

Bibliografía

CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LAS FINANZAS FEDERALES

Consideración acerca de la situación financiera del Gobierno federal mexicano, José Luis Martínez Hurtado, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1974, 313 páginas y 24 cuadros estadísticos.

Martínez Hurtado asienta en el prólogo de su trabajo que se trata de una investigación fundamentalmente empírica y que se da importancia a los aspectos teóricos “sólo en el momento de tratar de conocer el posible efecto que en la economía tenga la deficiente situación [financiera] del Gobierno federal”.

En la primera parte se refiere al papel de la política fiscal: su definición, sus objetivos e instrumentos dentro de economías desarrolladas y de menor desarrollo, así como el contexto en que opera en México. Insiste en el hecho de que los grupos con mayores niveles de ingreso influyen decisivamente no sólo en la orientación de la política fiscal, sino también de la política económica. Mientras que son alrededor de 1 000 familias las que detentan la riqueza, 25 o 30 grupos financieros tienen el poder económico y político del país. A ello agrega el carácter dependiente de la economía mexicana, destacando que la inversión extranjera controla los sectores más dinámicos. El

autor considera también aspectos institucionales tales como las facultades del Estado para intervenir en la economía, la gran fuerza que tiene el Poder Ejecutivo frente a los poderes Legislativo y Judicial, el sistema político en el que los funcionarios cuidan más su éxito personal que las funciones que les son encomendadas y el hecho de que en la negociación de la política económica y fiscal no participan suficientemente las grandes mayorías, sin omitir la referencia a las limitaciones que existen para que funcione el pacto federal.

Al referirse a la política fiscal en México, señala Martínez Hurtado que se ha dirigido a promover el crecimiento económico dentro de un modelo de desarrollo que ha descuidado importantes aspectos, como una mejor distribución del ingreso y la independencia económica del exterior. Los instrumentos tributarios se han utilizado para favorecer el ahorro privado y la concentración de la riqueza, dando como resultado, por un lado, que la carga tributaria siga siendo baja y que los recursos ordinarios sean insuficientes para cubrir los elevados compromisos de gasto gubernamental; y por otro, un creciente endeudamiento interno y externo. Afirma que el gasto público, aun cuando ha sido manejado con diferentes prioridades, se efectúa atendiendo fundamentalmente a la capitalización del país. Asimismo, dice que el gasto se ha utilizado como elemento compensatorio de los niveles de inversión privada, aunque en realidad no es así. En efecto, el estudio de Koehler ha demostrado más bien que la inversión pública es un elemento

de desestabilización económica, debido a que está sujeta a los altibajos de los ciclos sexenales del gobierno. Además, no ha sido posible demostrar si la inversión pública se ajusta a los niveles de la inversión privada o viceversa, de modo que la magnitud de la inversión en su conjunto se mantenga constante respecto al PIB.

En la segunda parte de la tesis, el autor analiza la situación financiera del Gobierno federal mexicano. Menciona las limitaciones para aumentar la recaudación ordinaria, cuyo primer efecto ha sido la insuficiencia de recursos para atender el gasto público, de modo que numerosas necesidades han sido postpuestas y cuyo segundo efecto es una constante ampliación del déficit gubernamental hasta llegar a representar el 3.8% del PIB en 1973. Utilizando comparaciones de gasto público con el PIB, demuestra que en México dicho gasto es de un nivel inferior al registrado en países desarrollados, de similar desarrollo al de México, e incluso de menor desarrollo. El crecimiento del déficit ha sido concomitante con la mayor importancia de la deuda pública, llegando ésta a representar el 18% del PIB en 1973, mientras que su servicio absorbía más del 25% de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos, rebasando así la capacidad de endeudamiento del país según el criterio establecido por instituciones internacionales de crédito. Internamente, el financiamiento del déficit gubernamental representa ya una cuarta parte de la cartera del sistema bancario. Dicho financiamiento se hace en gran medida por medio del sobregiro del Gobierno federal en el banco central, cuya proporción respecto del déficit gubernamental ascendió al 65.6% en 1971-73. Aunque menciona el autor que una forma en que dicho sobregiro se financia significa también emisión de dinero nuevo, por lo que puede afectar el nivel de precios, no lo demuestra empíricamente. Señala que otro efecto del endeudamiento gubernamental ha sido la presión de los pagos por intereses y amortizaciones de pasivo, dentro del gasto bruto total, dando inflexibilidad al presupuesto. No obstante, agrega que el servicio de la deuda ha sido reducido en 1972 y 1973 debido a la redocumentación de pasivos aplazando sus vencimientos.

