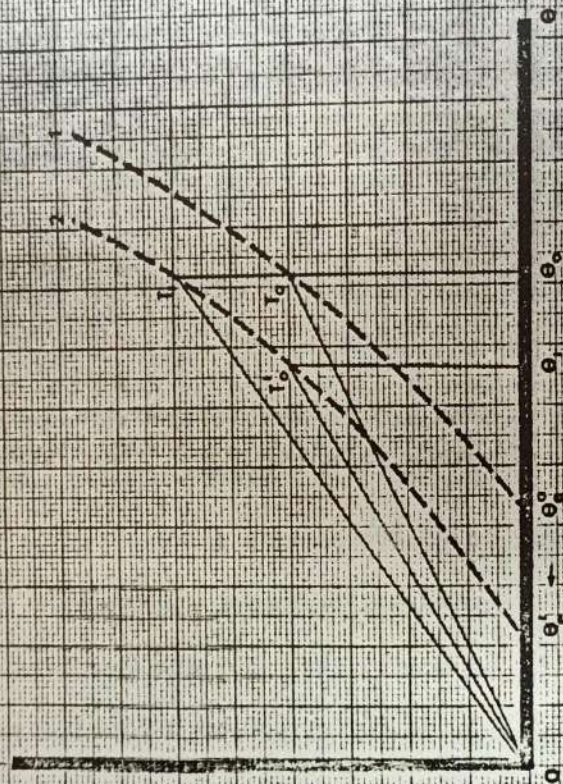
1.2. El Impuesto sobre el Ingreso derivado del Capital (Ingreso no ganado).

En términos generales, esta segunda parte del Impuesto sobre el Ingreso de las personas, recae sobre las percepciones originadas por la posesión de capital. Específicamente, sobre el ingreso por intereses, ganancias de capital, rentas y ganancias distribuídas. Exenciones notables son las utilidades distribuídas por ley a la fuerza laboral (que son gravadas sin embargo por el impuesto sobre productos del trabajo) y los intereses devengados sobre valores, cuando sean inferiores al 7% sobre el valor nominal, así como los obtenidos sobre cuentas de ahorro o depósitos.

En esta segunda parte, a diferencia del aspecto antes considerado, la Base del impuesto es simplemente igual al Ingreso Bruto anual. La misma estructura de tasas aplicadas antes al ingreso derivado del trabajo, se usa aquí también (Art. 75, Ley I. S. R.). Esto equivale a decir que el nivel de exención se reduce de \$6,000 anuales a sólo \$4,800. Así, aunque las tasas marginales y cuotas son las mismas que para el ingreso ganado, la carga impositiva es superior. Esto se puede apreciar claramente si observamos la Gráfica 3, que ilustra un ejemplo hipotético, en la que en el eje horizontal medimos θ , el ingreso bruto anual, mientras que en el vertical medimos T , el monto del impuesto. La pendiente de la línea discontinua es la tasa marginal (el cambio en el monto del impuesto, sobre el cambio en el ingreso, $dT/d\theta$). La pendiente, referida al eje horizontal, de la línea que une el origen con cualquiera de los puntos sobre la línea dis

GRAFICA 3

Función de Imposición
Nivel de Exención y Progresividad



Nota: La curva 2 es la resultante de la disminución del nivel de la exención (de e_0' a e_0''). Para un ingreso dado O_0 , el monto pagado en impuestos es superior después del cambio ($T_0' > T_0$); la tasa marginal (la pendiente en T_0) y media (la pendiente de OT_0) son asimismo más grandes que las originales (en T_0 y de OT_0). Para e_0' , un ingreso menor que O_0 , el monto pagado en impuestos es ahora igual, $T_0' = T_0$, consecuentemente la tasa media es superior (la pendiente de OT_0' es mayor que la de OT_0) aún cuando la marginal es la misma (las curvas 1 y 2 son horizontalmente paralelas).

continua, es la tasa media o efectiva de imposición ($E = T/\theta$). Cuando el nivel de exención se reduce, la intersección de la función de imposición con el eje horizontal se reduce también, esto es, se desplaza hacia el origen: en consecuencia, la pendiente de la mencionada línea a través del origen, crece, lo que equivale a decir que la tasa efectiva E , aumenta.

El resultado, si la Base se identifica con el ingreso anual bruto, es que el monto pagado en impuestos es igual a cero si la Base es menor que \$4,800. Si mayor, entonces el impuesto se calcula sumando, a una cuota fija, el producto de la tasa marginal por la diferencia entre el ingreso bruto y el límite inferior del rango donde tal ingreso se localice. En símbolos, con $\theta = B$

$$(5).... T = \begin{cases} 0 & \text{si } B = \theta < 4,800 \\ C_i + t_i (B - L_i) & \text{si } B = \theta > 4,800 \end{cases}$$

y entonces:

$$(6).... E = \begin{cases} 0 & \text{si } B = \theta < 4,800 \\ \frac{C_i + t_i (B - L_i)}{\theta} & \text{si } B = \theta > 4,800 \end{cases}$$

Que el impuesto es más progresivo es evidente, puesto que

$$\frac{C_i + t_i (\theta - L_i)}{\theta} > \frac{C_i + t_i (\theta - 30,000 - L_i)}{\theta} > \frac{C_i + t_i (.8\theta - L_i)}{\theta}$$

E , de (6) $>$ E , de (4)

Esto es, la tasa efectiva para ingresos derivados del capital, es superior a las tasas efectivas correspondientes a los ingresos derivados del trabajo.



Para cada rango de ingreso hasta \$180,000, el cambio en la ta sa efectiva, asociado con el cambio en el ingreso, $dE/d\theta$ es más alto que antes $\frac{t_i - E}{\theta} > \frac{.8t_i - E}{\theta}$. De dicho límite en adelante, son iguales. ^{11/} Ahora, sin embargo, el monto del ingreso que caerá en el extre mo abierto de la tarifa ($\theta > 300,000$) es, sin duda, mucho mayor que en nuestro caso anterior (ingreso "ganado"), luego, la reducción de la progre sividad es mucho más significativa.

Lo descrito no es, con mucho, el panorama completo. Su par cialidad radica en el hecho de que la Ley contempla un gran número de "casos especiales", de tal manera que el resultado recuerda bastante el desaparecido esquema cédular.

Primero, cuando el ingreso se deriva de toda clase de valores, bonos, hipotecas y demás, la Ley establece una tarifa particular que cae solo sobre aquellas percepciones que exceden al 7% anual sobre el valor nominal del título. La tasa máxima aquí es de 10% para ingresos deriva dos de títulos de rendimiento superior al 15% sobre valor nominal (véase Gráfica No. 4). Este tratamiento favorable, que mantiene alta la tasa - ^{12/} efectiva de interés, y diseñado sin duda para alentar el desarrollo del ^{13/} mercado de capitales, representa una definitiva disminución de la pro gresividad de la imposición (no obstante la imposición "global", como ve

^{11/} Véase 6/ y Apéndice "A".

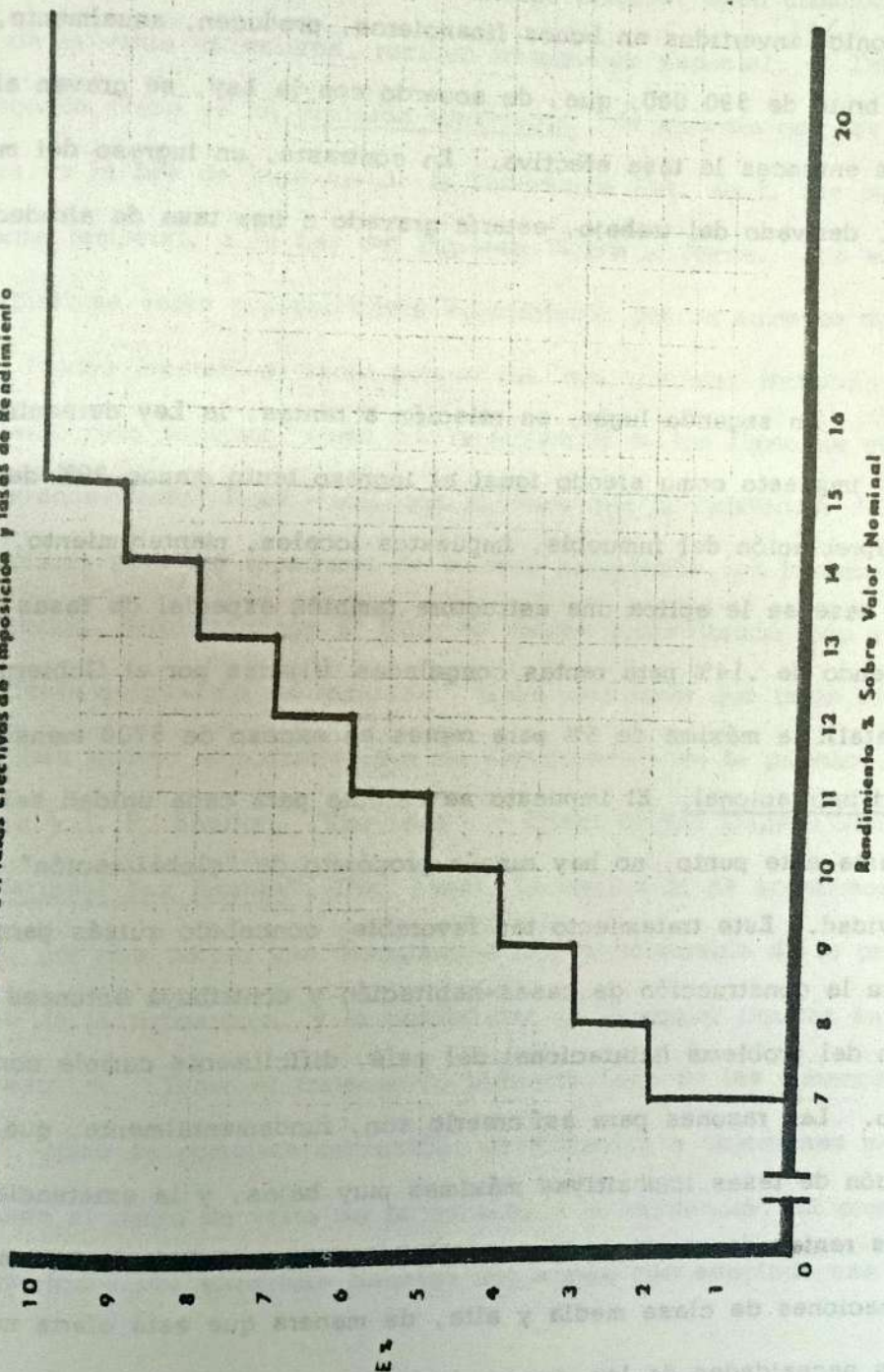
^{12/} En relación a lo que sería si este tipo de ingresos se gravara indiscrimina damente.

^{13/} Es ilustrativo anotar, de paso, que muchos de los instrumentos que deven gan tales intereses pertenecen, por su alta liquidez, más al mercado de dinero que al de capitales.



GRAFICA 4

Ingresos Derivados de Valores, Tasas Efectivas de Imposición y Tasas de Rendimiento



remos). Más aún, es obvio que contribuye a hacer más desigual la distribución del ingreso y la riqueza. Por ejemplo, un millón de pesos de patrimonio, invertidos en bonos financieros, producen, anualmente, un ingreso bruto de \$90,000, que, de acuerdo con la Ley, se gravan al 3%, que es entonces la tasa efectiva. En contraste, un ingreso del mismo monto, derivado del trabajo, estaría gravado a una tasa de alrededor de 9.0%.

En segundo lugar, en relación a rentas, la Ley determina la base del impuesto como siendo igual al ingreso bruto menos 30% del mismo por depreciación del inmueble, impuestos locales, mantenimiento, etc. A dicha base se le aplica una estructura también especial de tasas, la mínima siendo de .14% para rentas congeladas (fijadas por el Gobierno Federal o Estatal): la máxima de 5% para rentas en exceso de \$700 mensuales por unidad habitacional. El impuesto se calcula para cada unidad separadamente: hasta este punto, no hay ningún propósito de "globalización" ni de progresividad. Este tratamiento tan favorable, concebido quizás para que aliente la construcción de casas-habitación y contribuya entonces a la solución del problema habitacional del país, difícilmente cumple con su propósito. Las razones para así creerlo son, fundamentalmente, que la combinación de tasas impositivas máximas muy bajas, y la existencia de topes en las rentas de casas de tipo popular, si algo, induce la inversión en edificaciones de clase media y alta, de manera que esta oferta no satisfaga las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

En tercer término, las ganancias de capital, que la Ley define como aquellas derivadas de la venta de predios, sean urbanos o rurales, y de la venta de valores, reciben tratamiento especial.^{14/} De hecho, la segunda clase se ha excluído totalmente, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación (Art. 4o.), que modifica, en forma temporal, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Los mercados de capital se verán probablemente beneficiados por un aumento de la oferta de fondos prestables; tanto porque los inversionistas recibirán un rendimiento neto superior, como por la ausencia de los llamados efectos de "estancamiento" (lock - in), que suponen que la existencia del impuesto implica, para los tenedores de valores apreciados, un incentivo para retenerlos, dificultándose el flujo de fondos y resultando todo en una ineficiente asignación de recursos. Cabe mencionar que tales efectos nunca han podido demostrarse ser de significación en la práctica, (C. C. - Holt y J. P. Shelton, "The Lock - in Effect of The Capital Gains Tax", "National Tax Journal", Dic. 1962). La exclusión de gravámenes significa, por otra parte, una disminución muy considerable de la progresividad de la imposición, y la posibilidad de acumular riqueza en forma irrestricta. Tanto el tratamiento indiferenciado de las ganancias de capital, como su completa exclusión, se enfrentan a objeciones muy serias desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia, en consecuencia, casi todos los esquemas fiscales del mundo han adoptado una solución

^{14/} Técnicamente, una ganancia de capital es un aumento del valor de un activo. Se conoce como "realizada" cuando el activo apreciado cambia de propiedad.

de compromiso: las ganancias se gravan a tasas comparativamente menores con respecto a ingresos "corrientes". Si la estructura mexicana es completa exención para ciertos casos, es porque el objetivo primordial de la política fiscal es la acelerada capitalización del país.

Los aumentos de valor de predios urbanos o rurales, cuando realizados, se gravan dependiendo del tiempo transcurrido entre la compra y la venta del predio. La base del impuesto es 80% de la ganancia si el período de retención es menor que 2 años, y disminuye paulatinamente conforme aumenta éste, hasta que es de solo 20% para lapsos de más de 8 pero menos de 10 años, con exención total para períodos superiores a este último dato. A esta base se aplica la misma estructura de tasas que la aplicable al "ingreso ganado", pero en una manera no acumulativa, esto es, a la ganancia de cada operación tomada separadamente. Este tratamiento discriminatorio podría justificarse si las ganancias de capital fueran "ficticias", esto es, derivadas de un aumento general del nivel de precios, lo que no implicaría una mejora de la posición real del tenedor. Pero en las actuales circunstancias mexicanas, donde la expansión urbana es una característica sobresaliente, cabe suponer que el aumento del valor de las propiedades sea "real" (es decir, que su precio aumente en relación al de otros bienes) y considerable. Su trato favorable es entonces un estímulo significativo a la inversión en bienes raíces, y a la especulación.

15/ "La especulación en bienes raíces es producto de la inflación, el crecimiento demográfico, y la urbanización, que han caracterizado a la mayoría de los países en desarrollo". J. D. Amatong, "Taxation of Capital Gains in Developing Countries". I.M.F. "Staff Papers". Vol. XV, No. 2, p.355.

Las ganancias de capital están necesaria y directamente relacionadas con la posesión de propiedad, con la que a su vez está correlacionado, también positivamente, el nivel de ingreso. En consecuencia, su imposición relativamente leve o nula, reduce en forma sensible la progresividad del gravamen sobre el ingreso.

Finalmente, aunque no en orden de importancia, tenemos una estructura impositiva aplicable a las ganancias distribuídas por toda clase de sociedades (con el gravamen retenido en la fuente) como sigue: (véase Gráficas 5 y 6).

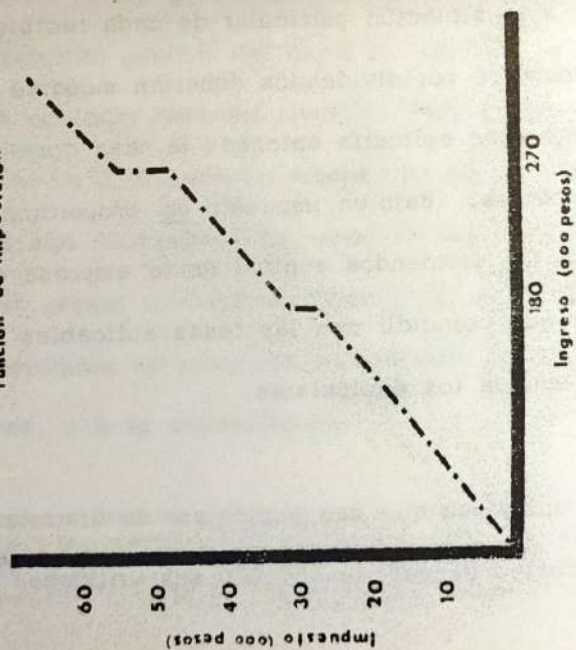
INGRESOS	TASAS
Hasta 180,000	15 %
180,000 - 270,000	17.5 %
270,000 en adelante	20 %

La mencionada retención en la fuente significa que el impuesto no se ajusta a la situación particular de cada recipiente de ingreso. En teoría, los ingresos por dividendos deberían sumarse a las provenientes de otras fuentes; se aplicaría entonces la tasa correspondiente al nivel total de percepciones. Bajo un impuesto no proporcional, las tasas fijas a que se gravan los dividendos a nivel de la empresa que los distribuye, no tienen por qué coincidir con las tasas aplicables al total de los ingresos de cada uno de los accionistas.

Un individuo que sea accionista de distintas empresas, en ninguna de las cuales exceda de 180,000 sus utilidades percibidas, recibe

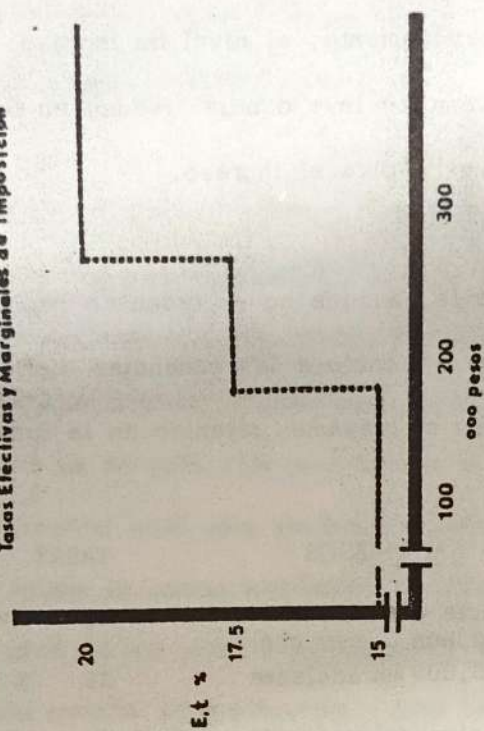
GRAFICA 5

Utilidades Distribuidas
Función de Imposición



GRAFICA 6

Utilidades Distribuidas.
Tasas Efectivas y Marginales de Imposición



una carga menor que la experimentada por otro, de iguales ingresos, si ta les provienen de una sola firma, y en total exceden, digamos, de 270,000 (15% vs. 20%).

Ambas consideraciones indican que personas situadas en iguales estratos de ingresos, no reciben igual trato fiscal.

Es necesario aclarar, sin embargo, que la existencia de acciones al portador impide el tratamiento diferencial apropiado. La abolición del anonimato solucionaría el problema, pero crearía otros de suma gravedad (véase A. Kafka, Op. Cit. en 26/).

Además, la Ley especifica que "...las entregas de acciones por concepto de capitalización de reservas o pago de utilidades no se conside rarán dividendos.... y no causan impuesto...." (Art. 73, Fracc. I, inciso b). No hay esquema impositivo progresivo que pueda sobrevivir a tal "es cape".

La imposición de las utilidades distribuídas (como ingreso de las personas físicas), con la existencia simultánea de un impuesto sobre las ganancias de las sociedades (que las incluye) ha provocado la aparición, en la literatura sobre la materia, de un argumento sobre "doble imposición": las utilidades generadas por la empresa se gravan como tales en su totali dad, y se sujetan a impuesto nuevamente en la parte que se distribuye. -

Por contraposición, otros ingresos derivados del capital se gravan sólo una vez (rentas, por ejemplo). El argumento carece de fundamento si se adopta el punto de vista de que la empresa es un ente moral distinto de sus últimos propietarios. Vistos bajo esta luz, los impuestos se establecen en realidad sobre dos bases distintas. Esta concepción es apropiada cuando la separación entre posesión y manejo de la sociedad es muy grande.

Si la distribución de las acciones de una empresa está muy limitada (a una sola familia, por ejemplo), la separación mencionada en el párrafo anterior es usualmente inexistente, la distinción entre la firma y sus propietarios, aunque legalmente válida, tiene poca significación. El argumento de "doble imposición" tiene entonces solidez.

Sin otra base que la proporcionada por un "empirismo casual", nos parece que aunque el caso mexicano se aproxima en la actualidad más al último considerado (con sus respectivas consecuencias) la tendencia es hacia el primero.