Posteriormente se analizan los determinantes del nivel de gasto público. Se parte de que éste llegó a representar el 12.2% del PIB en 1973, y que ha mantenido una dinámica de crecimiento superior al de la economía en su conjunto, aun cuando la magnitud del gasto respecto al PIB es comparativamente inferior incluso respecto de países de menor desarrollo que México. También se reseñan los cambios de la composición del gasto en el país, determinados por las distintas funciones que el Estado ha venido realizando dentro de la economía (tradicionales, de desarrollo y de justicia social). Asimismo se señala que para 1973, los gastos por intereses pueden rebasar a los de amortizaciones y que el servicio de la deuda en su conjunto puede superar comparativamente a los gastos en ciertos renglones de importancia económica y social, como los de obras de infraestructura, los educativos y otros. A este respecto, se debe mencionar que la composición del gasto bruto federal para 1973, de acuerdo con la Cuenta Pública recientemente aprobada, confirma en general la argumentación del trabajo.

En seguida, el autor se aboca al estudio de los determinantes del nivel de los ingresos públicos. Comienza por referirse a la carga fiscal total, la cual ha tendido a aumentar ligeramente,

estimando que llegue al 15% del PIB en 1973. Destaca que ésta es, sin embargo, reducida al compararse internacionalmente. Ello lo explica como consecuencia de una política de ingresos públicos cuyos objetivos han sido fomentar el ahorro y la inversión privados mediante el tratamiento favorable de los ingresos de capital frente a los provenientes del trabajo, el otorgamiento de múltiples estímulos fiscales que significan sacrificio de recursos, y por el hecho de que la mayor parte del sistema tributario se basa en impuestos susceptibles de trasladarse.

El análisis de la elasticidad de la recaudación respecto al crecimiento del PIB es quizá su mayor aportación. Utilizando una fórmula de elasticidad constante para el período 1968-72, encuentra que el sistema tributario tiene una elasticidad, incluyendo en la recaudación los efectos de cambios tributarios, muy ligeramente superior a la unidad (1.07%), e inferior a la unidad (0.79%), si se deducen los efectos de dichos cambios tributarios durante el período analizado. También son inelásticos los impuestos sobre el ingreso global de las empresas, producción y comercio, ingresos mercantiles, importación y el conjunto de impuestos formados por los del timbre, migración, primas de seguros, recursos naturales, campañas sanitarias, exportación y loterías, así como los ingresos no tributarios. En cambio, los impuestos sobre la renta como los de productos del trabajo y capital, global de las personas físicas y de estampillas son muy elásticos.

De esta manera, Martínez Hurtado corrobora estadísticamente la inelasticidad del sistema tributario, cálculo que no se había realizado antes. Otros trabajos se habían elaborado sobre este punto, por supuesto, pero no efectuaban el cálculo de la elasticidad impositiva excluyendo los efectos en la recaudación debidos a modificaciones impositivas. Por ejemplo, Reynolds en su conocido libro da por sentado que el sistema tributario es unitariamente elástico, pero no lo demuestra cuantitativamente, y en un trabajo econométrico reciente para el período 1950-72 (ver mi artículo "Evidencia econométrica sobre el desenvolvimiento del ingreso y la carga tributarios en México 1950-1972" en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1974, p. 1159) se obtuvo una elasticidad cercana a la unidad, pero incluyendo los efectos por reformas tributarias. Con la investigación de Martínez Hurtado ahora conocemos que el sistema impositivo es inelástico. Queda sólo por discutir si la fórmula utilizada es enteramente válida para relacionar todos los impuestos con el PIB, porque obviamente los que gravan el comercio exterior deben excluirse del cómputo y ligarse a los ingresos por exportaciones e importaciones. Además, es cuestionable que la carga tributaria no ascienda si los renglones que el autor señala del impuesto sobre la renta, que son los principales elementos de la recaudación total, tienen una elasticidad mayor a la unidad, aun cuando el resto de los impuestos sean inelásticos. Esto llevaría a utilizar otra fórmula de elasticidad que considere no sólo los cambios de la recaudación respecto de los cambios del PIB, sino también los cambios de los diferentes impuestos dentro de la recaudación total, dado que los impuestos al comercio exterior han perdido importancia relativa dentro de ella y no han sido compensados satisfactoriamente por los otros impuestos interiores, sobre todo el de la renta, de tal forma que la recaudación total pueda crecer con rapidez. Por otra parte, se debe hacer notar que Martínez Hurtado no presenta la metodología sobre la forma de deducir los efectos en la recaudación por reformas al sistema tributario en el lapso