La estructura de tasas transcrita arriba, está diseñada de tal manera que la carga impositiva resultante, comparada con la que se produciría de aplicar la tarifa para "ingresos ganados", es a) superior para ingresos menores de 180,000 (máxima: 14.01%); b) mayor inicialmente, pero menor al final, en el intervalo de 180,000 a 270,000 (mínima 14.01; máxima

18.13%); y c) mayor al principio de nuevo, aproximadamente igual, al nivel de 300,000; y mucho menor conforme crece el ingreso, pues la máxima aquí es 20%, y la máxima para ingresos "ganados" tiende a la marginal, que es de 35%. En suma, que al "pequeño" rentista se le trata más duramente que a su contraparte asalariado; al mediano, de igual manera, para todo fin práctico; y, sorprendentemente, es el rentista de altos ingresos quien recibe un trato leve por comparación. ^{16/}

Encontramos entonces que con un tratamiento especial (discriminatoriamente favorable) para rendimientos sobre valores, ganancias distribuidas, rentas y ganancias de capital, la estructura básica de tasas (esto es, la contenida en el Art. 75 de la Ley del I.S.R., que se aplica también al ingreso proveniente del trabajo) se aplica sólo a una parte mínima del ingreso derivado de la propiedad: regalías, derechos de autor, etc. La estructura actual recuerda en mucho el antiguo esquema cedular; pero esto, antes de que los ingresos se "globalicen", cuestión a la que ahora entramos.

1.3. El Impuesto al Ingreso Global.

En primera instancia, de acuerdo con la Ley, la base de esta ú

^{16/} Adicionalmente, cuando los ingresos gravables derivados del trabajo exceden a 100,000 anuales, son objeto, como veremos, del "Impuesto Global". Las utilidades distribuidas están exentas.

tima parte de la imposición al ingreso personal, es la suma de los ingresos gravables de las dos secciones precedentes, cuando tal adición excede de a 100,000 pesos anuales.

Sin embargo, los causantes con percepciones menores que los 100,000 mencionados, pero mayores de \$50,000 pueden "optar porque se les considere sujetos del impuesto..... una vez ejercitada la opción continuarán con ese carácter mientras reúnan el requisito del mínimo de ingresos indicado en este artículo". (Art. 77, Ley I.S.R.).

El propósito de esta provisión es permitir que personas en el rango de ingresos mencionado, puedan beneficiarse de las deducciones que, como veremos, contempla esta porción del impuesto. A pesar de sujetarse a un nuevo gravamen, un causante con fuertes cargas familiares, puede encontrar que el acogerse al sistema le resulta en una disminución del monto total cubierto en impuestos.^{17/} Los factores causales de esta situación serán evidentes de la exposición que sigue.

Pero aquí, nuevamente, la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio Fiscal de 1968, excluye ahora, para propósitos del impuesto al ingreso global ".....los ingresos comprendidos en la fracción V - del Artículo 60 de dicha Ley (I.S.R., utilidades distribuídas) (y) los inte

^{17/} Por ejemplo, un asalariado con 85,000 de ingreso bruto anual, pagaría 7,384.60 de impuestos por concepto del gravamen sobre productos del trabajo. Si es casado y tiene, digamos, seis dependientes, de optar por el trato del impuesto sobre el ingreso global, reduciría en 186.10 sus obligaciones fiscales.

reses de valores emitidos por personas (físicas o morales) residentes en el país. Tampoco serán acumulables los intereses provenientes de préstamos otorgados a las instituciones de crédito que legalmente operen en el territorio nacional, o de los depósitos constituidos en ellas (cuentas de ahorro y algunos tipos especiales de depósitos a la vista)." Además, como vimos antes, (Sec. 1.2) la misma Ley de Ingresos excluye las ganancias de capital derivadas de la venta de valores.

Por otra parte, la propia Ley del I.S.R. exime de esta porción del gravamen todas las ganancias de capital producto de la venta de bienes raíces. Lo mismo sucede con las rentas cuando son inferiores a 700 pesos por unidad habitacional; cuando exceden tal cantidad, la base del impuesto es igual a sólo 50% de ellas.

Adicionalmente, del ingreso gravable computado arriba (primer párrafo de esta sección) se permiten deducciones por gastos médicos, seguros de vida, pagos sindicales, otros impuestos federales, etc., hasta un monto de \$20,000. En lugar de todo ello, el causante tiene la opción de una deducción del 10% del ingreso gravable sin comprobación (siempre que la cantidad absoluta resultante sea menor que \$20,000).

Por primera vez, se especifican deducciones por "cargas familiares". Las siguientes cantidades pueden restarse del ingreso: a) \$6,000 por el causante mismo; b) \$3,000 por el cónyuge y c) \$1,500 por cada de pendiente.

A esta base, se aplica una nueva estructura de tasas, y de la cantidad resultante, se deducen los impuestos pagados antes sobre los ingresos del capital y del trabajo, sí acumulables.

En símbolos, la base, preliminarmente estimada, sería:

$$\theta = \begin{cases} 0 & \text{Si } (B_1 + B_2) < 100,000 \\ B_1 + B_2 & \text{Si } (B_1 + B_2) > 100,000 \end{cases}$$

$$\text{Ahora, } \pi = \theta - H - \underbrace{\left[\frac{6,000 + 3,000 + 1,500 (k)}{D} \right]}_{\text{(para un cau-}} \text{sante casado)}$$

donde B_1 y B_2 son los ingresos gravables derivados del trabajo y del capital, H las varias exenciones nombradas antes (intereses, utilidades distribuidas, rentas); y D todas las deducciones por cargas familiares, siendo k el número de dependientes. La base del impuesto es entonces

$$\beta = \pi - .1\pi, \text{ donde } .1\pi \text{ es la "deducción estándar" } [.1\pi \leq 20,000].$$

El monto del impuesto es, finalmente, de acuerdo con la tarifa inserta en el Art. 86 de la Ley del I.S.R.,

$$T_T = \begin{cases} t_i (\beta - Li) - (T_1 + T_2) & \beta < 1,200 \\ C_i + t_i (\beta - Li) - (T_1 + T_2) & \beta > 1,200 \end{cases}$$

siendo T_1 y T_2 los montos pagados bajo los impuestos a los ingresos ganados y no ganados acumulables.

Aquí, de nuevo, C_i , t_i y Li son constantes para cada nivel de ingreso; t_i va desde 13% en el rango inferior hasta 35% en el extremo superior (abierto) de la tarifa ($\beta > 300,000$). El impuesto puede encontrarse co

mo siendo progresivo, con respecto a la base. Este aserto precisa de calificación, de lo que nos ocuparemos más tarde. Antes, comentaremos un aspecto que nos parece de interés en este punto.

Una de las ventajas alegadas de la imposición directa, es que permite ajustar la carga tributaria a la "situación objetiva" del causante, esto es, a su "verdadera" capacidad contributiva. De aquí la necesidad de deducir, de los ingresos brutos, los gastos originados por enfermedad, incapacidad, etc.; casos fuera de control del causante. Más importantes, por supuesto, son los ajustes necesarios en función del tamaño de la familia: de dos individuos con iguales ingresos, aquél con el mayor número de dependientes disfrutará de un menor posible nivel de vida, tendrá entonces una menor capacidad de pago. El "tratamiento igual de los iguales" exige consideración de tales cuestiones.

Como vimos, la Ley mexicana autoriza deducciones por gastos y condiciones de la índole de los considerados en el párrafo que antecede. Lo sorprendente, es que se autoricen sólo a causantes en los estratos de ingresos altos (con percepciones gravables mayores de \$100,000 anuales, ó 50,000, opcional). El resultado es que la carga tributaria se aligera para estos causantes: la medida tiene carácter regresivo. La "equidad horizontal" se mejora, aunque sólo para altos niveles de ingreso, dada la limitación de aplicación de las exenciones, pero a consecuencia de ello mismo, se ofende la "equidad vertical". En otras palabras, dentro del grupo

de contribuyentes donde se aplican las disposiciones, la distribución de la carga tributaria se hace más "justa"; sin embargo, debido a que los beneficios no alcanzan a los niveles más bajos de ingresos, la distribución de la carga entre grupos se hace "inequitativa" (es difícil argumentar, bajo cualquier concepto sensible de equidad, que deben autorizarse deducciones por sostenimiento de dependientes a los altos niveles de ingreso, pero nó a las clases bajas; a menos que la intención sea no proporcionar incentivos al crecimiento demográfico). Más aún, como vimos, las deducciones se autorizan sobre el ingreso, de manera que el ahorro en impuestos, que un causante obtiene cuando el número de sus dependientes aumenta en una unidad, depende de la tasa marginal a que sus ingresos estén siendo gravados. Esto significa que si el impuesto es progresivo, como es nuestro caso, el sistema actual de deducciones, favorece a las personas de altos ingresos. Tal situación se eliminaría si las deducciones se autorizaran sobre los impuestos: el gravamen se calcularía sobre el ingreso sin deducciones por manutención, y de dicho monto de im
puestos, se restarían las cantidades juzgadas convenientes.^{18/} Este tratamiento suprimirá las desventajas atribuídas antes al actual sistema, ya que el ahorro sería independiente del nivel del ingreso (véase Apéndice "B").

Mostramos antes como una gran parte del ingreso derivado de la propiedad se trata muy favorablemente o bien se excluye para fines fisca-

^{18/} Para una demostración general de estas proposiciones, véase Leif Johansen. Op. Cit. pp.225-227.

les (Sec. 1.2). Esto conduce necesariamente a una disminución de la progresión impositiva en relación al ingreso definido propiamente. (En términos teóricos, el concepto apropiado de ingreso es el de acrecentamiento: para un período cualquiera, es la suma del consumo y el aumento neto del patrimonio). En esta tercera sección, hemos señalado como, aún la muy pequeña porción gravada antes, es reducida todavía más por la exclusión total o parcial de tales componentes importantes del ingreso no ganado como las ganancias de capital, las utilidades distribuidas, intereses y rentas. La conclusión que se sigue es que el Impuesto sobre el Ingreso Global recae sobre el ingreso derivado del trabajo en una manera progresiva.

Un tema sumamente debatido en los países "avanzados" es el efecto de la imposición al ingreso sobre el esfuerzo productivo.

Para nuestro caso, sin embargo, dado que las tasas marginales que se aplican al ingreso derivado del trabajo son muy considerablemente menores que los prevalecientes en las economías industriales (35% vs. 70% o más), y en vista de lo poco concluyente de la argumentación teórica y de las investigaciones empíricas existentes, podemos disponer de la cuestión sumariamente.

En relación a este punto, ".....hay al menos tan buenas razones para creer (que la imposición al ingreso) tendrá efectos alentadores,

como las hay para pensar lo contrario". ^{19/}

Y con referencia a las tasas progresivas: "El grado en que la progresividad tiende a disminuir la productividad es difícil de estimar. En su mayor parte, parece depender del efecto que la progresividad tiene en las motivaciones del hombre, y casi todo lo que se puede decir en pro o en contra cae en el área de conjeturas en sicología, y es probable que permanezca en ella". ^{20/}

Vimos antes como el trabajador independiente es favorecido sobre el asalariado. En total, el capitalista y el rentista se ven favorecidos sobre los otros dos.

En suma, existen en la estructura fuertes elementos de regresividad, como puede apreciarse en las tablas insertas a lo largo del ensayo, y de la ilustración que sigue.

A manera de ejemplo, tomemos el caso de dos individuos a) un trabajador independiente, y b) un rentista. El primero tiene sólo ingreso ganado; el segundo, sólo ingreso derivado de la propiedad en la forma de intereses sobre depósitos en instituciones bancarias. Ambos reciben el mismo monto.

^{19/} George F. Break. "The Effects of Taxation on Works Incentives" en "Private Wants and Public Needs", editado por Edmund S. Phelps. W. W. Norton & Co. New York, 1965, p.55.
^{20/} Blum y Kalven. Op. Cit. p.21.

a) Ingreso Bruto = 250,000, Ingreso Neto = 200,000 = .8 Ingreso Bruto

$$B = .80 - 30,000 = 170,000$$

$$T = 25,223.96 + .2406 (170,000 - 150,000) = 30,035.96 = \text{Impuesto sobre ingreso ganado}$$

Por concepto del Impuesto sobre Ingreso Global.

$$\theta = 170,000 - H - 9,000 - 3,000 \text{ (suponiendo 2 dependientes y esposa)}$$

$$H = 0$$

$$\pi = 158,000$$

$$\beta = .9 (158,000) = 142,200$$

$$T_T = 24,459 - .269 (22,200) - 30,035.96$$

$$T_T = 394.84$$

$$E = \frac{30,430.80}{250,000} = 12\%$$

$$b) \text{ Ingreso Bruto} = 250,000$$

gravado al 3% (rendimiento de 9% bruto, por ejemplo) y excluido para el

Impuesto al Ingreso Global, $E = 3\%$

Un causante con percepciones de esta índole recibe, independientemente de su ingreso, una carga fiscal aproximadamente igual a la que sopporta un asalariado con ingresos brutos del orden de \$18,000 - \$24,000 - anuales.

2. Conclusiones y Recomendaciones.

Las metas de la política económica gubernamental mexicana, pueden resumirse, sin fuerza, en tres conceptos muy mencionados: Desarrollo Económico, Estabilidad, y Justicia Social. Por lo primero, debe entenderse un aumento continuo y perceptible del ingreso per cápita, obtenido a través de un crecimiento balanceado, de alguna manera, entre agricultura e industria, definidas ampliamente. Lo segundo significa, sencillamente, el mantenimiento del valor doméstico y externo del peso. El último es un concepto mucho más difícil. De las presentaciones oficiales algo puede extraerse: un mejoramiento de las masas paupérrimas, a fin de obtener algo como "igualdad de oportunidades", es probablemente la meta. El total puede redefinirse como sigue: los objetivos son un producto per cápita creciente - con estabilidad de precios y una "mejor" distribución del ingreso - "mejor" ^{21/} significa en este contexto, una tendencia hacia la igualación.

En la consecución de tales metas, ¿qué tan efectivo, como instrumento de política es nuestro "impuesto al ingreso personal"?

^{21/} "Un desenvolvimiento sano y justo demanda que las desigualdades en la distribución del ingreso se corrijan La redistribución del ingreso que señala como uno de los objetivos de la política fiscal, ha sido tesis constante de los gobiernos revolucionarios..." Alfredo Gutiérrez Kirchner. - "La Política Fiscal de la Federación". Versión mimeográfica. Segunda Conferencia Nacional a Nivel Académico sobre la Legislación y la Administración Fiscal. Monterrey, N.L. Diciembre, 1967.

En primer lugar, no obstante que el impuesto provee estímulos - para un incremento en la tasa de ahorros -un efecto sobre el que cabe poca duda- la inversión resultante es, en parte al menos, mal dirigida hacia la especulación en el mercado de valores de renta variable y la inversión en bienes raíces, debido al tratamiento discriminatorio preferencial otorgado a las ganancias de capital e ingresos por rentas. Hay, por otra parte, incentivos (provistos por la Ley) para un uso productivo de los recursos. Es fundamental hacer notar, por ejemplo, que el impresionante desarrollo del mercado de valores de renta fija, y el incipiente del de renta variable, encuentran un factor causal importante en el trato fiscal leve a que se someten los rendimientos de los instrumentos que en ellos se operan. Por añadidura, con respecto a ganancias distribuidas, cuando son reinvertidas en la misma sociedad que las genera, no se causa impuesto. En suma, puede asegurarse que, con deficiencias fáciles de corregir, el impuesto es un medio efectivo de promoción del ahorro personal, de la formación de capital, y consecuentemente, del desenvolvimiento económico del país.

En lo que respecta a la estabilidad, la contribución del impuesto es bastante menos significativa. Un impuesto al ingreso, si progresivo, es un fuerte elemento de estabilización automática: la recaudación gubernamental aumenta más que proporcionalmente que el ingreso monetario en situaciones inflacionarias, puesto que la característica esencial de un gravamen progresivo, es que la tasa efectiva de imposición (el impuesto como proporción del ingreso) crece conforme se incrementa el ingreso; el ingreso

disponible de los causantes disminuye, lo que tiende a mantener baja su demanda efectiva y a aminorar entonces las presiones sobre los precios. Esto es especialmente cierto cuando la recaudación no sufre "retrasos" - (lags), como por ejemplo bajo el sistema de "retención en la fuente". -

"(U)n sistema impositivo progresivo es un freno poderoso sobre una expansión inflacionaria de los ingresos monetarios...."^{22/} "Si tenemos un impuesto progresivo....., el valor real del impuesto para un causante con un ingreso real constante en presencia de un aumento del nivel de precios, se incrementará con dicho nivel".^{23/} Esto significa que los recursos reales a disposición del fisco aumentan durante un proceso inflacionario, lo que tiene un efecto depresivo; e inversamente, en una recesión. Sin embargo, en nuestro caso, como quedó claro de la exposición anterior, la progresividad existe, en forma notable, sólo para una porción de los ingresos personales: los ingresos "ganados". Para el resto, tomados por separado y en rigor, la imposición es también progresiva, pero tan leve, que para todo fin práctico puede ser considerada proporcional. En consecuencia, como instrumento de estabilización, el impuesto tiene relativamente poca efectividad. [Se enfatiza el elemento de automaticidad, sencillamente porque los cambios discrecionales en la imposición al ingreso, como política de estabilización de las fluctuaciones de corto plazo, son inexistentes en la realidad mexicana: el sistema es relativamente inflexible] .

^{22/} Richard Goode, "Anti-Inflationary Implications of Alternative Forms of - Taxation". "American Economic Review" Vol. XLII, mayo 1951. p.150.

^{23/} Leif Johansen. Op. Cit. p.220.

Finalmente, en cuanto a su impacto redistributivo, el impuesto es quizá un elemento negativo. Las razones para así creerlo son -para re-
petir- el tratamiento discriminatoriamente favorable al ingreso derivado de-
la propiedad, en general; y la ausencia de deducciones "personales" y por
cargas familiares en los niveles de bajos ingresos. Con tasas casi propor-
cionales para una parte de los "ingresos no ganados", exclusión -parcial-
de ganancias de capital y -total- de dividendos en acciones, y con tasas
progresivas para los "ingresos ganados", es difícil creer que el gravamen
contribuya a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, terriblemente
desigual en la actualidad (véase Apéndice "C"). De hecho, es posible -
que el impuesto sea regresivo: si cuanto más altos son los ingresos tota-
les, mayor es la proporción que en ellos ocupan los derivados de la propie-
dad, luego su imposición a tasas mucho menores que las aplicadas al "in-
greso ganado", significa que la carga fiscal se distribuye inversamente con
el ingreso. La Ley permite la acumulación indefinida de riqueza personal,
exenta de impuestos, cuando exime de gravamen los dividendos en accio-
nes, como dijimos.^{24/} Un aspecto importante en este contexto, es el de-
que la existencia de valores al portador impide la aplicación práctica de ta-
sas progresivas; un punto mencionado por varios autores,^{25/} en relación a
países subdesarrollados. Sin embargo, a este respecto, es muy convenien-
te apuntar la prevención de A. Kafka: "La alternativa a las acciones al por

^{24/} O bien, debido a la exención de ganancias de capital en valores. Las uti-
lidades acumuladas dentro de una empresa se reflejarán, tarde o temprano,
en el valor de sus acciones en el mercado. Tal incremento del patrimonio,
que constituye ingreso, está exento por Ley.

^{25/} N. Kaldor y C.S. Shoup, et. al. en referencia a México y Venezuela, res-
pectivamente.

tador puede muy bien ser la fuga de capitales..."^{26/} En esta, como en otras áreas, es obvio que la tónica debe ser la reforma paulatina más que el cambio radical repentino, de consecuencias seguramente negativas.

En suma, nuestro impuesto coadyuva al logro de una alta tasa de formación de capital, es poco significativo como estabilizador, y opera inversamente en cuanto a la equidistribución del ingreso.

El tratamiento preferencial de los ingresos por rentas, carece en realidad de justificación, y debe ser eliminado. Las ganancias de capital, en lugar de estar casi exentas, deberían gravarse bajo un esquema como el norteamericano: a menores tasas que el ingreso corriente, pero no de manera tal que provea estímulos para su uso como vía de escape.

Las deducciones por gastos personales y por manutención de de pendientes, deberían hacerse extensivas a todos los niveles de ingreso. - El sistema actual debería reformarse en el sentido apuntado antes: las de ducciones se concederían sobre el gravamen, no sobre el ingreso (véase - Apéndice "B"). Si ello representara una considerable reducción de la re caudación, el impuesto podría hacerse más progresivo (ampliando su base) para recuperar la caída. Mayores dificultades administrativas serán conse cuencia casi ineludible de la mejora de operación.

^{26/} "Corporate Income Taxation in Latin America", en "Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America". Programa conjunto de tributación OEA/BID/CEPAL. 1963-1964.

El impuesto, en general, debía hacerse progresivo, para ser consistente con el principio, corrientemente aceptado, de que la carga fiscal debe distribuirse de acuerdo con la capacidad de pago de los causantes. - Caben pocas dudas, por otra parte, sobre la regresividad de algunos de los impuestos indirectos existentes. El gravamen sobre el ingreso, debería servir para compensar por esta regresividad; pero en su forma actual, contribuye a ella. Por supuesto, más que movimientos de las tasas, se precisa la inclusión dentro de la definición de ingreso gravable, de la mayor parte del ingreso originado en la propiedad, excluido en el presente. Si como se supone, la propensión marginal a ahorrar crece con el nivel del ingreso, la implantación de la medida reducirá probablemente el ahorro privado. Ello no significa, necesariamente, que el ahorro total nacional disminuya: este resultado depende de que el gobierno no consiga, de la recaudación aumentada, destinar una mayor proporción a la formación de capital. ^{27/}

Estudios recientes han puesto en duda la capacidad gubernamental para evitar que, el aumento de los gastos corrientes, absorba los incrementos en la recaudación; ^{28/} pero es obvio que tal conducta cae dentro del rango de lo posible, y depende de la rigidez de la administración. Más aún, en un trabajo estadístico reciente, con datos para 46 países subdesarrollados, se concluye que "hay poca evidencia del "Efecto Please", esto es, de una re

^{27/} "El costo de nuestro acervo de capital presente, fue en un sentido significativo, décadas y siglos de pobreza terrible para las masas. Inversamente, el costo de la justicia será un retardo de nuestro avance material (aun que este efecto puede ser modificado si y conforme el gobierno asume el papel de los ahorradores)". H. Simons. "Personal Income Taxation", The University of Chicago Press, Chicago, Ill., U.S.A. 1938 p.22.

^{28/} Stanley Please "El ahorro mediante la tributación: ¿Realidad o Espejismo?" "Finanzas y Desarrollo", Vol. IV, No. 2, Marzo 1967, BIRD. FMI.

lación negativa entre ahorro doméstico e impuestos. Si algo, los resultados sugieren lo opuesto...."^{29/} De cualquier manera, es aparente la parcial incompatibilidad de dos metas de la acción gubernamental: justicia distributiva y aumento del ritmo de crecimiento merced de un aumento de la tasa de ahorro. Cabe anotar, en este punto, que basados en una función consumo del tipo Duesenberry, en contraposición con la Keynesiana corrientemente asumida, Tanzi y Ascheim diseñan un sistema impositivo - que evita la aparición de la inconsistencia mencionada en el párrafo anterior. Su conclusión, sin embargo, depende de la validez de su supuesto,^{30/} sobre lo cual no hay evidencia empírica.

En referencia a las consecuencias de la imposición sobre los incentivos a ahorrar, nos concretaremos a la sumaria opinión de Leif Johansen (Op. Cit. pp.301-302), que justifica nuestra falta de detallada discusión del tema: "Con respecto a las motivaciones para ahorrar, es teórica y empíricamente difícil determinar el efecto del gravamen. Es posible presentar muchos argumentos teóricos, pero difícil arribar a conclusiones convincentes..... el problema está íntimamente ligado con la bien conocida cuestión del efecto de la tasa de interés en el ahorro.... y en este caso, como es común acuerdo, ni la teoría económica general ni los enfoques econométricos, han ofrecido una respuesta definitiva".

^{29/} Elliot R. Morss. "Fiscal Policy, Savings and Economic Growth in Developing Countries: An Empirical Study". Documento del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. Versión mimeo gráfica, Julio 1968, p.3.

^{30/} "Ahorro, Inversión e Imposición en los Países Subdesarrollados". "Comercio Exterior", Septiembre 1965, pp.661-667.

Hemos apuntado la idea de que las reformas al impuesto deben ser de tal naturaleza, que se transforme en un gravamen verdaderamente progresivo. Es preciso aclarar sin embargo, que tal tendencia debe ser implementada a través de "aproximaciones sucesivas". En la situación actual, una "globalización" repentina de los ingresos derivados de la propiedad, ahora exentos o parcialmente gravados, sería de muy graves y dañinos efectos, amén de que implicaría un aumento muy considerable de la complejidad administrativa del tributo.

Imaginemos, por ejemplo, las consecuencias de una alza significativa en las tasas aplicables a los ingresos derivados de valores. Muy probablemente, la medida significaría un descenso drástico de los recursos de las instituciones bancarias (especialmente financieras, hipotecarias, - etc.), en el caso extremo, una "corrida" sobre ellas; adicionalmente, la cesación de su crecimiento; en suma, un impacto desorganizador que el actual mercado no podría absorber; en breve, su colapso. O bien, intentemos visualizar, grosso modo, la incidencia de la inclusión total de los ingresos por rentas. Si los precios actuales de las propiedades son iguales, aproximadamente, al valor presente de los ingresos futuros esperados generados por ellas, luego la reducción de éstos, producto del alza del gravamen, provocaría la caída de dichos precios, ocasionando pérdidas reales - que se distribuirían al azar sin justificación. Un panorama similar presentarían otros mercados a consecuencia de la reforma.

Para finalizar, apuntaremos que algunos de los aspectos neces
tados de cambio mencionados por nosotros, son hace tiempo objeto de es
tudio de las autoridades hacendarias. Afortunadamente, la idea de éstas
parece ser "...que la reforma tributaria es un proceso cambiante y como
tal nunca se encuentra acabada, por lo que deberán de irse estudiando -
permanentemente sistemas teóricos para (su) perfeccionamiento...."^{31/}

^{31/} A. Gutiérrez Kirchner. Op. Cit., p.100.

APENDICE "A"

$$E = \frac{Ci + ti \cdot .8\theta - ti \cdot Li}{\theta}$$

$$\frac{dE}{d\theta} = \frac{\theta \cdot [.8ti]}{\theta^2} - \frac{Ci + ti \cdot .8\theta - ti \cdot Li}{\theta^2}$$

$$= \frac{.8ti}{\theta} - \frac{Ci + ti \cdot .8\theta - ti \cdot Li}{\theta} \cdot \frac{1}{\theta}$$

$$= \frac{.8ti}{\theta} - \frac{E}{\theta}$$

$$= \frac{.8ti - E}{\theta}$$

$$\frac{d^2E}{d\theta^2} = \frac{[.8ti]}{\theta} - \frac{Ci + .8\theta ti - ti \cdot Li}{\theta^2}$$

$$= \frac{-.8ti}{\theta^2} - \left[\frac{\theta \cdot .8ti - [Ci + .8\theta ti - ti \cdot Li]^2}{\theta^3} \right]$$

$$= \frac{-.8ti}{\theta^2} - \frac{.8ti}{\theta^2} + 2 \frac{Ci + .8\theta ti - ti \cdot Li}{\theta^3}$$

$$= \frac{-2 \cdot .8ti}{\theta^2} + 2 \left[\frac{E}{\theta^2} \right]$$

$$\frac{d^2E}{d\theta^2} = 2 \left[\frac{E - .8ti}{\theta^2} \right]$$

APENDICE "B"

Para ilustrar nuestra afirmación sobre los inconvenientes del es quema actual, supóngase la existencia de dos personas, trabajadores por cuenta propia, con ingresos brutos anuales de 1) \$250,000 y 2) \$400,000 respectivamente, casados y con dos dependientes cada uno originalmente. Supóngase, además, que el número de dependientes aumenta en uno para ambos casos. El ahorro en impuestos, que llamaremos S, y que es igual a la diferencia entre el monto inicial de impuestos y el final (después del aumento mencionado), puede demostrarse ser superior en el caso del indivi duo 2).

El resultado es, por supuesto, consecuencia de que la tasa mar ginal a la que se gravan las percepciones de nuestro 2), es superior a la correspondiente a los ingresos de 1).

Veámoslo en detalle, usando la nomenclatura del texto,

Para 1)

$$\text{Ingreso Bruto} = 250,000 = \theta$$

$$\text{Ingreso Neto} = .8\theta = 200,000$$

$$B = .8\theta - 30,000 = 170,000$$

$$T = 25,223.96 + .2406(170,000 - 150,000) = 30,035.96 = \text{Impuesto sobre Ingreso ganado.}$$

Por concepto del Impuesto Sobre Ingreso Global

$$\theta = 170,000 - H - 9,000 - 3000 \text{ (esposa y dos dependientes)}$$

$$H = 0$$

$$\pi = 158,000$$

$$\beta = .9 (158,000) = 142,400$$

$$T_T = 24,459 + .269 (22,200) = 30,035.96$$

$$T_T = 394.84$$

Suponiendo ahora 3 dependientes,

$$\theta' = 170,000 - H - 9,000 - 4,500$$

$$H = 0$$

$$\pi' = 156,500$$

$$\beta' = .9 (156,500) = 140,850$$

$$T_T' = 24,459 + .269 (20,850) = 30,035.96$$

$$T_T' = 31.69$$

$$S_1 = T_T - T_T' = 394.84 - 31.69 = 363.15$$

Esta magnitud es igual al 90% de 1,500 multiplicado por la tasa marginal, 26.9%.

Ahora bien, para 2)

$$\text{Ingreso Bruto} = \theta = 400,000$$

$$\text{Ingreso Neto} = .80 = 320,000$$

$$B = .80 - 30,000 = 190,000$$

$$T = 32,441.40 + .275 (190,000 - 180,000)$$

$$T = 32,441.40 + 2,750.00 = 35,191.40$$

Por concepto del Impuesto Sobre el Ingreso Global

$$\theta = 190,000 - H - 9,000 - 3,000 \text{ (esposa y dos dependientes)}$$

$$H = 0$$

$$\pi = 178,000$$

$$\beta = .9(178,000) = 160,200$$

$$T_T = 35,529 + .29(10,200) = 35,191.40$$

$$T_T = 3,295.60$$

Asumiendo ahora 3 dependientes

$$\theta' = 190,000 - H - 9,000 - 4,500$$

$$H = 0$$

$$\pi' = 176,500$$

$$\beta' = .9(176,500) = 158,500$$

$$T'_T = 35,529 + .29(8,850) = 35,191.40$$

$$T'_T = 2,940.10$$

En consecuencia,

$$S_2 = T_T - T'_T = 391.50$$

Esta magnitud es igual al 90% de 1,500 multiplicado por la tasa marginal, que ahora es 29%.

En resumen, $S_2 > S_1$, esto es, que el ahorro en impuestos que obtiene un causante con 400,000, es superior al logrado por uno con 250,000.

El beneficio aumenta directamente con el ingreso; y aunque las magnitudes absolutas son muy reducidas, es claro que la operación del es quema tiene carácter regresivo: alivia la carga fiscal más entre mayor es el ingreso.

Si la deducción se autorizara como un monto X por dependiente sobre los impuestos a pagar, (crédito de impuestos) el beneficio se dís tribuiría por igual (en números absolutos) a todos los causantes y signí ficaría más, en términos relativos, a los de bajos ingresos.

APENDICE "C"

El ingreso medio por persona era, en 1968, aproximadamente 500 dólares, o sea un poco más de 6,000 pesos anuales. De manera que si el ingreso se distribuyera igualitariamente entre todos los individuos, dado que el nivel de exención del I.S.R. es precisamente esa cantidad, el gravamen tendría un rendimiento casi nulo (el nivel de exención para ingresos derivados del capital es sólo 4,800).

La distribución del ingreso es, sin embargo, sumamente desigual, como puede verse en el siguiente cuadro, con datos para 1963:

<u>Población</u>	<u>Ingreso</u>
<u>%</u>	<u>%</u>
(Acumulados)	
3.7	0.5
7.7	1.2
15.8	3.1
25.6	6.1
34.6	9.4
47.1	15.3
59.7	23.3
67.9	30.3
76.9	39.9
83.5	49.1
89.3	60.1
93.5	69.1
96.0	76.8
97.9	84.5
98.6	88.4
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Armando Labra Manjárez. "La Concentración del Ingreso en México: Un Enfoque Sectorial". "Comercio Exterior", septiembre 1967, p.723.

Las cifras revelan que la mitad de ingreso se distribuye entre casi el 84% de la población. El 10% más alto de los individuos, recibe el 40% del ingreso total. El 6.5% superior, percibe el 30% del total de ingreso. Si graváramos sólo este último estrato, con un impuesto proporcional de 20%, obtendríamos una recaudación igual al 6% del ingreso total personal, con aproximadamente 1.8 millones de causantes.

Es claro que la mayoría de estas personas son habitantes urbanos y posiblemente alfabetos.

Publicaciones Periódicas.

- Amatong, J. D. "Taxation of Capital Gains in Developing Countries", I.M.F. "Staff Papers". Vol. XV, No. 2, julio 1968.
- Goode, Richard. "Anti-Inflationary Implications of Alternative Forms of Taxation". "American Economic Review", Vol. XLII, mayo 1951, p.150.
- Holt, C. C. y Shelton, J. P. "The Lock-in Effect of the Capital Gains Tax". "National Tax Journal", diciembre 1962.
- Hoyo D'Adonna, R. "Posibilidades de una Reforma Fiscal en Materia de Impuesto Sobre la Renta". "Comercio Exterior", mayo 1964, - pp.327-330.
- Jürgen Patz, Hans. "Los Sistemas Fiscales de los Países en Desarrollo", Revista Colegio de Economicas de México, A. A., julio 1968. pp.29-42.
- Labra Manjarrez, Armando. "La Concentración del Ingreso en México: Un Enfoque Sectorial", "Comercio Exterior", septiembre 1967.
- Navarrete López, Jorge E. "Algunas Consideraciones Sobre la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta", "Comercio Exterior", febrero 1965, pp.107-111.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Cambios en la Estructura Jurídica Tributaria de México", "Comercio Exterior", octubre 1968, pp.868-879.
- Please, Stanley. "El Ahorro Mediante la Tributación: ¿Realidad o Espejismo?" "Finanzas y Desarrollo", Vol. IV, No. 1, marzo 1967, BIRD/FMI.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta", "El Mercado de Valores", febrero 1965, pp.79-81.
- Tanzi, Vito y Ascheim, Joseph. "Ahorro, Inversión e Imposición en los Países Subdesarrollados", "Comercio Exterior", septiembre 1965, pp.661-667.
- Tanzi, Vito. "Imposición al Ingreso Personal en América Latina: Obstáculos y Posibilidades", "Comercio Exterior", julio 1967, pp.541-544.

Libros.

- Anguiano Equihua, Roberto. "Las Finanzas del Sector Público de México", U.N.A.M., México 1968, pp.159-205.
- Bird, Richard y Oldman, Oliver. "Readings on Taxation in Developing Countries", The Johns Hopkins Press, Baltimore, U.S.A., 1964.
- Blum, Walter J. y Kalven, Harry. "The Uneasy Case for Progressive Taxation", The University of Chicago Press, Chicago, Ill., U.S.A. 1963.
- Break, George F. "The Effects of Taxation on Work Incentives", en "Private Wants and Public Needs", Editado por Edmund S. Phelps. W.W. Norton and Co., New York, U.S.A., 1965, p.55.
- Hansen, Bent. "The Economic Theory of Fiscal Policy", U.S.A.
- Johansen, Leif. "Public Economics", North-Holland Publishing Co., Chicago, Ill., U.S.A., 1965.
- Kafka, A. "Corporate Income Taxation in Latin America", en "Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America". Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, 1963-1964.
- Kaldor, Nicholas. "Impuesto al Gasto", Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Martínez de Navarrete, Ifigenia. "Política Fiscal de México", Manuales Universitarios, U.N.A.M., México 1964.
- Musgrave, Richard A. "The Theory of Public Finance", McGraw-Hill, New York, U.S.A., 1959.
- Santillán López, R. y Rosas Figueroa, A. "Teoría General de las Finanzas Públicas, y el Caso de México", U.N.A.M., México 1962, pp.113-122.
- Simons, Henry. "Personal Income Taxation", The University of Chicago Press, Chicago, Ill., U.S.A., 1938.
- Shoup, Carl S., et al. "The Fiscal System of Venezuela: A Report", The Johns Hopkins Press, Baltimore, U.S.A., 1959.

LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO *

Lic. Jesús Puente Leyva, M. A.
Ex-Profesor de Desarrollo
Económico y Ciencias Sociales.

Cincuenta años de Revolución en México dieron la oportunidad a este país de asomarse con cierta objetividad a la experiencia del pasado; como dijera el maestro Cosío Villegas, dedicarse un poco a tratar de "problemas de muertos". Los volúmenes de la obra oficial: México, 50 Años de Revolución, la popularización de la información estadística y los artículos especializados, difundieron ampliamente, entre especialistas y profanos, el conocimiento de lo que fue en medio siglo el desarrollo económico del país, el cambio social y sus experiencias política y cultural. Se supo entonces, y se confirma ahora, que la experiencia de México, particularmente la económica, con todas sus inconveniencias e injusticias, le colocan entre los países de América Latina -y en general del mundo subdesarrollado- que mayor éxito han alcanzado en la lucha por superar la maldición del estereotipado "círculo vicioso de la pobreza".

Quiero hacer explícita con esto -desde ahora- mi indisposición para, en esta breve charla, cargar a su paciencia el peso de cifras, datos, y series estadísticas con la pretensión de probar un hecho que es bien conocido de toda persona medianamente informada y, para el buen observador, bastante evidente: México se desarrolla en forma más o menos sostenida,

* El presente trabajo fue presentado por su autor a la Segunda Conferencia Nacional a Nivel Académico sobre la Legislación y la Administración Fiscal celebrada en la Ciudad Universitaria en Monterrey, N.L., en noviembre de 1967

de manera que el producto nacional ha venido creciendo a una tasa media anual de alrededor del 6% en los últimos 20 años... mucho más de lo que hubiera aspirado a lograr la mayoría de los países de América Latina.

Nadie puede negar por otra parte, sin despertar sospechas de parcialidad, que en dicho proceso de crecimiento el sector público ha jugado (en términos rostowianos) un importantísimo papel líder. El gobierno, con rara sensibilidad que superó las limitaciones de información cuantitativa y de técnica adecuada, se lanzó a una tarea de largo plazo a mediados de la década de los veinte, desarrollando el mecanismo formal y los medios institucionales que favorecieron el crecimiento económico del país; en términos más concretos, se ha reconocido que "los pilares del programa de desarrollo nacional fueron en aquel entonces la reforma agraria, la inversión pública en capital social básico, la expropiación del sistema ferroviario y de la industria petrolera..., la educación técnica, y el desarrollo del sistema financiero".^{1/} Se podría abundar en la cita de indicadores cuantitativos para probar que el dinamismo del sector público y la integración de la infraestructura fueron un importantísimo factor del desarrollo económico experimentado en las 3 ó 4 últimas décadas; las cifras existen para quien quiera consultárselas, yo me permito seguir adelante, dando por supuesto el hecho de que todos conocemos en sus líneas más generales el mencionado proceso.^{2/}

^{1/} Higgins, B. Economic Development; Principles, Problems and Policies. New York, Norton Co., 1959, p.68.

^{2/} Para información amplia al respecto, consúltese: López Mateos, Adolfo (ed.) México, 50 Años de Revolución. I: La Economía. México, F.C.E., 1960. - Vernon, Raymond. Public Policy and Private Enterprise in Mexico. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1964. Vernon, Raymond. The Dilemma of Mexico's Development. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963.

En realidad, el propósito de esta charla es el de desarrollar algunas ideas -meras proposiciones- respecto a la promoción del desarrollo en el pasado, y respecto a los obstáculos que para el mismo parecen apuntar en el horizonte del futuro. La tarea no es enteramente ociosa, si tenemos en cuenta que, con cierta lucidez, se han venido comentando los peligros de que el crecimiento económico del país -por razones diversas- tope en el mediano plazo con un "techo" o "frontera".^{3/}

Nosotros hemos de considerar esta posibilidad, en el contexto de lo que más interesa en este Seminario: la política fiscal; aunque para el efecto utilizaremos un concepto amplio de política fiscal, que abarca "el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y organismos autónomos y para-Estatales, por medio de los cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados".^{4/}

Tal definición coloca a la política fiscal (las herramientas tributaria y del gasto público, básicamente) en calidad de eje de la política eco

^{3/} Alejo López, Francisco J. "La Economía Mexicana y sus Perspectivas". Comercio Exterior, Oct. 1967, p.803.

^{4/} Urquidí, Víctor. "La Política Fiscal en el Desarrollo de América Latina". Reforma Tributaria para América Latina. Santiago, Chile, 1962, p.2. Cita do por F. J. Herschel en "La Estrategia de la Planeación Tributaria". Revista de Economía Latinoamericana, Año V, No. 18, 1965, pp.81-82.

nómica nacional, y por ende, como el medio de alcanzar en la realidad los objetivos prioritarios del país.

Sucede sin embargo que en los países subdesarrollados, aunque siempre existe una determinada política fiscal, solo por excepción se corresponde ésta con un esquema explícito de objetivos y metas a alcanzar; por ello, aunque existe una política impositiva más o menos definida, lo más frecuente es que ella cumpla fines principalmente recaudatorios, que no están coordinados con una política de gastos que contemple metas racionalizadas de tipo macroeconómico.^{5/}

Con todo esto, queremos decir que la política fiscal de los países subdesarrollados no se integra, generalmente, a un esquema de acción global que de alguna manera pudiera ser llamado: plan nacional de desarrollo.

Llegamos así, -aunque por una vía artificialmente corta- a lo que será nuestro tema de interés particular en esta ocasión, la interrogante que habremos de desarrollar en nuestra charla: cuál es el papel que en la promoción del desarrollo de México ha jugado la planeación económica hasta

^{5/} Por otra parte, es bastante conocido el hecho de que, aunque las recaudaciones del sector público son insuficientes "... es indudable que en los países latinoamericanos se hacen muchos gastos innecesarios y dispendiosos". Para que el gasto público se oriente adecuadamente al aceleramiento del crecimiento económico, es necesario perfeccionar los métodos de planificación global de las inversiones, de la evaluación de proyectos, de la comprobación de resultados en las operaciones del sector público y del control de los gastos corrientes (CEPAL. Informe Provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal Organizada por el Programa. Conjunto de Tributación DEA/BID/CEPAL. Santiago, 1962, pp.13-14.

nuestros días, y qué podemos decir de sus perspectivas al futuro.

Empecemos por recordar que a niveles muy bajos de desarrollo, y en ausencia de información estadística adecuada, casi siempre es posible detectar -sin necesidad de evaluaciones sofisticadas- los cuellos de bote lla o puntos críticos que frenan la integración del sistema económico, y que impiden que dicho sistema -dado un cierto nivel de tecnología- explote al máximo sus recursos, y pueda responder elásticamente a cambios de la de manda.^{6/} En tales circunstancias resulta justificado que el país (el sector público propiamente) actúe con sentido pragmático, implementando proyectos en los sectores que evidentemente se antojen prioritarios, organizando con estas bases un programa de inversión pública.^{7/}

En el caso de México, la "lección de la experiencia" (como dije ra Albert Waterston) es la de que desde un principio -de hecho, aunque no siempre en forma deliberada- se decidió seguir un camino que en la pers-

^{6/} Esto a su vez -casi no hace falta decirlo- frena el ritmo de formación de capital, y por ende, impide o hace muy lento el proceso de creci miento económico.