que estudia, cosa que da pie a serios interrogantes sobre la bondad de sus estimaciones. No obstante el hecho de que el autor haya podido realizar dichas deducciones para el cálculo de la elasticidad tributaria constituye por sí sólo una aportación al estudio del funcionamiento del sistema impositivo.

Respecto a la inelasticidad del impuesto al ingreso global de las empresas, el autor plantea cuatro hipótesis que podrían explicarla:

1) Que la participación de las utilidades en el producto social tiende a ser menor si se considera como indicativo de la base gravable del impuesto al superávit de operación en las cuentas nacionales para los años de 1950-67. Habría que tomar este supuesto con reservas, ya que como reconoce Martínez Hurtado, el superávit de operación incluye ingresos provenientes del capital y del trabajo y otros pagos al capital, como rentas e intereses, que no forman parte de la base gravable del impuesto. Además, en todo caso, esta hipótesis pierde actualidad por el hecho de que la presente inflación ha hecho aumentar las utilidades rápidamente en detrimento de los salarios dentro del ingreso nacional.

2) Que sectores dinámicos de la economía como la producción de petróleo, petroquímicos básicos, energía eléctrica y transporte, cuya ponderación en el PIB tiende a aumentar, se encuentran exentos del impuesto o reciben un tratamiento fiscal favorable.

3) Que la tasa del impuesto se convierte en una tasa proporcional a partir del último nivel de base gravable, de modo que el impuesto pierde su progresividad, hecho importante si se considera la creciente concentración de la actividad económica en grandes empresas.

4) Que la evasión fiscal puede crecer a tasas superiores que la del producto interno bruto.

Asimismo, explica la inelasticidad de los impuestos sobre la producción y el comercio, ingresos mercantiles, el comercio exterior, el conjunto formado por diversos impuestos y los ingresos no tributarios, con base en la multiplicidad de cuotas fijas, exenciones o subsidios con cargo a varios de esos impuestos, las omisiones y la existencia de formas legales de evasión tributaria.

El autor explica también diferentes causas de la alta evasión tributaria —que estima en alrededor de 25 000 millones de pesos para 1973— como las de carácter administrativo, institucional, estructural y cultural. En relación a los estímulos fiscales estudia sólo aquellos que son subsidios con cargo a impuestos ya establecidos, señalando que han alcanzado a representar hasta el 13.2% de los ingresos efectivos totales en 1972. Agrega que la mayor parte del sacrificio fiscal se localiza en la industria automotriz, seguido por la industria del papel, la estabilización de precios del azúcar, la regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación y minería. En contraste, apunta que uno de los estímulos más conocidos como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, representa una baja participación del sacrificio fiscal. Considera que la amplia magnitud del sacrificio fiscal es otro elemento que explica la baja carga fiscal existente, además de que es dudoso que los diferentes estímulos fiscales sirvan como verdaderos alicientes de la actividad económica.

Otro aspecto abordado en la tesis es el grado de progresividad del sistema tributario en su conjunto. Este apartado también constituye una aportación al análisis fiscal porque el autor encuentra que el sistema tributario depende en un 75% de impuestos trasladables en el corto plazo: el global de las empresas y los pagados con estampillas, recursos naturales, producción y comercio, ingresos mercantiles, timbre, primas pagadas por instituciones de seguros, campañas sanitarias, importación y erogaciones por remuneración al trabajo personal. Considera trasladable el impuesto al ingreso global de las empresas porque piensa que los empresarios lo toman como un elemento de costo para ser transferido vía precios a los consumidores. Afirma que no son trasladables en el corto plazo —el 25% restante—, los impuestos sobre productos del trabajo y del capital, global de las personas físicas, tenencia o uso de automóviles, migración, exportación, loterías, rifas y juegos permitidos. Aun este tipo de impuestos —señala— resulta deficiente para dar mayor progresividad al sistema tributario. Empero, Martínez Hurtado no presenta ninguna base empírica para fundamentar sus observaciones —la cual sería de difícil cuantificación—, aunque esgrime argumentos sobre la naturaleza y operación de los impuestos. Por ello, si el sistema tributario en su mayor parte descansa en impuestos trasladables a corto plazo, esto debe tomarse como una buena hipótesis de trabajo.