^{7/} En cada sector de importancia existen proyectos cuya alta prioridad se antoja obvia. El problema en los países más subdesarrollados no es el de que sus gobiernos estén poco conscientes acerca de los proyectos al tamente prioritarios; más bien sucede que frecuentemente, en sus intere ses por promover el desarrollo, el gobierno se empeña en más proyectos de los que permiten los recursos disponibles. Como resultado, el progre so general de todos los proyectos se ve frenado. El avance de los pro yectos se ve frenado también por la desenfrenada competencia en que se enfrascan frecuentemente dependencias públicas y mixtas, así como los gobiernos de diferente nivel, buscando participar o absorber la mayor cantidad de recursos en cada caso (Waterston, Albert. Development - Planning: Lessons of Experience. BIRF, 1965. p.90).

pectiva actual se antoja bastante acertado. No se pretendió elaborar planes comprensivos de dimensión global, sino que se aprovecharon los escasos recursos humanos y técnicos disponibles para diseñar planes de inversión para el sector público, a nivel sectorial y de proyectos, en alguna coordinación con el presupuesto de ingreso; todo esto acompañado por políticas y medidas que establecieron un clima favorable a la inversión privada, e influyeron -en cierta medida al menos- para que dicha inversión se correspondiera con los objetivos de desarrollo del gobierno.^{8/}

Tiene que aceptarse pues, que las políticas cardinales orientadas a las comunicaciones, a la industria petrolera, al sector agropecuario, y a la energía eléctrica, implementadas en proyectos específicos y programadas con visión de largo plazo, aunque no siempre alcanzaron las metas pretendidas, ni contemplaron objetivos claros de justicia social, fueron verdaderas precondiciones del desarrollo económico de México, que despejaron el campo de las oportunidades rentables para la iniciativa privada. En lo que concierne a las finanzas y al crédito, el gobierno se desplazó (y lo sigue haciendo) favoreciendo el financiamiento de proyectos de gran alcance y/o de mucho riesgo para el sector privado, en forma tal que en una u otra for

^{8/} Waterston, Albert. Op. Cit., p.90. Conviene señalar que con el antecedente formal de la Comisión Nacional de Inversiones adscrita a la Secretaría de Hacienda, que se creó en 1947 y que nunca funcionó en la práctica, en 1953 fue creado un Comité de Inversiones -de tipo intersecretarial- que vino a ser el primer intento decidido por planificar las actividades -principalmente las inversiones- del sector público. Antes de esto se había venido planeando en forma "asistemática" y sin perspectiva de conjunto (Wionczek, Miguel S. "Planeación Formal Incompleta: El Caso de México". Planeación del Desarrollo Económico, Everett Hagen (ed.) México, FCE, 1964, pp.198-199.

ma se dieron (y se dan) garantías ante la eventualidad de pérdidas. Son bien conocidos los casos, por ejemplo, en los que Nacional Financiera ha ido al rescate de empresas "moribundas", o que por estar trabajando por de bajo del pleno empleo son poco rentables; esto ha sucedido en el campo de los textiles y de la industria siderúrgica. Tal política evidentemente, en un país en donde el espíritu empresarial no se ha desarrollado con toda la audacia que reclaman los riesgos de las nuevas inversiones de gran escala, es de indudable importancia, porque el inversionista privado puede confiar (dentro de ciertos márgenes) en que una empresa puede ser rescatada por el sector público en situaciones críticas. Deben señalarse, por otra parte, que tales políticas parecen haber respondido, hasta ahora, a razones que tienen que ver con el objetivo primordial del desarrollo; pero hay más que esto, se ha sugerido que el gobierno puede interesarse en el sostenimiento de una empresa de muy baja o nula rentabilidad, cuando se considera que su liquidación puede originar inquietudes políticas; puede mantenerse en activo dicha empresa con el fin de efectuar cierta redistribución de ingresos entre regiones o clases sociales; y puede ser el caso también de que con dicha política se pretenda generar una imagen de proteccionismo nacionalista, útil en la medida en que legitima y hace aceptable el mecanismo político del país.^{9/}

Las tareas promocionales del desarrollo, además, se han realizado en los frentes de la política del banco central. En síntesis, puede de

^{9/} Vernon, Raymond. Public Policy and Private Enterprise in Mexico. p.0-10.

cirse que la estrategia en este caso ha sido la de orientar el crédito hacia los sectores que se consideran prioritarios para el desarrollo. Vale la pena decir que, enfrentado a dicha política, el sistema financiero privado ha des cubierto la fórmula de adaptarse a las regulaciones y a la eventual compe^{10/} tencia del sector público y, al mismo tiempo crecer y prosperar. Se ha dicho a este respecto, que entre "el mar" que separó en alguna ocasión al gobierno y al sector privado se tiende actualmente, con gran facilidad, un puente que hace fluídas las relaciones cotidianas. En tales circunstancias, las metas más importantes de la Revolución [hecha institución] y los más mundanos y pragmáticos objetivos de la banca privada "...han coincidido - en un credo operativo que sostiene el principio [no aceptable para muchos, ^{11/} sin embargo] de que una buena Revolución requiere de buenos negocios".

Una herramienta más, promotora del desarrollo -aunque no despo^{10/} jada de inconvenientes, y hasta de peligrosas equivocaciones- ha sido sin du^{11/} da la política proteccionista, la cual tiene su más importante e inmediato antecedente en los efectos que, en relación a la expansión del mercado in^{12/} terno, tuvo la escasez de bienes importados durante la Segunda Guerra Mun^{13/} dial. Dicha política se mantuvo, finalizada la Guerra, rechazando México las proposiciones extranjeras de liberalización del comercio internacional, tanto en la Conferencia de Chapultepec (1945) como en la Conferencia de la Habana (1947), y finalmente, absteniéndose de participar en los acuerdos

^{10/} Shelton, D. H. The Banking System; Money and the Goal of Growth. En Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Raymond Vernon (ed.)... p.179.

^{11/} Ibid., p.179.

del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio). Esta posición de México se vio reforzada y justificada por el constante deterioro de los términos del intercambio, y por los consecuentes desequilibrios de balanza de pagos, que en forma por demás aguda se dejaron sentir a partir de 1947.^{12/}

La política proteccionista ha mantenido el objetivo de lograr la integración a nivel de diversas ramas industriales, con éxito más o menos variable. Sin embargo, lo que importa al respecto es la proposición (implícita en la política oficial) de que "si la integración marcha a buen paso y la industria en cuestión contribuye al crecimiento económico, crea empleo, se desarrolla tecnológicamente, y crea mercado para otros productos, el gobierno considera que la diferencia de precios entre los bienes nacionales e importados tiene (plena) justificación".^{13/}

*
* * *

Con todo esto hemos hecho un grueso bosquejo parcial de los campos básicos en los que el sector público desplaza sus esfuerzos promotores del desarrollo; pero hay algo más, en un país como México, en el cual el sector privado contribuye a la generación del PNB con algo así como el 85 por ciento, la importancia del sector público no parecería de importancia tras

^{12/} Las reservas de moneda extranjera, que en los cuatro años precedentes habían aumentado de 54 a 344 millones de dólares, se redujeron en más de 40% en dicho año (Izquierdo, Rafael. "Proteccionism in Mexico". En Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Raymond Vernon (ed.)...pp.264-265).

^{13/} Ibid., p.275.

cendental. Sin embargo hay que tener en mente que el gobierno del país...interviene en forma decisiva en el racionamiento de tres factores que son perennemente escasos en la actual etapa de desarrollo, a saber: créditos, ^{14/} importaciones, y servicios públicos". Además, conviene recordar un hecho importantísimo: aunque el sector público en México tiene más bien una importancia reducida en lo que toca a la generación del producto nacional, en los últimos lustros ha llegado a participar con la mitad de la inversión realizada anualmente. Así pues, a pesar de las frecuentes irregularidades en el aparato burocrático y de los eventuales ejemplos de corrupción administrativa, lo que en verdad debe impresionar del sector público es su preocupación por expandir la capacidad productiva del país La verdad es que en México -hay que reconocerlo- contrariamente a lo que generalmente se supone, el gobierno hace bastante con muy escasos recursos. ^{15/}

Sin embargo, llegamos en este momento a la pregunta que en formas diversas y con variante acento se ha formulado para el caso de México: el país se ha venido desarrollando en forma sostenida (aunque no sin fluctuaciones), y en tal proceso el papel del sector público ha sido de relevante importancia; ¿puede extrapolarse la tendencia histórica en este caso, y proponer que el país podrá seguir creciendo en forma similar durante, digamos, los próximos diez o quince años?. La pregunta tiene sentido por lo

^{14/} Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. México, Edit. Diana, 1966, pp.41-42.

^{15/} Urquidí, Víctor L. "Fundamental Problems of the Mexican Economy". En: Mexico's Recent Economy Growth. Austin, University of Texas Press, 1967, p.191.

que ya decíamos en un principio: diversos autores han insistido en la posibilidad de que en los próximos años el proceso de expansión encuentre un "techo"; las razones que se han expuesto para dicha eventualidad tienen - que ver con cuestiones puramente económicas, pero también se han lanzado argumentos de carácter político y social.

En términos puramente económicos, se ha dicho que el país se es tá acercando a un límite más o menos crítico en cuanto al proceso de subs titución de importaciones; que por otra parte parecen existir serias dificultades para expandir la frontera de las exportaciones, y que, simultáneamente, el país reclama de una elevación substancial de su tasa de ahorros para ca pitalizarse en forma más acelerada, de manera que el producto crezca a ta sas satisfactorias y sostenidas, en compatibilidad con el acelerado crecimiento demográfico. En el contexto de todo esto, ya en nuestros días, el país se ha venido endeudando de manera que existe la posibilidad -si las cosas no cambian- de que, si no aumenta sensiblemente la capacidad productiva, y de no aumentar las exportaciones con gran rapidez, la estabilidad cambiaría y la tasa de crecimiento de la economía se vean seriamente comprometidas. ^{16/} Desde otro mirador, el problema puede enfocarse como u na falta de "correspondencia funcional interna" y falta de "correspondencia en la estructura productiva" del país que favorezcan el crecimiento, referido esto a las relaciones intersectoriales de producción, y en forma especial al

16/ Alejo López, Francisco J. Op. Cit., p. 803.

raquitismo del mercado interno, consecuencia de la ya muy comentada mala ^{17/} distribución del ingreso en México.

Estos problemas, que a manera de hipótesis se pueden proponer como limitantes del crecimiento en el futuro, podrían ser removidos si el país abandonara la estrategia pública del desarrollo de tipo sectorial que hasta la fecha ha venido implementando con regular éxito.

La hipótesis que proponemos es la de que si en el pasado se generó un proceso de desarrollo gracias (en buena parte) a que el sector público se preocupó de brindar toda suerte de condiciones y medios para impulsar la oferta, el proceso no derivó en la creación de un mercado dinámico de exportación -especialmente de bienes manufactureros-, que ahora se antoja difícil desarrollar en un plazo más o menos corto. Así pues, las promociones líderes del sector público lograron exitosamente dar una salida al excedente económico potencial del país, desplazando en forma más o menos acelerada la curva de transformación del sistema (aunque no siempre logrando el pleno empleo), apoyando el desarrollo industrial, en un proteccionismo a veces exagerado, que logró cierto éxito en la manufactura de bienes de consumo duradero, sin alcanzar, no obstante, niveles de productividad que le hicieran competitivo el mercado exterior. Por otra parte este mismo proceso, acompañado por los cambios tecnológicos concomitantes al proceso modernizador, y enfrentado a una oferta casi ilimitada de mano de obra con

^{17/} Ibid., p. 806.

origen principalmente en el sector agropecuario, derivó en un patrón de sa larios bajos y en lento crecimiento, que a su vez condicionó una muy inequitativa distribución del ingreso, de la cual todos tenemos alguna referencia.
18/

En tales circunstancias se antoja pensar en la alternativa de un nuevo patrón de desarrollo para el país, el cual tiene que ser consecuente con dos cosas: el reconocimiento de que, en virtud de la complejidad que han alcanzado las relaciones productivas intersectoriales se impone un nuevo tipo de planeación de tipo global, que abarque a los sectores público y privado; y consecuente también con la aparente necesidad de "revitalizar" el proceso de crecimiento orientándolo hacia el mercado interno. Esto no quiere decir que, por una parte, el sector privado vería peligrar su libertad de decisión, ni que al orientar el proceso de crecimiento "hacia adentro" se tenga que renunciar a los beneficios derivados del comercio de exportación: Lo único que se sugiere es la idea de que agotadas las posibilidades de una planeación asistemática y sectorial (from the bottom to the top, como dicen en la jerga inglesa) se impone una planeación de mayores alcances, con objetivos explícitos y, sobre todo, con un esquema definido de política económ

18/ Según una de las escasas investigaciones que se han hecho al respecto, entre 1939 y 1949 los salarios nominales con 24 ramas industriales subieron 160%, en tanto que el índice de costo de la vida subió 225% —un deterioro del ingreso real de los trabajadores (véase: Noyola Vásquez y López Rosado: "Los Salarios Reales en México". El Trimestre Económico, abril-junio de 1961, pp.201-209). El patrón de distribución del ingreso-familiar en México es de los más inequitativos (por no decir injustos) entre aquellos países para los cuales existe información; en México, en 1956, el 15% de la población total participaba de casi el 55% de los ingresos totales (Navarrete, Ifigenia. La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México, U.N.A.M., 1960. -- pp.103-110).

mica la fiscal sobre todo que garantice la consecución de las metas que se imponga el plan.

Un paréntesis aquí para precisar el hecho de que en México, hasta ahora no ha existido un plan de desarrollo económico global propiamente dicho. Los antecedentes lejanos de los planes sexenales (en 1933 el primero, y en 1941 el segundo) corresponden a meros bosquejos de política económica, ayunos de un programa de financiamiento, y sin una idea ni aproximada de la relación entre el gasto público y el nivel general de la actividad económica. Ninguno de tales planes definió instrumentos prácticos para su implementación, y por otra parte, no se contaba entonces con la experiencia técnica para "...traducir las instrucciones generales del plan en ^{19/}términos cuantitativos". Se trató, en síntesis de "planes en el papel".

Más recientemente, en el que fuera llamado "Plan de Acción Inmediata" (1962-1964), parece haber respondido, más bien, a las necesidades formales de la contratación de financiamientos internacionales -entre éstos, los vinculados a la Alianza para el Progreso. El documento nunca recibió abierta difusión, y aparentemente estaba ayuno de un plan de política económica para la consecución de los objetivos que contemplaba.

Por último, la administración actual del país ha sugerido (hasta con insistencia) que existe un plan de desarrollo nacional, de tipo "indicativo" en lo que concierne al sector privado; pero del cual se conoce bastan

^{19/} Wionczek, Miguel S. Op. Cit., p.190.

te poco, excepto cosas tan generales como que pretende una tasa de crecimiento del producto del 6% anual, en los próximos años dicha tasa, por otra parte, y mientras no se hagan explícitos los supuestos en que descansa, se antoja sospechosamente optimista; dígalos si no el hecho de que ya el Plan de Acción Inmediato, 1962-1964, pronosticaba un agudo descenso de la relación P/K ; se ignora, por otra parte si el mencionado plan contiene alguna coordinación operativa con la política impositiva y del gasto público; tampoco se sabe la forma en que pretende lograr que el sector privado responda a las metas de inversión que el plan le impone -explícita o implícitamente.

Vale la pena repetir, sin embargo, que el tipo de planeación que se ha venido ejerciendo en el país tiene reconocidas virtudes. En primer lugar parece indiscutible que, mientras no cuenta con un conocimiento cuantificado y profundo de su estructura, y mientras no haya adquirido cierta experiencia mínima en la planeación a nivel de sectores y proyectos específicos, resulta utópico que un país se lance a la labor "heróica" de la planeación global. Como afirma Albert Waterston: Se ha probado como algo casi imposible que los países menos desarrollados traten de realizar, simultáneamente las difíciles tareas de planeación comprensiva para los sectores público y privado, sin haber pasado antes por el aprendizaje y experiencia de implementar un programa integral de inversión pública.

México ya ha demostrado su habilidad en la planeación por sectores (especialmente el Público), y proyecto por proyecto; por otra parte, los métodos de la planeación comprensiva ya son del dominio de un buen número

ro de técnicos en el país, y la información que se requiere para este tipo de planeación está disponible -y en proceso de constante perfeccionamiento.

Así las cosas, se pregunta uno cuáles podrían ser las razones de que México renunciara (conscientemente) a las posibilidades que brindan la planeación económica comprensiva, como un medio de promover y acelerar el desarrollo. La respuesta debe buscarse en el trasfondo de un complejo de cuestiones políticas y sociales, vinculadas básicamente a las relaciones que existen entre los sectores públicos y privados. Dichas relaciones son de tal naturaleza que "...hay continuo contacto personal entre los funcionarios y los hombres de negocios. No hay (por otra parte) una barrera ideológica infranqueable ni una opinión pública explosivamente sensitiva que exija que el contacto sea solo a distancia".^{20/} Este tipo de relaciones, sin embargo, oculta un compromiso de gobierno para no llevar hasta límites extremos y en forma declarada, algunas iniciativas que se supone, en principio, podrían perjudicar al sector privado; pero al mismo tiempo (después de todo el gobierno de México emanó de una revolución) se vé obligado a responder a las demandas populares de justicia social -cualquier cosa sea lo que esto signifique. En tales circunstancias, ha resultado conveniente para el sector público no hacer explícitas las "reglas" del juego administrativo, y menos declararlas a través de una posición formal expresada en un plan de desarrollo. La realidad en México, parece corresponder a la que ya se ha expresado para el caso general de América Latina: "....el ente político....rehuye

^{20/} Vernon, Raymond. pp.44-45.

El Dilema del Desarrollo Económico de México.....

adoptar posturas claras y firmes ante cualquier clase de problemas porque siente que, al comprometerse en público a una solución o camino determina^{21/}do, pierde posibilidades en maniobra".

Sin embargo, se antoja difícil que bajo este sistema se pueda seguir operando el desarrollo en nuestro país. El solo hecho de que exista una nueva élite de técnicos bien capacitados para enfrentar los problemas de la planeación comprensiva, sugiere que el sector público tendrá que prestar cada vez mayor atención a las alternativas que en el futuro le vayan presentando dichos profesionales. Esta tarea que los profesionales de la planeación tendrán que cumplir (especialmente los economistas y contadores), habrá de enterrar para siempre la imagen del técnico como un mero "racionalizador" de los juicios apriorísticos e indiscutibles del ente político. Las responsabilidades del técnico serán de tal naturaleza que habrán de empujar a la entidad política a una más clara definición de sus metas y objetivos.

Sin embargo, como dijera Vernon: "Los economistas solemos ser muy malos pronosticadores", y para no equivocarnos podemos declarar al mismo tiempo, la posibilidad de que el futuro de México no sea testigo de un cambio radical en favor de la planeación comprensiva. Dicha posibilidad, incluso, puede calificarse de muy probable; pero en cualquier circunstancia, dicho evento significaría un alto costo de oportunidad para el país, en términos de un desaceleramiento del proceso de crecimiento.

^{21/} Cosío Villegas, Daniel. "El Desarrollo Económico Programado y la Organización Política". En Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina. Vol. I, UNESCO (ed.), 1962, p.278.

Dr. Michael A. Gómez
Profesor de Evaluación
de Proyectos y de Desarrollo Económico.

I. INTRODUCCION

"La programación del presupuesto hace posible determinar exactamente lo que el Gobierno tiene que hacer para alcanzar sus objetivos y metas de desarrollo. Traduce la participación directa del Gobierno en el programa a términos de decisiones específicas y constituye el instrumento operativo de la acción gubernamental a corto plazo. En este sentido, se puede decir que la programación del presupuesto es un verdadero plan de corto plazo, ya que se refiere a la esfera de la acción directa del Gobierno para el logro de objetivos a mediano y largo plazo".^{1/}

El Gobierno de los Estados Unidos aplicó primeramente el concepto de programa al Presupuesto Federal de 1951, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Hoover sobre Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (febrero de 1949). La naturaleza del proceso, como ha sido apreciado en las recientes dos décadas, es el objetivo del presente artículo, que en términos más generales se enfoca a dar una detallada respuesta a la pregunta "¿Cuál es la extensión de la planeación económica en los Estados Unidos?". (Se asume aquí que la planeación, a diferencia del emba

El autor quiere dar las gracias a los alumnos Antonio Juan-Marcos I., Jorge Corrales Q. y Francisco Patiño L. por su amable asistencia en la traducción de este artículo del inglés.

1/ ONU, CEPAL. Experience of the advisory groups and the Practical Problems of Economic Development, p. 41, citado por Waterston, Albert. Development Planning, Lessons of Experience, U.S.A., 1965, nota 81, p.236.

razo, puede ser parcial. Al otro lado, se asume que actividades tan diversas y de magnitud tan grande como las del Gobierno de los E.U.A. requieren un plan).

Albert Waterston, Consejero de la Organización de la Planeación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, escribió a principios de los sesentas que "entre las más importantes naciones industrializadas, sólo la República Federal de Alemania y los Estados Unidos no han dado pasos para comprometerse en una planeación -a nivel nacional- del desarrollo".^{2/} Waterston observó que, de 1933 a 1943, los E. U. tuvieron un Comité de Planeación Nacional. Se refiere también a los aspectos de la planeación del Acta de Ocupación de 1946. Además se nos ha informado del interés activo de la iniciativa privada, a través del Comité para el Desarrollo Económico, en la planeación económica. Waterston señala que:

"Muchas agencias gubernamentales han preparado programas multi-
anuales para ellas mismas, especialmente en el Departamento de Defensa,
pero excepto la Oficina del Presupuesto (Bureau of the Budget) de los E.U.
que ha realizado algunos limitados intentos, ninguna agencia relaciona sus
programas con las metas de desarrollo general".^{3/}

Waterston nos da, como un ejemplo significativo de los esfuerzos de planeación que han sido realizados en los E.U., los programas de desarrollo regional. Observa que:

^{2/} Ibid., pp. 39-40

^{3/} Ibid., p. 41.

"En abril de 1963, el Presidente Kennedy creó una Comisión Regional de los Apalaches (Appalachian Regional Commission), compuesta por oficiales gubernamentales, federales y estatales, con el fin de proponer medios para mejorar la tasa de desarrollo en una región depresiva de 165,000 millas cuadradas, cubriendo partes de 11 estados del este e incluyendo al rededor de 16 millones de personas, la Comisión preparó un plan regional de 6 años, el cual enfatizaba la pronta apertura de áreas aisladas, a través de la construcción de carreteras y caminos de acceso. El plan también proveía el establecimiento de nuevas facilidades educativas y de salud, restauración de tierras, reclamación de minas y el desarrollo de los bosques. En marzo de 1965, una ley Federal fue dictada autorizando el uso de los fondos de los primeros dos años del plan de 6 años. Cuando la legislación sobre la Región de los Apalaches estaba siendo discutida en el Congreso, anterior a su aprobación, legisladores de otras regiones indicaron que introducirían legislaciones para promover la planeación regional con el fin de lograr mayor crecimiento en sus propias regiones. La administración Johnson ha indicado que serían apoyados otros planes adecuadamente concebidos para el desarrollo regional. La perspectiva es, por lo tanto, que la planeación regional, la cual comenzó en 1930 con el establecimiento del Tennessee Valley Authority, se desparramará muy pronto a otras partes del país. Si esto pasa en considerables dimensiones, se puede hacer necesaria la acción federal para coordinar la planeación en las diversas regiones".^{4/}

Tal vez al otro extremo se encuentre George Soule, miembro de la junta directiva del Buró Nacional de Investigación Económica (NBER), quien recientemente publicó un libro titulado Planning U.S.A. En este volumen el autor toma la posición de que los E.U. han estado planeando, por lo menos, desde las políticas del primer Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton.^{5/}

Existe, por supuesto, el peligro de que nos lleguemos a preocupar tanto en cuestiones de semántica desde un principio, que no enfoquemos lo más importante. Haciendo una escala de prioridades está en primer lugar definir qué se entiende por planeación económica, y en segundo lugar, si-

^{4/} Ibid., p. 42

^{5/} Es sorprendente que, dado tan amplio significado del término, Soule no menciona una sola vez la planeación y programación del presupuesto (PPBS).

tuarla en el contexto de la experiencia norteamericana.

Tenemos que comenzar con la definición funcional dada por CEPAL (en la cita arriba señalada en nota de pie No. 1), sobre planeación, esto es, un "instrumento operativo.... para la acción gubernamental". Waterston observa que "la mayor parte de los observadores {y parece que se puede incluir Waterston entre ellos} ven la planeación como un intento organizado e inteligente para escoger o seleccionar alternativas disponibles para lograr metas específicas. Esto representa la aplicación racional del conocimiento humano en el proceso de tomar decisiones, las cuales servirán como base de la acción humana.... El núcleo central del significado de lo anterior permanece en el establecimiento de relaciones entre medios y fines con el objeto de alcanzar estos últimos, con el más eficiente uso de aquellos".^{6/} Debe notarse que Waterston distingue dos tipos de planeación, la que ocurre en economías socialistas y la que ocurre en economías mixtas.

George Soule define la planificación en los siguientes términos:

"Planeación, en los antecedentes históricos de este libro, no significa necesariamente la abolición de las fuerzas del mercado, o la supresión de las utilidades privadas como un estímulo para producir bienes y servicios deseados por los consumidores. Más bien, significa influir en los hábitos económicos existentes y contemplar un programa que satisfaga las necesidades no vistas y normalmente no llenadas, por el orden

^{6/} op. cit., p. 8, donde Waterston cita a la Sociedad Interamericana de Planificación, Enseñanza de la Planificación en América Latina, pp.101-2.

existente. La planeación nacional observa un horizonte más amplio o a más largo plazo que el que supone las decisiones diarias de los directores de empresas individuales. Y sus objetivos, si son sancionados por los ciudadanos, hacen uso de previsiones y capacidades desarrolladas por la 'organización humana', en el dominio de una sociedad total".^{7/}

En este artículo la atención se centrará, hasta cierto punto en la extensión en que las políticas económicas y organizacionales de los E.U. han evolucionado a un fondo coherente, que puede ser visto como un recurso de planeación funcional, y se hará un intento para su evaluación.

^{7/} Soule, George, Planning, U.S.A., N.Y. 1968, p. 14.

II. EVOLUCION HISTORICA: HACIA Mc NAMARA

Waterston se ha referido a la experiencia de planeación en economías mixtas como constando de 3 etapas: (1) la etapa de proyecto por proyecto, (2) la etapa de integración de la inversión pública y (3) la etapa comprensiva. La evolución de la experiencia de los E.U. parece corroborar dichas etapas con, desde luego, elementos característicos de pragmatismo y, aparentemente, la influencia de diferencias entre partidos y "sectas" políticas.

Como ya ha sido señalado, el programa económico de Franklin - Roosevelt (New Deal) estableció un Consejo de Planeación Nacional (NPB), el cual duró una década (1933-1943). Sin embargo, debido a factores tales como la preocupación por los fracasos legislativos (por ejemplo, la inconstitucionalidad del Título I del Acta de Recuperación de la Industria Nacional) y la Segunda Guerra Mundial, provocaron que el Consejo desapareciera. El New Deal marcó una transición de la etapa I de Waterston, planeación de proyecto por proyecto, a la etapa 2, planeación integral de la inversión pública.

La planeación de proyecto-por-proyecto puede ser encontrado desde la aprobación del Acta de Ríos y Puertos (River and Harbor Act) de 1902. Esta acta exigía un cuerpo de ingenieros para evaluar los proyectos de ríos y puertos, basados en el criterio de beneficios directamente comerciales en relación a costos. El acta para Control de Inundaciones (Flood Control Act) de 1936 amplió el criterio de evaluación para incluir beneficios indirectos y beneficios intangibles. En 1950, el Comité inter-departamental

de cuencas de ríos (Inter-Agency River Basin Committee), subcomité de costos y presupuestos, recopiló el llamado "Libro Verde" (Prácticas propues-tas para análisis económico de proyectos de cuencas de ríos), "un intento de codificar y concordar principios generales. Tuvo tanta importancia como ^{8/} para traer el lenguaje de la economía del bienestar".

Entonces, en 1951, los E.U. introdujeron el "programa y ejecución del presupuesto" ("program and performance budgeting"). Era una medida que tenía un doble propósito: (1) capacitaría para un tipo de evaluación de proyectos más integral y (2) añadiría el elemento de evaluación de lo realizado en el presupuesto convencional. El razonamiento fue que "un presupuesto que expone los programas, proyectos o actividades que son los elementos por medio de los cuales las metas o propósitos nacionales van a ser alcanzados, provee una base sólida para la integración presupuestal y la planeación". ^{9/}

La ejecución del presupuesto emplea la clasificación funcional de transacciones gubernamentales, teniendo en cuenta subfunciones respecto a productos finales, identificables y medibles. Para ilustrar, bajo la función de desarrollo regional, una subfunción particular puede ser valuada, por ejemplo, horas per-cápita de especialización de la fuerza de trabajo bajo el programa de Educación de los Adultos Migrantes (Adult Migrant Education Program), en una región particular (el citado programa es realizado

^{8/} Prest A.R. and R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A Survey" .. The Economi Journal, LXXV, diciembre 1965, p. 684.

^{9/} Abraham, William I. Annual Budgeting and Development Planning, National Planning Association, Washington, D.C., 1965, p. 11.

en 26 distritos escolares de Texas). Será señalado que la ejecución del presupuesto se extiende más allá de los términos financieros, a la medición de resultados físicos o reales.^{10/} Los progresos y los resultados de dichas técnicas serán evaluados más adelante en este artículo, en el contexto del sistema PPBS, el cual pretende proveer la unidad y especificaciones requeridas por un esquema operacional.^{11/}

Durante los últimos años de los 50, la Corporación RAND, una organización de investigación y desarrollo, privada y sin fines de lucro, emprendió la realización de estudios para el Gobierno de los E.U. considerando la efectividad del costo (Cost-effectiveness) de los sistemas de armamento. (Los estudios inicialmente fueron impulsados por las amplias discrepancias que existían entre los costos proyectados y los costos actuales de armamentos, especialmente tomando en cuenta el factor tiempo y el cambio tecnológico existente). Mientras tanto, Robert McNamara, entonces en la Ford Motor Company, estaba evidentemente informado de tales estudios y se encontraba realizando algunos para dicha empresa.

En 1961, cuando McNamara se trasladó al Departamento de Defensa (DOD), no fue sorpresivo que las técnicas de efectividad-costo las haya integrado formalmente dentro de la estructura y operaciones del Departamento. Después de todo, en tal departamento se realizaban los mayores

10/ Varios países latinoamericanos han demostrado particular interés en dichas técnicas. Las reformas presupuestales de principios de los sesenta han incluido dichas técnicas. Tales países son: Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, Argentina, Chile, Ecuador y Venezuela.

11/ Infra, Parte III

gastos de Gobierno (de cualquier Gobierno, en tal materia), con un presupuesto para defensa de \$51,103 millones de dólares, o sea el 58.2% del presupuesto federal total para el año fiscal de 1962. Aun, el DOD, como todas las demás unidades, estaba todavía sin un sistema explícito e integrado (hasta carecía de presupuesto de capital), aunque la introducción del programa y ejecución del presupuesto precedió a McNamara y seguramente, simplificó sus esfuerzos por reformas. Igualmente importante, es que aún no se había desarrollado un sistema integral para la evaluación explícita, en su totalidad, del programa federal.

III. EL SISTEMA DE PLANEACION Y PROGRAMACION DEL PRESUPUESTO (P P B S)

El PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), fue puesto formalmente en funcionamiento en unidades gubernamentales claves, incluyendo todos los Departamentos del gabinete, por un directivo ejecutivo del Presidente Johnson, en el mes de agosto de 1965. El PPBS puede ser definido de la siguiente manera: primero, se especifican los objetivos de corto plazo (a un año) y los de largo plazo (a cinco años) y son intensivamente analizados en comparación con alternativos, constituyendo los "elementos del plan"; segundo, los insumos son relacionados con los productos, proveyendo los "elementos de elección del programa"; finalmente, los elementos de "Planeación y Programación" son traducidos a términos financieros, tanto en base al año corriente, como en base a los proyectados, para su incorporación en el presupuesto operatorio. Los "elementos de elección del programa" comprenden una reestructuración básica del proceso de tomar decisiones. Ellos requieren una comparación de los costos y efectividad de cursos alternativos de acción y toman en cuenta a las autoridades apropiadas en cuestiones de substancia, mientras que anteriormente el proceso era básicamente una discusión de los pros y contras de un curso de acción determinado.^{12/}

El PPBS, tal como se instituyó en 1965 no era, por supuesto, revolucionario. Virtualmente existían todos los elementos dentro del Gobierno antes del directivo ejecutivo, un hecho que debe ser lógico y claro da

^{12/} "The Planning-Programming-Budgeting System in the United States", - trabajos de la 6a. reunión de los Principales Consejeros Económicos, Comisión Económica de Europa, Organización de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 1968, p. 11 (mimeografiado).

da la institución de los conceptos de programación y ejecución del presupuesto desde hacía catorce años. Sin embargo, la acción de 1965 buscó integrar y hacer más explícito el proceso de tomar decisiones, tal como es ejemplificado por los "elementos de elección del programa". Tomando como ejemplo el Programa de los Trabajadores Agrícolas Migrantes y Estacionales de la Oficina de Oportunidades Económicas (Office of Economic Opportunity or OEO), el PPBS puede esquematizarse de la siguiente manera:

Agencia	Función	Subfunción	Elementos de elección del Programa, con criterios
OEO	Eliminación de la paradoja de la pobreza.	Programa de trabajadores migratorios y estacionales: educación y rehabilitación	Por ejemplo, costo-beneficio, efectividad-costos.

La OEO tiene, por supuesto, un gran número de subfunciones y, consecuentemente, un número aún mayor de elecciones del programa en la forma de proyectos, algunas veces distintos, algunas veces complementarios, algunas veces competitivos. Pero, además, el programa de cualquier agencia debe, en último caso, ser visto y evaluado como una parte del programa gubernamental total.

El Calendario del PPBS

A continuación se presenta un mapa de flujos esquematizado, mostrando la formulación de un presupuesto planeado y programado con una proyección de cinco años:



El proceso para la planeación y programación del presupuesto comienza dieciocho meses antes de la iniciación de ese presupuesto y doce meses antes del mensaje presidencial al Congreso. Durante los primeros seis meses, las agencias, bajo la guía de la Oficina del Presupuesto (BOB) y de la Casa Blanca, preparan memorandas esquemáticas del programa (Program Memoranda or PM) y los estudios analíticos necesarios (Analytic Studies or AS).

Las PM proveen (1) guías de política interna y (2) las decisiones de la agencia sobre los principales asuntos de política. Ellas proveen una declaración actualizada de la estrategia del programa de la agencia, que desarrolla metas y elige los medios para lograrlas. Las PM esquematizan y resumen los principales hallazgos de los AS significativos. Los principales asuntos pueden referirse a alternativas para:

- (1) encontrar un programa particular o grupos de programas.
- (2) reorientación de un programa o grupo de programas hacia un objetivo social diferente o hacia un grupo de metas, y/o
- (3) la política federal que puede tener un impacto sustancial sobre el sector privado. Los PM son generalmente breves, de ^{13/}cerca de veinte páginas de extensión.

Los estudios analíticos proveen la base esencial para las memorandas del programa. Las técnicas pueden ser de uno o varios tipos: investigación de operaciones, análisis de sistemas, análisis de costo-beneficio o análisis de efectividad-costo. El tipo seleccionado depende, por supuesto, de la naturaleza del problema. La técnica es expresamente con el fin

^{13/} "The PPBS in the U.S.", *ibid.*, pp. 16-17.

de medir alternativas. Cuando es posible medir todos los valores en dólares, se emplea una técnica tal como la de costo-beneficio. Cuando se carece de la valuación común de los objetivos y los recursos, se emplean reglas más débiles: maximización de los objetivos con recursos dados, o minimización de insumos con objetivos dados, o sea, análisis de efectividad-costo.

Aproximadamente seis meses antes del mensaje del Presidente al Congreso, se realiza la revisión de primavera de los esquemas PM y AS en la Oficina del Presupuesto. Luego las agencias proceden a realizar los cambios en los programas, los cuales son remitidos en las formas finales de los PM y AS, y en Programas y Planes Financieros (Program and Financial Plans or PFP) cerca de tres meses antes del mensaje del Presidente.

El Programa y Plan Financiero (PFP) es un documento tabular preparado por cada agencia para mostrar, por ejemplo, los costos y beneficios de los programas sometidos durante un período de cinco años basado (e incluido) en el año presupuestal. Las proyecciones de dos a cinco años reflejan las necesidades basadas en las decisiones pasadas y actuales. Ellas difieren de las proyecciones de mejor estimación de presupuestos futuros, con restricciones, o de las proyecciones de las metas, sin restricciones, de una agencia, es decir, evitan prejuzgar decisiones futuras. "Ejemplos simples de esta noción de obligación son aquellos costos futuros en los cuales se incurrirá debido al mandato de una ley existente o el costo futuro de operar una instalación nueva, tal como un hospital, cuyo costo de construcción es incluido en el presupuesto corriente". ^{14/}

^{14/} Ibíd., p. 21.

El proceso de preparación del presupuesto planeado y programado termina a mediados del año fiscal X-1, cuando el Jefe del Ejecutivo, la BOB y las agencias "envuelven el paquete" para su presentación ante el Congreso durante enero del año X-1. El contacto entre la Administración y el Congreso continúa, por supuesto, después del mensaje y pueden realizarse cualquier número de alteraciones a los documentos esenciales -PM, AS y PFP- antes de que entre en efecto el nuevo presupuesto el 1.º de julio (el inicio) del año X.

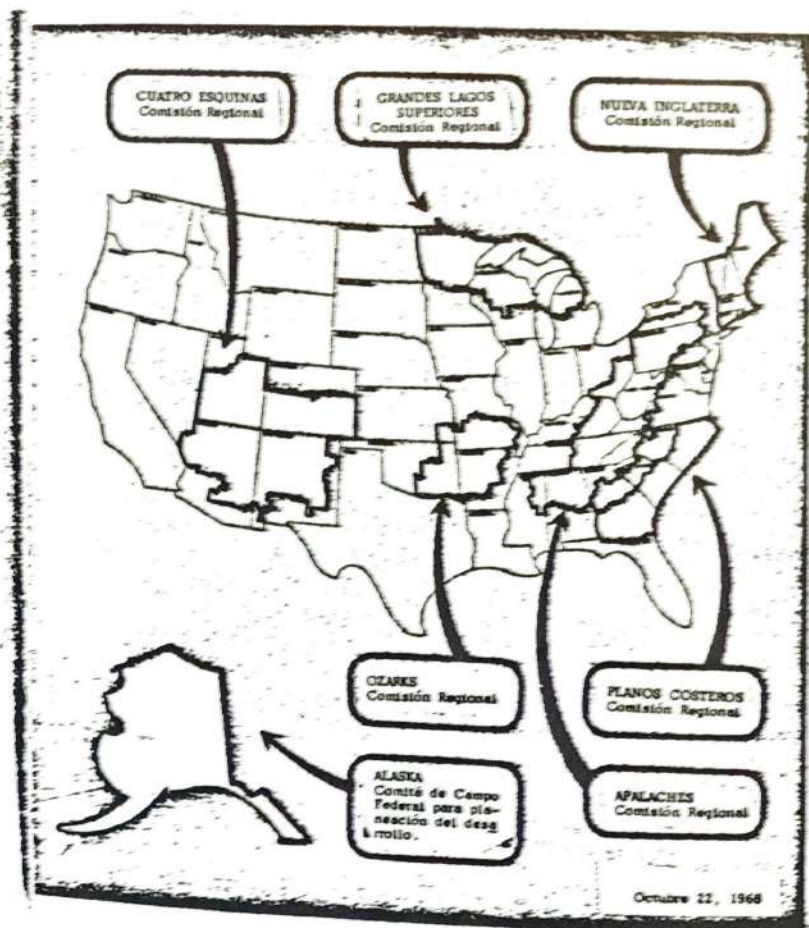
Un caso: La Oficina Consejera Federal sobre Desarrollo Económico Regional (FACRED).

Tal como se verá en la sección evaluatoria de este artículo, los problemas para una implementación total del PPBS son múltiples y complejos. El caso de la recientemente organizada Oficina Consejera Federal sobre el Desarrollo Económico Regional (Federal Advisory Council on Regional Economic Development, or FACRED) es altamente instructivo en dos formas: sirve para mostrarnos (1) el potencial dramático de la cooperación entre agencias y (2) la etapa aún embrionaria del "sistema", básicamente en los asuntos económicos y sociales (en vez de, por ejemplo, asuntos técnicos o militares).

Es más lógico que un programa de tipo regional surja como un ejemplo de las perspectivas y problemas del PPBS en el campo socio-económico. Tal programa incide directamente a través de virtualmente todas las otras áreas del programa, id est, funciones de las agencias. Uno necesita sólo considerar el conjunto del FACRED: Departamento de Comercio;

Departamento de Agricultura; Departamento de Salud, Educación y Bienestar; Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; Departamento del Interior; Departamento del Trabajo; Departamento de Transporte; Secretaría de la Armada; La Oficina de Oportunidades Económicas; La Administración de la Pequeña Empresa; y otras agencias interesadas: Buró del Presupuesto, Consejo de Asesores Económicos, Secretaría del Tesoro, La Comisión del Servicio Civil y la Comisión de Energía Federal. En términos geográficos, FACRED constituye las siguientes diversas regiones:

REGIONES DE DESARROLLO ECONOMICO



El programa fue concebido por Orden Presidencial el 28 de diciembre de 1967, "Efectuando arreglos para la coordinación de las comisiones regionales y las actividades del Gobierno Federal relacionadas con el desarrollo económico regional y estableciendo el Consejo Consultor Federal sobre el Desarrollo Económico Regional".^{15/} Fue resultado de la Ley de Obras Públicas y Desarrollo Económico aprobado en 1965, "para actividades federales de desarrollo económico diseñadas para aliviar las condiciones, substanciales y persistentes, de desempleo y subempleo en áreas y regiones de la nación en pobre situación económica".^{16/}

De interés directo para la sistematización de la Planeación y Programación del Presupuesto, una función primaria (del Secretario de Comercio, Presidente del FACRED) es la "Revisión de los planes y programas de desarrollo económico regional, que le fueron enviados por los Vicepresidentes Federales, así como recomendaciones presupuestarias, patrones de desarrollo subyacentes a esos planes, programas y recomendaciones presupuestarias, y recomendaciones legislativas; así como aconsejar a los Vicepresidentes Federales acerca de la política federal en relación a esos asuntos, y cuando sea apropiado, enviar recomendaciones al Director de de la Oficina del Presupuesto".^{17/}

La FACRED, como un todo, tiene una función paralela y, en adición a ella, debe "Revisar los programas federales relacionados con el de

^{15/} Preámbulo, Orden Ejecutiva 11386, 28 de diciembre de 1967.

^{16/} Ibid.

^{17/} Ibid., sección 1(e) (1), se enfatiza en partes. "Vicepresidentes Federales" son los presidentes de los diferentes Consejos de Desarrollo Económico Regional.

sarrollo económico regional, así como desarrollar políticas básicas y establecer prioridades con respecto a tales programas y recomendar la acción administrativa o legislativa necesaria a estimular y ampliar el desarrollo económico regional".^{18/}

La FACRED realizó su reunión inicial el 22 de octubre de 1968; de ésta surgió un reporte de 266 páginas sobre las actividades -conjuntas y variadas- de los miembros, comisiones regionales y las agencias federales participantes. Los siguientes tres cuadros indican la extensión del programa en términos geográficos, demográficos y pecuniarios.

CUADRO 1

BALANCE ESTADISTICO DE LOS PROGRAMAS REGIONALES

			Total
Regiones	Alaska	Todo el estado	
	Apalaches	13 estados	
	Planos Costeros	3 estados	
	Cuatro Esquinas	4 estados	
	Nueva Inglaterra	6 estados	
	Ozarks	4 estados	
	Grandes Lagos Superiores	3 estados	34 estados
Población (Censo de 1960)	Alaska	226,167	
	Apalaches	17,726,567	
	Planos Costeros	4,987,115	
	Cuatro Esquinas	1,759,888	
	Nueva Inglaterra	10,509,367	
	Ozarks	2,495,341	
	Grandes Lagos Superiores	2,693,627	40,398,072
Condados	Apalaches ^{1/}		
	Alabama	35	
	Georgia	35	
	Kentucky	49	
	Maryland	3	
	Mississippi	20	
	New York	14	
	North Carolina	29	
	Ohio	28	

	Pennsylvania	52	
	South Carolina	6	
	Tennessee	50	
	Virginia	21	
	West Virginia	55	397
	Planos Costeros		
	North Carolina	45	
	South Carolina	28	
	Georgia	86	159
Condados	Cuatro Esquinas		
	Arizona	9	
	Colorado	40	
	New Mexico ^{2/}	22	
	Utah	21	92
	Nueva Inglaterra		
	Connecticut ^{3/}	8	
	Massachusetts	14	
	New Hampshire	10	
	Rhode Island	5	
	Vermont	14	
	Maine	16	67
	Ozarks		
	Missouri	44	
	Arkansas	44	
	Kansas	9	
	Oklahoma	37	134
	Grandes Lagos Superiores		
	Michigan	45	
	Minnesota	38	
	Wisconsin	36	119
Alaska no está dividido en condados pero tiene 19 distri			
tos electorales.			

^{1/} Además, incluye 5 ciudades independientes.

^{2/} Sólo una porción del condado de Otero es incluido en Nuevo México, sin embargo, para este balance es contado como un condado.

^{3/} Los condados han sido abolidos en Connecticut.

CUADRO 2

FONDOS DE LA COMISION DE LA PLANEACION REGIONAL
TITULO V Y NIVEL PRESUPUESTAL (Miles de dólares)
Año Fiscal 1966 - Año Fiscal 1970

	Año Fiscal 1966	Año Fiscal 1967	Año Fiscal 1968	Año Fiscal 1969	Año Fiscal 1970	TOTALES
<u>Ozarks</u>						
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	87	176	181	181	625
Gastos de Comisiones	-	345	439	405	275	1,464
Asistencia Técnica del Plan Regional	-	532	894	781	846	3,053
Donativos Suplementales	-	-	2,383	2,770	5,283	10,436
Total	-	964	3,892	4,137	6,385	15,578
<u>Grandes Lagos Superiores</u>						
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	91	176	178	178	623
Gastos de Comisiones	-	403	69	227	215	914
Asistencia Técnica del Plan Regional	-	542	1,000	733	733	3,008
Donativos Suplementales	-	-	2,766	2,770	3,842	9,378
Total	-	1,036	4,011	3,908	4,968	13,923
<u>Nueva Inglaterra</u>						
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	40	176	181	181	578
Gastos de Comisiones	-	410	427	350	350	1,537
Asistencia Técnica del Plan Regional	-	626	977	855	900	3,358
Donativos Suplementales	-	-	2,450	2,770	4,803	10,023
Total	-	1,076	4,030	4,156	6,234	15,496
<u>Planos Costeros</u>						
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	-	175	181	181	537
Gastos de Comisiones	-	-	438	475	475	1,388
Asistencia Técnica del Plan Regional	-	-	767	654	754	2,175
Donativos Suplementales	-	-	566	2,095	4,323	6,984
Total	-	-	1,946	3,405	5,733	11,084

-Continuación Cuadro 2

<u>Cuatro Esquinas</u>					
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	175	181	537	
Gastos de Comisiones	-	330	475	1,280	
Asistencia Técnica del Plan Regional	-	694	644	1,982	
Donativos Suplementales	-	750	3,362	6,207	
Total		<u>1,949</u>	<u>3,395</u>	<u>10,006</u>	
Investigación regional del					
Acta de Desarrollo Económico	953	451	431	2,892	
TOTALES	<u>953</u>	<u>16,279</u>	<u>19,432</u>	<u>28,613</u>	<u>2,892</u>

<u>Categoría Subtotales</u>					
Gastos de la Vicepresidencia Federal	-	878	902	2,900	
Gastos de Comisiones	-	1,703	1,932	6,583	
Asistencia Técnica del Plan Regional	253	4,783	4,098	16,468	
Donativos Suplementales	-	8,915	12,500	43,028	

Soporte del programa del Acta de Desarrollo Económico	600	470	(No determinado)	1,795	

Fuente: Federal Advisory Council on Regional Economic Development, Initial Meeting, October 22, 1968, Washington, D.C. pp. 258-259.

CUADRO 3

SUMARIO INDICATIVO DE GASTOS DE LAS AGENCIAS SELECCIONADAS POR DESIGNACIONES REGIONALES PARA AF 1967 o AF 1968 o AF 1969^a

(en miles de dólares)

Unidad regional	AGENCIA EJECUTIVA							Gastos Federales (dólares)	
	Interior ^b	Transporte	Armada ^c	HUD ^d	HEW	Agricultura ^e	Trabajo ^f	OEO	SBA ^g
Alaska	\$51,169	\$40 Hwy	\$205,742		\$50,629	\$7,757 FS 132,800 REA	\$3,677	\$3,000	\$62,886
Apalaches	73,635	807 Hwy 61,300 UMT eg. 502 FAA	2,000,000		34,000	27,780 FS 222,000 SCS 900,000 REA	78,865	103,000	51,180
Planos costeros	18,170	151 Hwy 131 FAA	80,520		457	3,900 FS 299,000 SCS 360,000 REA	21,222	27,000	19,645
Cuatro Esquinas	176,902	217 Hwy 155 UMT	42,974		550	319,000 REA 98,000 SCS 45,000 FS	10,369	38,000	14,579
Nueva Inglaterra	54,228	385 Hwy 35,145 UMT 220 FAA	405,455		655	5,930 FS 6,000 SCS 46,000 REA	56,741	54,000	53,050
Ozarks	27,421	86 Hwy 44 FAA	111,431			11,850 FS 186,000 SCS 630,000 REA	15,152	22,000	12,132
Grandes Lagos Superiores	20,100	278 Hwy 262 FAA	27,656			24,300 FS 85,000 SCS 490,000 REA	14,562	25,000	10,919
									\$31,510 millones

^aLos datos del año fiscal varían como está indicado y en algunos casos envuelven datos acumulados.

^bDatos del año fiscal 1969.

^cDatos del año calendario 1967 (gastos de capital en carreteras).

^dDatos del año fiscal 1968 (tránsito urbano).

^eAyuda federal acumulada al programa de aeropuertos.

^fPrograma del Cuerpo de Ingenieros incluyendo estudios de preautorización, proyectos autorizados y proyectos bajo diseño.

^gHUD impositibles de desalojarlos, pero para el año fiscal 1969 incluyen un programa de ciudades modelo de 9724 millones.

^hUnidad de renovación urbana de \$750 millones, etc.

ⁱAño fiscal 1967 - otros datos año fiscal 1968.

^jConstata de datos del Servicio Forestal para el año fiscal 1968.

^kDatos del año fiscal 1968 en programas de entrenamiento y recursos humanos.

^lActividad en préstamos para el año fiscal 1968.

^mDatos de gastos de la Oficina de Oportunidades Económicas, y no un total de esta tabla.

Fuente: Datos proporcionados por los miembros del Consejo Federal asesor en el Desarrollo Económico regional, en su reunión de octubre 22, 1968.

Puede verse a partir de los cuadros precedentes, que, inter alia, el proyecto comprende 34 estados y más de 40 millones de personas (Censo de 1960), es decir, cerca del 22% de la población total de los Estados Unidos (Censo de 1960). Los fondos de la Comisión de la Planeación Regional se han elevado de menos de \$1 millón para el año fiscal de 1966 a \$19.4 millones en este año fiscal (1969) y se proyectan \$28.6 millones para el año fiscal 1970, que comienza el 1.º de julio de 1969. Finalmente, el tercer cuadro indica los gastos recientes seleccionados de agencias federales para proyectos que afectan directamente el programa.

Tal como se indica en el cuadro, las sumas de los datos de las agencias individuales son seleccionadas, es decir, son representativas y, por tanto, "no completamente agregados". Los proyectos muestran un total de cerca de U.S. \$4,000 millones de dólares; sin embargo, la OEO ha recolectado unas series de datos de los gastos federales en dólares dentro de estas regiones (aparentemente, independiente del propósito) y llegó a las cifras mostradas en la última columna. El último total es de \$31,510 millones, aproximadamente el 15% del total del gasto federal (año fiscal de 1969). Emplear la cifra menor en orden de magnitud es, ciertamente, bastante conservador, sin embargo, provee los totales para las agencias que son, a priori, razonables: agricultura, transporte y los proyectos de recursos hidráulicos (Cuerpo de Ingenieros del Ejército), los que en general predominan.

Los proyectos regionales parecen ajustarse bien, por sí mismos, al enfoque del PPBS y la evidencia disponible sugiere que se está obteniendo progreso en esta área. Esta conclusión es consistente con el punto de

vista expresado por Waterston^{19/} acerca de la probable ampliación de la planeación regional en los E.U. de A., en vanguardia respecto a otras formas posibles de planeación en ese país. La evidencia también sugeriría, sin embargo, la lentitud del progreso con la planeación integrada en los E. U. de A., dada la etapa rudimentaria de la FACRED.

^{19/} Supra, pp. 2 y 3.

IV. UNA EVALUACION DEL PPBS.

Problemas Analíticos.

Desde un punto de vista estrictamente profesional, económico, el AS (Estudio Analítico) es crítico para el éxito del PPBS. Es por tanto de interés el progreso y los problemas que se presenten a este respecto.

Como fue conceptualizado en un examen reciente del PPBS,^{20/} existen dos tipos de AS. El primero tiene que ver con cuestiones de políticas técnicas, esencialmente no-humanas. Entre estas se incluye el control del ambiente físico, p. ej., estrategias para la reducción de contaminadores atmosféricos; el manejo o dirección de los recursos, p. ej., el desarrollo de esquisto de aceite o conservación de los bosques; la eficiencia en la producción, p. ej., el manejo del complejo de producción de uranio, enriquecido para proveer de combustible que genera energía nuclear para usos civiles; o, desde luego, efectividad-costos de sistemas de armamento.

El segundo tipo de AS tiene que ver con cuestiones de política-respecto a los humanos. Son por su naturaleza más intangibles y, tal vez volátiles. Al menos, continuamos siendo relativamente ignorantes de estas consideraciones; los ejemplos principales se encuentran en las áreas de las relaciones raciales, el orden público, y la educación y salud.^{21/} Al menos dos de los mencionados anteriormente son ahora claramente recono-

^{20/} "The Planning-Programming Budgeting System in the U.S.", op. cit. pp. 19 y siguientes.

^{21/} Cf. comentario de Henry S. Rowen, Presidente de RAND Corporation, en The PPB System Progress and Potentials Joint Economic Committee, Congress of U.S., Sept. 1967, Hearings, pp. 185-91.

cidos como problemas prioritarios de política (por cierto, con considerable atraso) y, como se discutirá más adelante, hay algunos indicios de que algo puede ser hecho. Cuando gente de la talla de Henry Rowen trabajando en la RAND Corporation, la cual ha contribuido mucho al éxito de la implementación de políticas de tipo técnico recalca ante los congresistas de los E.U. la importancia de la solución de los problemas humanos, entonces sí existe razón para tener esperanzas. Tal vez más importante, el problema está siendo identificado en términos técnicos, esto es, debemos desarrollar técnicas para medir los beneficios de los proyectos de recursos humanos.

Problemas de Burocracia.

La planeación efectiva de los E.U. ha sido obstruida por la organización, esto es, la complicada estructura y gran tamaño del Gobierno, que por simplicidad llamaremos "burocracia". Hay dos consideraciones: sesgos de las agencias y autonomía de las agencias.

El sesgo en la agencia es tan fuerte como obvio. Considérese el siguiente listado parcial de agencias del Gobierno:

<u>Agencia</u>	<u>Profesión dominante</u>
Departamento de Defensa	Militares
Departamento de Justicia	Abogados
Cuerpo de Ingenieros	Ingenieros
Servicio de Salud Pública	Médicos
Oficina de Educación	Educadores
Investigaciones Geológicas	Geólogos

Existe sin lugar a duda, un cierto poder y vitalidad en el pluralismo; sin embargo, tampoco hay duda de que la tarea de la comunicación simple, por no mencionar la cooperación, es monumental. De esta manera, la sola habilidad de un concepto substancialmente económico como PPBS, es pecialmente desde un punto de vista competitivo integral, se vuelve problemática. Para tal fin, existe un Consejo de Asesores Económicos (CEA) que podría servir como catalizador. (Desde luego, es también concebible que aún el CEA pueda contener algún sesgo. ¿Pero quién argüiría ante una causa tan justa?).

La autonomía de la agencia presenta otro problema de burocracia. Aquí, nos encontramos en contra de intereses creados, constitución de imperios, celos y temor. Por supuesto, las agencias individuales tienen un punto: PPBS representa otra en la que es indudablemente una larga historia de intentos de incursión "burocrática" en el funcionamiento separado de la agencia.

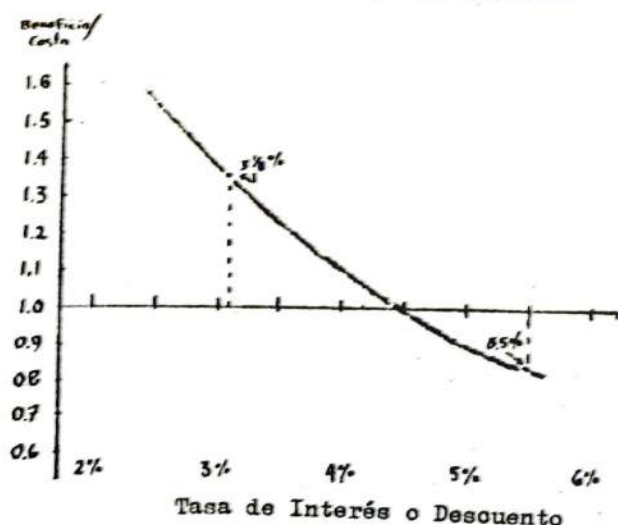
Problemas en política.

Consideraremos dos problemas políticos bastante distintos que es tán relacionados a la implementación exitosa del PPBS en los E.U. Primero, existe el problema de evaluar propiamente cualquier proyecto específico de inversión, en términos de su productividad o de la relación costo-beneficio. Específicamente, debido a la relación insumo-capital, y la durabilidad de la inversión, surge una pregunta respecto al valor presente de un proyecto, esto es, los costos y beneficios de un proyecto, descontados para reflejar los costos de oportunidad y las preferencias sociales in

ter temporales. En otras palabras, la selección de la(s) tasa(s) apropiada(s) de interés se convierte en un importante elemento de un sistema PPB.

Cierto número de personas interesadas -incluyendo a William Baumol (Princeton) y Jacob Stockfish (Instituto de Análisis de Defensa)- han atacado el método del Gobierno. En efecto, el Gobierno de los E. U. basa la tasa de descuento para la evaluación de proyectos en la tasa media de interés pagable por la Tesorería de los E.U. a los valores comerciales que producen interéres "sobresalientes al final del año fiscal que precede tal cómputo, el cual, sobre la emisión original, tenía plazos de madurez de 15 años o más".^{22/} Esta fórmula produce una tasa de 3 1/8%, que puede ser contrastada, por ejemplo, con tasas comparables recientes excediendo del 5%. El resultado de tasas artificialmente bajas es, desde luego, para justificar el uso de recursos de inversión en proyectos sub-marginales. Para corroborar lo anterior, podemos utilizar el siguiente grá-fico.

RELACIONES COSTO/BENEFICIO ESTIMADO
A VARIAS TASAS DE INTERES



Fuente: R.L. Banks, "The Roles of the Discount/
Interest Rate in Evaluating the Economic
Efficiency of Government
Financed Transportation Projects"

^{22/} Cf. Hearings, op. cit., Apéndice, p. 237.

Lo anterior supone un proyecto hipotético con una vida de 50 años.. Por simplicidad, asume que los costos son \$400,000 y son incurridos en el 50. año. Los beneficios suman \$1,000,000 y son realizados en el 25o. año de vida del proyecto. Una tasa de $3 \frac{1}{8}\%$ resulta en un valor presente de beneficios de \$463,000 y de costos de \$342,960, que resultan en una razón de B/C de 1.35 a 1.

¿Pero qué sucedería si fuésemos requeridos a utilizar una tasa más realista, digamos 5.5%?. Los beneficios descontados caen a \$262,200 y los costos a \$306,050, de tal forma que la razón B/C cae a 0.86, es de ^{23/}cir, el proyecto es inaceptable. Baumol y otros han argüido que tal proceso justifica empresas tales como los \$100 millones propuestos para el proyecto de reclamación de tierras para el tomate; con una tasa de descuento mayor, otra justificación tendría que ser hallada para el proyecto, o los fondos de inversión deberían ser asignados donde exista una razón B/C-aceptable. Parecería que esto es claramente conveniente para los patrocinadores de proyectos submarginales. Puede ser un caso de retraso cultural; sin embargo, las implicaciones políticas son evidentes.

Otro aspecto de naturaleza política tiene que ver con la cuestión de continuidad en la rama de Gobierno ejecutiva -la cual es crítica a la implementación funcional del PPBS, o cualquier forma de planeación económica. De tal manera, ahora que los republicanos se encuentran una vez más en el control de la rama ejecutiva, es pertinente inquirir acerca del destino posible del sistema embrionario. Es posible que aún la administra-

^{23/} Cf. Hearings, op. cit., passím.

ción Nixon no conozca la respuesta a esta pregunta, en etapa tan temprana de la nueva administración. Hay sin embargo algunos signos positivos. Uno que es significativo es que parece haber habido pocos, si acaso algunos cambios en lo que respecta al personal técnico del PPBS. Otro concierne a nombramientos en áreas deficientes, como es la de humanos.^{24/} Ilustraciones son Daniel Moynihan, como Director del Consejo de Asuntos Urbanos;^{25/} James Farmer, líder negro activista, como Secretario Asistente del Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW). No existe seguridad de que estos hombres favorezcan el desarrollo del PPBS, sin embargo, tienen a su disposición un instrumento bien concebido, el cual, de acuerdo al análisis anterior, tiene el potencial substancial para dramatizar los tan descuidados problemas humanos de la nación y justificar una solución.

^{24/} Supra. p. 19

^{25/} Moynihan publicó recientemente un incisivo ataque sobre lo inadecuado del OEO en Maximum Feasible Misunderstanding.

BIBLIOGRAFIA

Abraham, William I. Annual Budgeting and Development Planning, National Planning Association, 1965.

Hirshman, A.O. Development Projects Observed. Brookings Institution, 1967.

Inter-Agency River Basin Committee, Proposed Practices for Economic Analysis of River Basin Projects. U.S. Government Printing Office, 1950.

Joint Economic Committee, Congress of the U.S. The Planning Programming Budgeting System: Progress and Potentials; Hearings. September, 1967.

Prest, A.R. y R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A survey", The Economic Journal, LXXV, December, 1965.

Soule, George, Planning U.S.A. Bantam, 1968.

UN. ECLA. Experience of the Advisory Groups and the Practical Problems of Economic Development. 1961 (E/CN.12/584).

U.S. Department of Commerce. Federal Advisory Council on Regional Economic Development. December, 1968.

Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience. Johns - Hopkins Press, 1965.

_____, The Planning-Programming-Budgeting System in the United States. Paper for the 6th meeting of Senior Economic Advisers U.N. Economic Commission of Europe, 1968.

EVALUACION DEL MERCADO POPULAR # 1

Antonio Juan-Marcos I. y
Carlos Ramírez Montero
Estudiantes de 10o. seme
tre.

INTRODUCCION

El presente estudio tiene como fin el poner de manifiesto lo que se puede hacer ante un caso práctico concreto, mediante la aplicación de las herramientas técnicas que proporciona la economía.

El análisis beneficio-costos, base del presente estudio, ha sido el instrumento más utilizado en la evaluación de proyectos, habiendo sido aplicado con éxito en algunas inversiones en la construcción de presas y carreteras.

En el caso presente, una serie de limitaciones que expondremos más adelante, han impedido que el estudio fuera todo lo satisfactorio que sería de desear, pero contiene, en términos generales, los elementos que deberían tomarse en cuenta al llevar a cabo un análisis de esta clase.

Este tipo de análisis consiste, en términos generales, en enumerar y cuantificar tanto los costos como los beneficios totales -directos e indirectos- de la inversión en un determinado proyecto durante toda la vida útil del mismo, expresando los resultados en forma de relación, lo que pondrá de manifiesto qué tan rentable es el proyecto. Por ejemplo, un coeficiente beneficio-costos de 2 quiere decir que los beneficios del proyecto

Trabajo efectuado por los alumnos Antonio Juan-Marcos y Carlos Ramírez para la clase: Evaluación de Proyectos, impartida por el Dr. Michael Gómez.

representan 2 veces el costo del mismo.

En este estudio se aplicará básicamente un análisis Beneficio-Costo ex-post del Mercado Popular # 1, situado en la calle Moctezuma en tre Campeche y Morelos en la Colonia Independencia de la Ciudad de Monterrey, N.L.

A. Origen y objetivos:

Las razones que nos han motivado a escoger dicho Proyecto pue den resumirse en las siguientes:

1.- Existe un consenso general en la ciudad de Monterrey de una mala colocación de mercados, lo que ha traído como consecuencia que mu chos mercados no trabajen en forma óptima, lo que se refleja, por una par te, en constante quejas del público exigiendo nuevos mercados mientras que, por otra, los actuales no están trabajando a su capacidad plena. Es ta realidad se palpa más claramente en la situación en que se encuentra el Mercado Popular # 1, cuya construcción y funcionamiento han sido con siderados un "fracaso" desde el punto de vista de su rentabilidad econó mica.

2.- Desde hace aproximadamente diez años se ha venido hablan do del problema que ofrecen a la ciudad los vendedores ambulantes en el Primer Cuadro.^{1/} Aceptando que la existencia de dichos vendedores es un grave problema social, y habiendo sido construido el Mercado Popular # 1

1/ Ver Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L., "Los ambulantes de Monterrey", 1965.

para albergar a una parte de dichos vendedores (los situados en la calle Humboldt y alrededores del Mercado Colón) consideramos de interés analizar si dicho proyecto ha cumplido con el fin para el que fue construido, es decir, si por un lado han desaparecido los vendedores ambulantes del área anteriormente citada, así como si la solución dada por las autoridades municipales (construcción de dicho mercado), ha significado un mejoramiento real en el estatus económico de tales vendedores.

Para el análisis de los puntos anteriormente citados, se procede rá de la siguiente manera:

- 1.- Razones históricas de la construcción del mercado y características de éste.
- 2.- Análisis Beneficio-Costo Privado.
- 3.- Análisis Beneficio-Costo Social.
- 4.- Conclusiones.

Como se puede apreciar se ha dividido el análisis Beneficio-Costo en dos partes: una, refiriéndose al beneficio-costo privado y la otra al beneficio-costo social. Esta división ha obedecido al deseo establecido en nuestros objetivos de investigar si la política implementada por las autoridades municipales ha elevado el nivel de vida de las personas que trabajaban como vendedores ambulantes, considerada ésta como una ocupación marginal (análisis privado), así como hacer algunas consideraciones de la utilidad que para la Sociedad se ha desprendido del proyecto (análisis social).

B. Limitaciones.

La limitación básica del presente estudio es la carencia de datos relacionados con el proyecto a investigar. Esto es especialmente difícil al tratar de calcular los beneficios.

Para el cálculo de los beneficios privados (beneficios de los locatarios), se llevó a cabo una encuesta cuya muestra fue extraída por métodos estadísticos, lo que permite asegurar que la cifra de beneficios privados está muy cercana a la realidad.

Es en el campo de los beneficios sociales donde el problema se hace casi insoluble para nosotros, pues no contamos con los medios económicos necesarios para poder, por medio de otras encuestas, cuantificar esos beneficios. Así, los beneficios resultantes de la construcción del mercado para las personas que compran en él, se pueden señalar en forma cualitativa, pero para calcularlos cuantitativamente habría que encuestar a tales personas. En la misma situación está el cálculo del beneficio que significa para la ciudad la mayor fluidez del tránsito derivada de la no existencia de vendedores ambulantes, así como otros beneficios que se enumerarán posteriormente.

El cálculo de los costos fue más sencillo pues se tuvo la cooperación de la Compañía Constructora del mercado, así como del Municipio y de los locatarios.

CAPITULO I

ANTECEDENTES A LA CONSTRUCCION DEL MERCADO POPULAR # 1.- SUS CARACTERISTICAS

A. Antecedentes. ^{2/}

Desde el año de 1935, en la calle Juárez entre Humboldt e Hidalgo, se encontraban trabajando un grupo de personas como vendedores ambulantes, cuyas mercancías se constituían principalmente de frutas y verduras. El movimiento comercial registrado en esa área era de consideración, logrando cada vendedor de \$200 a \$300 de ventas diarias aproximadamente.

Por motivo de la ampliación de la calle Juárez, siendo Presidente Municipal el C. José Luis Lozano, se optó por cambiar a dichos vendedores a los alrededores del antiguo Mercado Colón (calle Humboldt). Durante los dos primeros años que siguieron a tal cambio, las ventas y el número de comerciantes ambulantes disminuyó alrededor del 50%; sin embargo, poco a poco, la situación se fue normalizando hasta alcanzar el nivel de ventas anterior al cambio y aumentó de nuevo el número de vendedores. Esta situación prevaleció durante cinco años.

Sin embargo, desde esta época, tanto los locatarios del Mercado Colón, así como las casas comerciales de esa área y el Departamento de Tránsito, aduciendo razones tales como el mal aspecto, la competencia que para los demás comercios significaban y los problemas viales que represen

^{2/} Los datos siguientes fueron obtenidos mediante encuesta directa, de personas que han trabajado como vendedores ambulantes desde 1935 a la fecha.

taban, presionaron a las autoridades competentes para el desalojo de los vendedores ambulantes de dicha zona.

Fue en 1961, a raíz de una visita que iba a realizar a esta ciudad el entonces Presidente de la República C. Lic. Adolfo López Mateos, cuando las autoridades municipales, bajo la presidencia del C. Leopoldo González Sáenz, procedieron al desalojo, sin previo aviso, de los vendedores ambulantes de esta área, permitiéndoseles localizar sus negocios sobre la calle Moctezuma en la Colonia Independencia.

Con la presión que ejercieron los líderes de las asociaciones de vendedores ambulantes, las autoridades municipales accedieron a construir un mercado en donde se pudieran alojar. Las autoridades, teniendo en cuenta que poseían un terreno localizado en la calle Moctezuma, en frente de donde se habían situado provisionalmente los ambulantes y sin considerar que las personas de bajos ingresos (como son la mayoría de los habitantes de la Colonia Independencia) tienen un consumo muy bajo de frutas y verduras, procedieron a la construcción del llamado Mercado Popular # 1, aún cuando era un hecho que durante su estancia provisional en la calle Moctezuma, los vendedores ambulantes ya habían experimentado una considerable baja en sus ventas.

B. Características.

El Mercado fue construido en el año de 1961 y constaba originalmente de 302 locales, los cuales, durante los 3 primeros años de su funcionamiento, fueron ocupados en su totalidad por 151 locatarios (2 locales, en

promedio, por vendedor). Durante estos 3 años, el Municipio cobraba \$0.50 diarios de renta por local.

A raíz de la desaparición de las llamadas "nuevas colonias", situadas al oeste del mercado, y habitadas por gente de clase baja, cuyo bajo consumo de frutas y verduras lo compraban en el Mercado Popular, su actividad comercial descendió, reflejándose en una disminución del 40% del número de locatarios. Ante la mala situación de los comerciantes, el Municipio optó por no cobrar el alquiler que venía cobrando, decisión que se ha mantenido hasta ahora. Este descenso de la actividad comercial se prolongó por un período de tres años (1964-66).

A fines de 1966 la actividad comercial experimentó un considerable incremento, habiendo aumentado a 80 el número de los locatarios, cifra que ha permanecido más o menos constante hasta la fecha.

Durante el año pasado y con el fin de ofrecer mejor aspecto al público, desaparecieron 72 locales quedando por lo tanto 230 locales disponibles.

Los 230 locales están distribuidos, como ya se dijo, entre 80 locatarios, lo que da un promedio de aproximadamente 2.9 locales por comerciante. Cabe hacer notar, que en términos generales, se puede observar que el aumento del número de locales por persona (de 2 locales a cerca de 3), no se debe a un aumento real en el tamaño del negocio, sino al simple hecho de que al no cobrárseles renta, cualquier local desocupado inmediatamente era tomado por algún locatario previamente establecido, sin aumen-

tar su stock de mercancías.

De los actuales locatarios del mercado, un 75% de ellos eran vendedores ambulantes, y de éstos un 80% operaban en las calles circunvecinas al Mercado Colón, quienes fueron desalojados de esta área como se se ñaló anteriormente.

La mayoría de los clientes del Mercado (90% aproximadante) son residentes de la Colonia Independencia. El resto provienen de áreas cercanas a la Colonia, ya que no posee un amplio servicio de camiones ni un estacionamiento adecuado.

CAPITULO II

ANALISIS BENEFICIO-COSTO PRIVADO

Para poder determinar las características económicas del Mercado Popular # 1 que nos permitiesen realizar el análisis beneficio-costos, se llevó a cabo por medio de entrevistas personales, una encuesta. Del universo total (80 locatarios) se escogió por el método aleatorio simple sin reposición, una muestra de 12 (15% del universo). Esta muestra fue tomada como piloto, pues no se tenía ninguna estimación de una varianza cualquiera, que nos sirviera para poder calcular el tamaño de la muestra.

A. Análisis estadístico.

Recopilados los datos de la muestra se procedió a la comprobación estadística de su tamaño, ^{3/} con el objeto de asegurar que los resultados de la encuesta sean representativos de la situación prevaleciente en el mercado. Se tomó la variable ingreso de los locatarios por concepto de ventas para tales fines.

Una vez estimada la media de esos ingresos (\$1,800.00), se pasó a estimar la varianza y el tamaño de la muestra.

El resultado fue, que dado un nivel de confianza de 90% y una $d=400$, el tamaño de la muestra debería ser 11.4. Lo anterior significa simplemente que con los datos obtenidos, hay una probabilidad de 90% de que el intervalo que va de \$1,400.00 a \$2,200.00 contenga el ingreso medio de

^{3/} Yamane Taro, Elementary Sampling Theory, Prentice-Hall, Inc., U.S.A., 1967.

los locatarios. Aceptando como razonable el nivel de confianza y la magnitud de la posible variación de la media de los ingresos, y siendo el tamaño de la muestra requerida menor que la muestra piloto, ésta se tomó como definitiva pues sus resultados son estadísticamente confiables. Los datos citados en lo sucesivo serán el resultado de dicha encuesta.

B. Evaluación del Beneficio-Costo Privado.

1.- Vida útil del proyecto.

Se ha considerado una vida útil para el proyecto de 18 años. Este cálculo se basa en que el área donde está localizado el Mercado ha sido escogida para la construcción del Centro Gubernamental del Estado.

De consultas realizadas a diferentes personas del Departamento de Planificación del Gobierno del Estado, se concluye que dicho proyecto es factible de realizarse dentro de aproximadamente diez años y es opinión de este Departamento que al implementarse el proyecto, el Mercado Popular, por razones urbanísticas, tendrá que desaparecer, es decir, ni siquiera se observa una utilización alternativa posible para la construcción.

2.- Beneficios.

El resultado que arroja la encuesta en cuanto a los ingresos percibidos por los locatarios por concepto de ventas (única fuente de beneficios) es de \$1,800.00 mensuales, lo que da, un promedio anual de \$21,600.00 por locatario.

3.- Costos.

Dentro de los costos se han calculado:

a. Costos iniciales privados para el funcionamiento del proyecto, o sea, los costos llevados a efecto por los vendedores para acondicionar los locales.

b. Los costos de mantenimiento (pintura y en algunos casos fumigación).

c. Las contribuciones que están obligados a pagar: sanidad, placa de sanidad y el impuesto sobre la renta.

d. Stock de mercancías; tomando esto como si fuera su capital en trabajo e imputándosele un costo alternativo dado por la tasa de interés a la que podrían prestar ese monto. Dicha tasa será del 10% anual, considé
rándosele como la más representativa, pues es la que pagan después de de
ducidos los impuestos, las Financieras, donde ellos podrían colocar su di-
nero y percibir dicho ingreso de no tenerlo invertido en el negocio.

e. Costo de la mercancía vendida: en este renglón se considera el precio a que compran las mercancías que posteriormente venden.

f. Renta: durante los tres primeros años de la vida del proyecto los locatarios pagaron una renta de \$0.50 diarios por local.

Se observa que en el listado de los diferentes costos que componen la totalidad de éstos no se han incluido algunos renglones que a simple vista pareciera deberían cargarse. A continuación se enumeran éstos y se da la justificación del por qué no fueron incluidos.

-Costos de la construcción:

Debido a que se está realizando un análisis beneficio-costos privado y no habiendo hecho los usuarios ningún desembolso, ningún gasto, para la construcción del Mercado, es obvio que dicho costo no se debe computar como costo privado. Este se tomará en cuenta al pasar al análisis beneficio-costos social.

-Costos de luz, agua, vigilancia y administración:

Todos estos costos son pagados por el Municipio no teniendo que hacer los locatarios ningún desembolso por estos conceptos. Serán tomados en cuenta al pasar al análisis beneficio-costos social.

-Costo alternativo de la mano de obra.

Al no imputarse los locatarios un salario dentro de sus costos, parece lógico agregar a los costos totales el ingreso alternativo que tendrían en otras ocupaciones, en donde, de acuerdo a sus capacidades podrían emplearse. La medida generalmente aceptada es el salario mínimo.

Sin embargo, debido a que este tipo de comerciante se encuentra entre el 40% de la población ocupada que percibe ingresos menores al salario mínimo y a los cuales "hemos de referirnos como al grupo de trabajadores marginados de Monterrey". El término "marginado" tiene en este caso la acepción directa que identifica a tales personas como colocadas al mar-

gen de las oportunidades de vivir en forma decorosa (de acuerdo con un patrón mínimo recomendable) y del aprovechamiento de las oportunidades de superación social y económica, a las que todos los ciudadanos debieran tener acceso: educación, recreo y diversión, juicio y decisiones políticas, acceso a la justicia, etc."^{4/}, hemos decidido no incluir ningún costo alternativo, pues por las características antes mencionadas, en términos generales se puede afirmar que tales personas no lo tienen.

Los factores determinantes de estos bajos salarios señalados en el estudio del C.I.E.^{5/} son: el bajo índice de capitalización por hombre ocupado (factor que limita la productividad de la mano de obra), y el bajo nivel de educación del trabajador. Aplicando este análisis al caso de los trabajadores del mercado, quienes ganan menos del salario mínimo (en promedio reciben \$503.60 de utilidades netas mensuales), se ha concluido que ambos factores son relevantes; aunados al hecho de que la mayoría de los comerciantes son de edad avanzada.

Se puede citar también que la utilidad neta que reciben es un pago al trabajo, debido al escaso monto de inversión realizada, y que por lo tanto, en la medida en que no tengan empleo alternativo se debe considerar como su beneficio neto dicha utilidad. Pues bien, tal como lo señala el Lic. Puente Leyva para el caso de la mano de obra no especializada y con muy bajo nivel de preparación "Existen mayores dificultades para encontrar empleo (en la medida en que del trabajo no calificado exista exceso de ofer

^{4/} Puente Leyva, Jesús, "Estructura de la ocupación y el nivel de salarios en el Area Metropolitana de Monterrey". El Salario Mínimo en Monterrey, C.I.E., 1965.

^{5/} C.I.E., Ocupación y Salarios en Monterrey Metropolitano, 1965.

ta y una demanda relativamente baja)^{6/}".

-Costo por intereses.

Ninguno de los comerciantes han contratado préstamos para hacer frente al funcionamiento de sus negocios, por lo tanto, no existe ningún costo adicional que debieran pagar por concepto de intereses. Algunos de los locatarios venden mercancías que les han sido fiadas, pero el costo adicional que significa esta clase de forma de operar ya ha sido tomado en cuenta al computar el costo de la mercancía vendida, o sea, el precio a que ellos compran para revender, pues en dicho precio ya va incluido el recargo resultante de que la operación no se haga al contado.

El cuadro siguiente resume los costos totales anuales por locatario.

CUADRO I
COSTOS TOTALES ANUALES POR
LOCATARIO

Inversión inicial	\$ 788.90
Costo de mantenimiento	- 54.40
Contribuciones	95.85
Costo alternativo del capital en trabajo	77.40
Costo de mercancía ven- dida	15,480.00

Durante los tres primeros años se pagó una renta anual por local de \$182.50.

^{6/} C.I.E., -Op. cit., p. 37.

4.- Actualización.

Teniendo ya las cifras de costos e ingresos, se procederá a actualizarlos para posteriormente expresarlos en forma de relación, lo que dará el coeficiente beneficio-costo.

a. Tasa de interés usada.

No habiendo una técnica definida para escoger la tasa de interés que se emplea en la actualización, la decisión de escoger una determinada tasa estará influida por una serie de factores, muchos de ellos de carácter subjetivo.

Teóricamente, una práctica aceptada para determinar la tasa de interés con la que se actualiza, es tomar aquella a la cual los interesados en el proyecto podrían conseguir el capital necesario para su financiamiento. En el caso presente, como ya se ha establecido, el monto del capital invertido por los locatarios y necesario para el funcionamiento de sus negocios es mínimo, siendo sus ingresos devengados del trabajo y no del capital. Esta razón hace que el criterio establecido anteriormente no se pueda aplicar al caso presente, por lo que se tomará una tasa de interés del 10%, tasa que como ya se señaló, es la que pagan las financieras (después de impuestos), y que consideramos es representativa de un mercado competitivo de capitales.

b. Períodos de actualización.

Para efectuar la actualización y debido a que se encuentran diferentes flujos anuales de costos e ingresos durante la vida útil del proyecto, ésta ha sido dividida en 3 períodos.

En términos generales se ha inferido de conversaciones sostenidas con algunos comerciantes del mercado que si bien es cierto, la actividad comercial como un todo ha fluctuado, las ganancias por locatario se han mantenido constantes (en términos reales), pues esa mayor actividad comercial del mercado ha sido dividida entre un número mayor de comerciantes, o sea, que tanto los costos como los ingresos reales por locatario han permanecido constantes, y es en el número de locatarios donde se han reflejado las variaciones sufridas por el mercado.

Resumiendo, se considera que dentro del mercado, los comerciantes trabajan bajo competencia; cuando el mercado ha mostrado un mejoramiento y, por lo tanto, las ganancias reales de los locatarios han aumentado, han entrado nuevos comerciantes (aumento del número de vendedores) que han hecho que la ganancia por locatario vuelva a su nivel de origen; de la misma manera que en las épocas de regresión de la actividad comercial, y por lo tanto de descenso de las ganancias, los locatarios más afectados han dejado el mercado regresando los que permanecen en él a su nivel de ganancias de origen.

Este nivel, si se quiere de equilibrio, se puede definir como el nivel mínimo de ganancias que el locatario exige para permanecer en el mer-

cado. Los datos arrojados por la encuesta son una buena aproximación a ese nivel de actividad por locatario de equilibrio, pues desde hace dos años la actividad comercial del mercado ha permanecido constante, así como el número de comerciantes.

Tomando como punto de partida lo antes dicho, se ha dividido en tres períodos la vida útil del proyecto.

Período 1.

El mercado funcionó a plena capacidad con 151 locatarios establecidos en 302 locales (dos locales por locatario en promedio). Pagaban una renta diaria por local de \$0.50. Los costos e ingresos totales anuales del mercado en ese período son mostrados en el cuadro II. La duración del período es de 3 años.

CUADRO II
COSTOS E INGRESOS TOTALES ANUALES DEL
PERIODO 1

Costo de mantenimiento	\$ 4,352.00
Contribuciones	14,473.00
Costo alternativo del capital en trabajo	11,689.00
Costo de mercancía vendida	2,337,480.00
Renta	<u>55,115.00</u>
Costo Total	\$2,423,109.00
Ingresos Totales	\$3,261,600.00

Período 2.

Comprende un lapso de 3 años, durante los cuales en los primeros dos años hubo un decrecimiento de la actividad económica mejorando ésta durante el último año. Esto trajo como consecuencia que la capacidad del mercado no fuera utilizada planeamente, característica de este período. Al ser tan inestable el número de locatarios, así como de locales ocupados, se procedió a sacar un promedio de éstos durante el período; dicho promedio fue de 75 locatarios que ocupaban 2.5 locales cada uno, estando así ocupado sólo el 60% de los locales (187).

Los costos e ingresos promedio del período se muestran en el cuadro III.

CUADRO III

COSTOS E INGRESOS TOTALES ANUALES DEL
PERIODO 2

Costo de mantenimiento	\$ 3,031.00
Contribuciones	7,189.00
Costo alternativo del capital en trabajo	5,806.00
Costo de mercancía vendida	<u>1,161,000.00</u>
Costo total	\$1,177,026.00
Ingreso Total	\$1,620,000.00

Período 3.

Comprende los dos últimos años, en el que el número de locatarios se estabilizó en 80, ocupando la capacidad plena del mercado, que ahora cuenta con 230 locales, pues, como ya se dijo, 72 fueron destruidos.

-Proyección hacia el futuro.

Considerando:

i. Que el área de influencia del Mercado Popular en la actualidad ya se encuentra urbanizada, por lo que es de esperarse un reducido aumento de los clientes potenciales, aumento ciertamente inferior al crecimiento de la población.

ii. Siendo los clientes del mercado de bajos ingresos, lo que se refleja en el hecho de que un 85% de las familias reciben un ingreso mensual menor a \$1,500.00 (tamaño promedio de la familia 5.7 miembros,^{7/} y aceptando la hipótesis "de una clara tendencia del nivel general de salarios reales a no ascender",^{8/} es de esperarse que al no aumentar los ingresos reales de las personas, su demanda efectiva hacia el mercado no presente variaciones substanciales.

^{7/} Vega y Asociados, "Mercado Popular en la Colonia Independencia"; Abril de 1965.

^{8/} Puente Leyva, Jesús, "Distribución y redistribución del ingreso en el Área Metropolitana de Monterrey (un análisis socio-económico)"; Tesis Profesional, Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León, sept. 1966. Premio Nacional de Economía, 1968.

iii. La realización del paso a desnivel de la Av. Constitución y Pino Suárez provocará la desaparición de 2 manzanas habitadas por personas que actualmente son clientes del mercado, así como una posible reducción del número de clientes que vienen del otro lado del río (actualmente representan un 10% de los clientes totales).

iv. Considerando que ya se ha iniciado la construcción de pequeñas tiendas comerciales junto al mercado que posiblemente hará que aumente el número de clientes, concluimos que el efecto de los 4 factores anteriormente señalados será muy probablemente el de mantener el mismo nivel promedio de ventas totales del mercado, con lo que se mantendrá el promedio actual de locatarios.

Debido a esto, el período 3 comprende, aparte de los dos años próximos pasados, los 10 años restantes de la vida útil del proyecto, calculada previamente o sea 12 años.

Los costos e ingresos totales del período se muestran en el cuadro IV.

CUADRO IV

COSTOS E INGRESOS TOTALES ANUALES DEL PERIODO 3

Costo de Mantenimiento	\$ 4,352.00
Contribuciones	7,668.00
Costo alternativo del capital en trabajo	6,193.00
Costo de la mercancía vendida	<u>1,238,400.00</u>
Costo total	\$1,256,613.00
Ingreso total	\$1,730,000.00

Haciendo la recopilación de los tres períodos de la vida útil tenemos el cuadro V.

CUADRO V

INGRESOS Y COSTOS DEL PROYECTO EN LOS
18 AÑOS DE VIDA UTIL

Años	Ingreso total directo (anual)	Costo total directo (anual)
1 - 3	\$3,261,600.00	\$2,243,109.00
4 - 6	1,620,000.00	1,177,026.00
7 -18	1,730,000.00	1,256,613.00

CUADRO VI^{a/}

VALORES ACTUALIZADOS TOTALES AL 10%

Año	Ingreso total actualizado	Costo total actualizado
1 - 3	\$8,111,599.00	\$6,026,272.00
4 - 6	3,026,160.00	2,198,685.00
7 -18	6,656,469.00	4,835,032.00

a/ Para la actualización se hizo uso de Tablas Financieras.

COSTO TOTAL ACTUALIZADO	\$13,059,989.00
INGRESO TOTAL ACTUALIZADO	17,794,228.00

Sumándole al Costo Total Actualizado el valor de la inversión inicial se tienen los Costos Totales del Proyecto.

COSTO TOTAL DEL PROYECTO	\$13,123,101.00
--------------------------	-----------------

Para la obtención del coeficiente beneficio-costo se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Coeficiente Beneficio-Costo} = \frac{\text{Beneficios totales}}{\text{Costos totales}}$$

$$\text{Coeficiente Beneficio-Costo} = \frac{17,794,228}{13,123,101} = 1.36$$

Calculando el coeficiente beneficio-costo bajo la fórmula que da el manual de la O.N.U.^{9/}

$$R = \frac{\text{Costos} + \text{Utilidades}}{\text{Costos}}$$

Habiendo dado la encuesta un promedio de utilidades por locatario de \$503.60 mensuales, y bajo los mismos supuestos sentados en el proceso anterior de actualización, tenemos el cuadro siguiente:

CUADRO VII

UTILIDADES TOTALES DE LA VIDA UTIL DEL PROYECTO ACTUALIZADA

Años	Utilidades Totales (anuales)	Valor total actualizado
1 - 3	\$ 912,533.20	\$ 2,269,445.00
4 - 6	453,240.00	846,652.00
7 -18	483,456.00	1,799,757.00

^{9/} O.N.U., Manual de proyectos de desarrollo económico, México, 1958 p. 116.

mitieran comparar el coeficiente obtenido, para saber si el actual proyecto es más o menos rentable que sus posibles alternativas, la utilidad de tal índice se reduce a indicar que, como ya se dijo, el proyecto reporta beneficios netos.

6.- Comparaciones con datos de "línea base"

Sin embargo, y a pesar de lo señalado anteriormente, es interesante el investigar si la disposición de las autoridades municipales de prohibir la existencia de vendedores ambulantes en el área del Mercado Colón aparentemente por razones relacionadas con la apariencia estética de la ciudad y de la fluidez del tránsito de vehículos, que trajo como consecuencia la construcción del Mercado Popular # 1 lesionó sus intereses económicos. Para eso compararemos la situación actual con la situación prevaleciente antes que fueran desalojados del área ya citada.

De acuerdo con los datos recogidos en la encuesta, antes del desalojo los locatarios, como vendedores ambulantes, ganaban en promedio \$763.75 de utilidad neta mensual. Actualmente su utilidad neta mensual promedio es de \$503.60, lo que significa una reducción del 34% de sus ganancias: estos datos se corroboran por los resultados arrojados por el estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas,^{10/} donde se afirma, refiriéndose a los vendedores ambulantes, que "el ingreso del grupo, en conjunto, se redujo en un 30% aproximadamente". El promedio diario de disminución en sus ganancias es de \$8.65 cifra que está de acuerdo con

^{10/} C.I.E., "Los ambulantes de Monterrey", 1965, p. 3.

el estudio anteriormente citado, donde se expresa que "...vieron reducir sus ganancias diarias entre \$5.00 y \$10.00..."^{11/}

Con respecto a las horas trabajadas se encontró que actualmente trabajan en promedio 288 horas al mes, mientras que como vendedores ambulantes trabajaban, en promedio, 283.2 horas mensuales. Como se observa, la diferencia de horas trabajadas es algo menor de 5 por mes, lo que es bastante insignificante.

Tomando en cuenta los anteriores datos, se ve que el promedio de utilidad por hora trabajada era de \$2.70, siendo actualmente tan sólo de \$1.75. El cuadro VIII resume las comparaciones hechas.

CUADRO VIII
SITUACION ECONOMICA DE LOS VENDEDORES
ANTES Y DESPUES DEL DESALOJO

	Vendedores ambulantes	Locatarios M.P.#1	Diferencias
Ganancia mensual	\$ 763.75	\$ 503.60	-260.15
Ganancia diaria	25.45	16.80	- 8.65
Horas trabajadas al mes	283.2	288.0	+ 4.8
Utilidad por hora trabajada	2.70	1.75	- 0.95

Como puede verse, los datos, sin lugar a dudas, nos demuestran que la situación económica de los locatarios del Mercado Popular # 1 ha empeorado en relación a la anterior como vendedores ambulantes. Por otra

^{11/} C.I.E., op. cit., p.4

parte, este empeoramiento económico no parece haber sido compensado, aunque sea en parte, por ningún avance en otros campos, pues ni social ni culturalmente han experimentado una promoción.

Coincidimos con la afirmación de que "Esta disminución en las ganancias puede imputarse directamente a la prohibición, ya que ella produjo un desplazamiento de los ambulantes, mientras que ninguna otra de las variables determinantes de su ingreso pareció modificarse sensiblemente"^{12/}

^{12/} C.I.E., op. cit. p. 4

CAPITULO III

ANALISIS BENEFICIO-COSTO SOCIAL

Tomando en cuenta lo limitado del análisis anterior, para formar se una idea de la rentabilidad económica de un proyecto, ya que quedan sin incluir una serie de costos y consideraciones, así como también diversos beneficios no computados y resultantes del funcionamiento del proyecto, pasaremos a realizar una serie de observaciones sobre los resultados del análisis beneficio-costos privado que darán una aproximación de la rentabilidad económica del proyecto (análisis beneficio-costos social).

Esto es debido a que muchos costos y beneficios que privadamente existen (para las personas directamente relacionadas con el proyecto), para la sociedad como un todo, no tienen significancia, mientras que por otra parte, algunos costos y beneficios que si son significantes para la sociedad, por no serlo privadamente no han sido incluidos en el análisis beneficio-costos privado. Por lo tanto, un análisis beneficio-costos social incluye, por definición, a todos los costos así como los beneficios, directos e indirectos, que para la sociedad ha significado la implementación del proyecto. Esto, desde el punto de vista económico es lo importante.

Para el presente trabajo, y debido a las limitaciones señaladas en la Introducción, se procederá de la siguiente forma:

1.- Se harán algunos ajustes a los costos privados con el objeto de estimar su equivalente en términos de costo social.

2.- Se añadirán los costos que para el Municipio ha representado y representará el proyecto, haciéndoseles los ajustes factibles para su conversión a términos sociales.

3.- Los costos sociales así obtenidos serán comparados a través de una relación beneficio-costos con los beneficios privados obtenidos en el Capítulo II. Si resulta un coeficiente beneficio-costos mayor que 1, indicará que el proyecto socialmente es rentable ya que, es de suponerse que si se computasen también los otros beneficios sociales, resultaría que el proyecto tendría una rentabilidad mayor que la dada anteriormente, pues el monto total de beneficios aumentaría mientras que el de costos (en el que sí se han computado los costos sociales) permanecería constante.

4.- La tasa de interés que se utilizará para actualizar el flujo de costos y beneficios será de 8% en lugar de la usada en el análisis privado (10%).

La razón de esta nueva tasa obedece a que es a esta tasa a la que el Banco Nacional de Obras Públicas, que se supone trabaja bajo un criterio social y no comercial, presta a los gobiernos municipales, siendo éste un criterio para determinar la tasa de interés que representa el costo social de oportunidad del capital, como lo señala Prest y Turvey al decir que "El tipo de interés que el gobierno paga sobre los empréstitos que contrae es una medida de los costos, popular y fácil de aplicar, tanto porque

es un costo financiero en el caso de las inversiones con financiamiento gubernamental como porque, más académicamente, se puede considerar como "el" tipo de interés libre de riesgos".^{13/}

A. Ajuste a los costos privados.

A los costos privados (ver Capítulo II), se le harán los siguientes ajustes:

1.- Desaparecerán las contribuciones pagadas al gobierno pues estas son transferencias.

2.- El costo alternativo de capital en trabajo se calculará tomando la tasa de interés social (8%).

3.- El costo de la mercancía vendida se dejará igual, pues se supone que en términos generales dicho costo representa el costo social (valor de bienes y servicios a coste de factores), pues los productos de primera necesidad como son los que se mercadean en el Mercado Popular # 1 no están gravados con impuestos.

4.- El costo de mantenimiento y la inversión inicial serán mantenidos constantes, aunque es de esperarse que socialmente sea menor, pues muy probablemente las empresas que venden a los locatarios mercancías y servicios que componen dicho renglón, estén gravadas con impuestos; pero dado lo difícil que es hacer alguna investigación para estimar a

^{13/} Prest, A.R. y Turvey, R., "Análisis de costo-beneficio: Revista del desarrollo y estado de la materia", Trabajos sobre Desarrollo Económico, 1966-67, IDE, Washington, D.C. U.S.A., p. 27.

decuadamente el monto de dichos impuestos, se ha preferido obrar de la manera señalada. Los impuestos se consideraron transferencias únicamente.

5.- Partiendo de las recomendaciones dadas por el Manual de Proyectos de Desarrollo Económico,^{14/} tampoco se hará ningún ajuste incluyendo el costo alternativo de los locatarios (su trabajo), pues la sociedad en su conjunto no experimentó ninguna pérdida en su producción al abandonar su ocupación anterior para formar parte de la mano de obra del presente - proyecto, ya que fueron sustituidos por otras personas las cuales, por el flujo migratorio que experimenta la ciudad, es de esperarse llegaron directamente del campo, en donde se puede considerar desocupación disfrazada, con lo que su productividad es cero.

B. Costos Municipales

Por cuenta del Municipio corrió el costo de construcción del Mercado Popular # 1 hecho en un terreno propiedad de aquél, así como los costos de mantenimiento. El costo total de la construcción ascendió a - \$640,609.00.

^{14/} O.N.U., Manual de proyectos de desarrollo económico, pp. 222-23

CUADRO IX
COSTOS DE CONSTRUCCION*

Materias diversas para instalación y edificio	345,988.00
Mano de obra no calificada	123,769.00
Mano de obra calificada	64,000.00
Administración de la obra	51,248.00
Impuestos	32,030.00
Pago al Seguro Social	<u>23,574.00</u>
COSTOS TOTALES DE CONSTRUCCION	\$640,609.00

CUADRO X
COSTOS DE MANTENIMIENTO ANUAL

Administración	13,464.00
Veladores y barrenderos	35,040.00
Luz, agua y otros	<u>15,000.00</u>
COSTOS DE MANTENIMIENTO	\$63,504.00

C. Ajustes y consideraciones a los costos municipales

1.- Según indicaciones del arquitecto constructor de la obra, se estima que las empresas proveedoras de los materiales de la construcción pagan un 8% de impuestos sobre el valor de venta.

2.- Según el mismo arquitecto, el valor real de la mano de obra acorde con su productividad es un 30% menor del valor del pago a ésta, -

pues por ley se tiene que pagar el salario mínimo.

3.- Los impuestos y el pago al Seguro Social representan una transferencia, por lo que serán deducidos.

4.- Aunque el Municipio no hizo ningún desembolso por concepto de terreno para la construcción del Mercado Popular # 1, pues era de su propiedad, su valor real en aquel momento se considera en \$250 metro cuadrado, siendo de 5,000 metros cuadrados su extensión aproximada.

5.- Los costos de mantenimiento se suponen constantes durante la vida útil del proyecto en base al comportamiento que han seguido en el pasado, y que representan los costos sociales.

Los costos privados y municipales, ya ajustados se resumen en los siguientes cuadros:

CUADRO XI

COSTO SOCIAL DE LA INVERSION INICIAL

Materiales diversos, instalación y edificio ^{a/}	381,442.00
Mano de obra no calificada	86,638.00
Mano de obra calificada	64,000.00
Administración de la obra	51,248.00
Terreno	<u>1,250,000.00</u>
T O T A L:	1,833,328.00

^{a/} Incluye la inversión inicial de los locatarios.

CUADRO XII

COSTO DEL FUNCIONAMIENTO ANUAL SOCIAL EN LOS DIFERENTES PERIODOS

	Período 1	Período 2	Período 3
Gasto de operación mantenimiento <u>a/</u>	67,856.00	66,535.00	67,856.00
Costo alternativo del capital en trabajo	9,351.00	4,645.00	4,954.00
Costo de la mercancía vendida	2,337,480.00	1,161,000.00	1,238,400.00
Total	2,414,687.00	1,232,180.00	1,311,210.00

a/ Están incluidos los gastos de luz, agua, administración y otros pagados por el Municipio.

D. Actualización

CUADRO XIV

INGRESOS Y EGRESOS SOCIALES DEL PROYECTO
EN LOS 18 AÑOS DE VIDA UTIL

Años	Ingreso total directo <u>a/</u> (anual)	Egreso total directo (anual)
1 - 3	\$3,261,600.00	\$2,414,687
4 - 6	\$1,620,000.00	\$1,232,180
7 - 18	\$1,730,000.00	\$1,311,210

a/ Ingresos privados (Cuadro VI).

CUADRO XV

VALORES ACTUALIZADOS TOTALES AL 8%

Años	Ingreso total actualizado	Egreso total actualizado
1 - 3	\$8,405,143.00	\$6,222,890.00
4 - 6	\$3,313,909.00	\$2,520,673.00
7 - 18	\$8,216,094.00	\$6,227,265.00

COSTOS TOTALES ACTUALIZADOS . . . \$14,970.828.00

INGRESOS TOTALES ACTUALIZADOS . . . \$19,935,146.00

Sumando a los Costos Totales Actualizados la Inversión Social

Inicial tenemos:

COSTOS TOTALES ACTUALIZADOS . . . \$14,970,828.00

INVERSION INICIAL . . . 1,833,328.00

COSTO TOTAL DEL PROYECTO . . . \$16,804,156.00

Para la obtención del coeficiente beneficio-costo se aplica la fórmula:

$$\text{Coeficiente Beneficio-Costo} = \frac{\text{Beneficios totales}}{\text{Costos totales}}$$

$$\text{Coeficiente Beneficio-Costo} = \frac{19,935,146}{16,804,156} = 1,19$$

E. Algunas consideraciones sobre el resultado obtenido

Habiendo dado la relación Beneficio-Costo Social de la manera en que fue calculada mayor que 1, indica que el proyecto es rentable. Es te índice de rentabilidad sería superior si fuesen incluidos todos los beneficios sociales que, cualitativamente son relativamente fáciles de determinar, más cuantitativamente difíciles de calcular. Entre estos beneficios - se incluye:

1.- La utilidad derivada por los usuarios del Mercado Popular # 1, (personas que al comprar en el mercado reciben algún beneficio de éste).

2.- El mejoramiento estético y urbanístico que experimentó la ciu

dad al haber disminuido el número de vendedores ambulantes.

3.- La mayor fluidez permitida al tránsito en esa área, al no es tar los vendedores sobre la calle.

Al igual que la consideración hecha sobre el resultado del Análi sis Beneficio-Costo privado, no se tiene conocimiento de que se haya rea lizado, utilizando la técnica beneficio-costo, alguna investigación sobre la rentabilidad social de cualquier proyecto de obras del Municipio, incluyen do las de construcción de otros mercados. Esta realidad nos indica que desgraciadamente no existen elementos de juicio que permitan establecer prioridades, a través de criterios económico-sociales, de las diferentes o bras que realiza el Municipio, imposibilitándonos descubrir la rentabilidad relativa del presente proyecto y así decidir en una forma racional si la construcción del Mercado Popular tenía prioridad con respecto a otros pro yectos.

CONCLUSIONES

El estudio llevado a cabo ha dado como resultado el que no se pueda llamar a la construcción del Mercado Popular # 1 un "fracaso" como es la opinión general, ya que el Coeficiente Beneficio-Costo, tanto privado como social, ha dado un resultado mayor que uno.

Sin embargo, notamos a lo largo del estudio que el proyecto a dolece de fallas, que de haberse evitado, seguramente la rentabilidad de dicho proyecto sería mayor. Entre estas fallas se pueden señalar:

1.- No se hizo un estudio de mercado para ver la factibilidad de un mercado de frutas y verduras en la Colonia Independencia, ya que era cuestionable que, debido a los bajos ingresos de los residentes de tal área, un mercado de ese tipo pudiera tener éxito, pues, como se sabe, el gasto en frutas y legumbres de la gente de bajos ingresos es mínimo.

2.- Aun pasando por alto el primer punto, el mercado no fue localizado, dentro de la Colonia Independencia, de manera óptima, ya que no se siguieron técnicas de localización, sino que el mero hecho de poseer la Municipalidad un terreno baldío, fue lo que determinó la actual lo calización del mercado.

Al aplicarse el anterior criterio se llegó al absurdo de construir el mercado en una orilla de la Colonia Independencia, sobre una vía rá pida.

3.- Aun pasando ~~por~~ alto los dos puntos anteriores, no se pre

vió al construirse el mercado, el acceso de vías (transporte) a éste, ya que por un lado no se dejó espacio para estacionamiento para posibles clientes de las colonias residenciales, así como por otra parte, ninguna ruta de camiones pasa cerca del mercado.

4.- Tratando de hacer que el proyecto saliera lo más barato posible, se olvidó de un punto tan fundamental como lo es el aspecto arquitectónico, pues su apariencia es poco atractiva. El arquitecto constructor, señaló que con \$50,000.00 más que se hubiesen invertido en la construcción, el aspecto hubiera mejorado grandemente.

5.- Nunca se pensó en la mejor organización y administración del mercado que permitiese reducir los costos de operación de los locatarios, pues actualmente no pueden competir con otros mercados cercanos, - pues al no ser grande el volumen de compras que realizan los locatarios, no pueden conseguir descuentos especiales que les permitiese vender más barato.

Todas estas fallas, unidas a otros factores, han hecho que como se vio en el Capítulo II, haya empeorado su situación económica con respecto en la que se encontraban como vendedores ambulantes.

Por otro lado, el Mercado no ha cumplido con el fin para el que fue creado, es decir, no se han eliminado totalmente los vendedores ambulantes de la calle Humbolt.

El estudio del presente caso es un ejemplo ilustrativo de la mala utilización de recursos cuando en las decisiones del sector público no imperan criterios de eficiencia económica. En el presente caso esto ha traído como consecuencia no que el proyecto origine pérdidas, pero sí que no se obtengan las mayores ganancias posibles del capital invertido.

BIBLIOGRAFIA


BIBLIOTECA "CONSUELO MEYER"
FACULTAD DE ECONOMIA U.N.L.
MONTERREY N.L.

Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L., Los Ambulantes de Monterrey, Monterrey, 1965.

Centro de Investigaciones Económicas, U.N.L., Ocupación y Salarios en - Monterrey Metropolitano, 1965.

Puente Leyva Jesús, "Estructura de la ocupación y el nivel de salarios en el Area Metropolitana de Monterrey", El Salario Mínimo en Monterrey, - - C.I.E., 1965.

Puente Leyva, Jesús. Distribución y Redistribución del Ingreso en el Area Metropolitana de Monterrey (Un Análisis Socio-Económico) (Tesis Profesional), Monterrey, Facultad de Economía, U.N.L., 1966.

Naciones Unidas, Manual de Proyectos de Desarrollo Económico, México, 1958.

Prest, A.R. y Turvey, R., "Análisis de costo-beneficio: revista del desarrollo y estado de la materia", Trabajos sobre Desarrollo Económico, 1966-67, IDE, Washington, D.C. U.S.A., p. 27.

Vega y Asociados, Mercado Popular en la Colonia Independencia, 1965.

Yamane Taro, Elementary Sampling Theory, Prentice-Hall, Inc., U.S.A., 1967.

ANEXO

ENCUESTA PARA LA EVALUACION DEL MERCADO POPULAR # 1

No. de Encuesta _____

Encuestador _____

I. Aspectos Generales.

1) Antes de establecerse en el Mercado, cuál era su ocupación?

Vendedor ambulante Sí _____

No _____

2) Si era vendedor ambulante, en qué área de la ciudad estaba establecido? (calle)

3) Cuánto tiempo tiene de establecido en el Mercado?

4) Cuáles fueron las razones que le motivaron a establecerse en este Mercado?

5) Cuál es el tipo de su negocio?

6) Cuántos locales ocupa?

7) De dónde considera Ud. que son la mayoría de sus clientes?

a. Colonia Independencia _____

b. Resto de Monterrey _____

II. Costos

1) En cuánto ascienden sus gastos iniciales (inversión) para poder poner a funcionar su negocio? (caja registradora, balanza, etc.).

2) Cuánto vale en promedio el stock de mercancías que tiene en su local?

3) Cada cuándo compra Ud. su mercancía? ¿a cuánto asciende en promedio?

4) Cuánto paga diario por concepto de sueldos y salarios?

- 5) Trabaja algún miembro de su familia con Ud. en este negocio?
Le paga salario? Cuánto?
- 6) Permitiría que el miembro(s) de su familia trabajase en otra oc
upación? Cuánto cree que podría ganar?
- 7) Cuántas horas diarias trabaja actualmente en su negocio?
Trabaja los domingos?
- 8) Considera Ud. que trabaja más horas diariamente en la actuali-
dad que en su antigua ocupación? Cuánto más o menos?
- 9) De todo el capital que Ud. tiene para trabajar (capital en traba-
jo) qué parte en promedio es prestado? Cuánto paga de intere-
ses?
- 10) Cuánto paga en contribuciones al
Municipio _____
Gobierno del Edo. _____
Salubridad _____
Otros _____
- 11) Piensa Ud. realizar algún gasto para mejorar su negocio?
En cuánto piensa que ascenderá?
- 12) Tiene Ud. algún otro gasto en relación con su negocio?

III. Ingresos

- 1) Cuánto vendió Ud. diariamente la semana pasada? (de lunes a
domingo).
- 2) Ud. cree que las anteriores ventas son "normales" para cualquier
semana del año en promedio? si nó, cuánto cree Ud. que es el -
promedio "normal" de ventas, diariamente?
- 3) En cuánto estima su utilidad neta mensual, en promedio?
- 4) Cree Ud. que está ganando más ahora que en su anterior ocupa-
ción? En cuánto estima que es la diferencia?

IV. Otros

- 1) Qué opinión tiene Ud. acerca de la funcionalidad de este Mercado?

- 2) Espera Ud. seguir indefinidamente en el Mercado? si nó, dentro de cuánto espera salir de aquí?
- 3) Cree Ud. que en el futuro se mejore la situación de este Mercado?



BIBLIOTECA CONSUELO MEYER
FACULTAD DE ECONOMÍA U.N.L.
MONTERREY N.L.

Se imprimió en los Talleres Gráficos
de la Facultad de Economía, U.N.L.

Abasolo Ote. 907

Monterrey, N.L.