Otra importante observación del autor consiste en que los impuestos inciden fundamentalmente en las clases de ingresos medios, incluyendo aquellas que reciben su retribución por venta de su trabajo y aquellas que tienden a consumir una mayor proporción de sus ingresos. A esto agrega el análisis del potencial tributario no afectado, partiendo del hecho de que las capas sociales de mayores ingresos y cuya base de sustentación es la propiedad del capital, contribuyen tributariamente por debajo de su potencial, si se considera que dichas percepciones absorben la mayor parte del ingreso nacional, mientras que soportan una carga fiscal de sólo 0.47%. Esto es, afirma, resultado del hecho de que la legislación impositiva está fuertemente arraigada a una estructura de impuestos de carácter cédular, originando con ello un tratamiento discriminatorio a distintas fuentes de ingreso que es favorable para los ingresos de capital, tales como dividendos, rendimiento de los valores de renta fija y los ingresos por renta y venta de inmuebles. Así también, el tratamiento fiscal favorable es apoyado por el anonimato en la propiedad de los valores. Estima que si se lograra reducir el consumo suntuario de los grupos de elevados ingresos por un monto de 33% de sus recursos, la carga tributaria se duplicaría.

El autor complementa el análisis de la política de ingresos gubernamentales con la política de ingresos del sector paraestatal, apuntando que ésta ha buscado mantener precios bajos de los bienes y servicios producidos por dicho sector, lo cual ha provocado no sólo que se frene su expansión, con repercusiones adversas en la economía del país, sino también que se amplíe constantemente su déficit. Calcula que si se dejara de hacerle transferencias, ello equivaldría a incrementar los ingresos efectivos del Gobierno federal en un 43 por ciento.

También estudia Martínez Hurtado el financiamiento deficitario del gasto público. Establece que el déficit de todo el sector público federal representa el 6.5% del PIB en 1973, lo que significa una alta proporción de requerimientos financieros

de contratación de deuda. Sostiene que tales requerimientos son producto tanto de una situación deficitaria, como de la necesidad de financiar los compromisos derivados de la amortización de deuda. De esta manera, el déficit más las amortizaciones han llegado a 30 mil millones de pesos en 1973, equivalentes al 74.2% del aumento anual de la captación de recursos del sistema bancario para ese mismo año. Puntualiza que son razones de carácter estructural las que explican estas necesidades de contratación de deuda. Estos aspectos lo llevan a plantear las diferentes posibilidades de financiamiento interno y externo del déficit, comparándolas desde el punto de vista de su conveniencia. Sin embargo, no se inclina por ninguna de ellas, como resultado del análisis que realiza.

El autor dedica la tercera parte de su trabajo a examinar las posibilidades de mejoramiento de la situación financiera del Gobierno federal. Empieza por hacer proyecciones sobre la magnitud que alcanzaría el déficit en 1982. Parte de dos supuestos básicos: que no se llevarán a cabo reformas al sistema tributario y que se harán reformas cuyo rendimiento será equiparable al que generaron las que se introdujeron en el lapso de 1960-72. Obtiene para 1982, en el primer caso, un déficit de 187 000 millones de pesos, y en el segundo, uno de 169 000 millones, que representarían respectivamente el 100.1 y el 90.5 por ciento del aumento anual de los recursos captados por el sistema bancario. En cualquier caso, señala que las magnitudes del déficit son de considerables proporciones, llamando la atención sobre los posibles problemas para su financiamiento, debido a las limitaciones de recursos del sistema bancario y a las presiones negativas en la balanza de pagos. Aunque es posible que sus proyecciones y conclusiones sean cuestionables, es ya generalmente aceptado que la situación financiera del Gobierno federal puede empeorarse en el futuro, de no encontrarse fórmulas para atenuarla o corregirla. Por estas razones, habla sobre la capacidad de endeudamiento que depende, como lo reconoce, de múltiples factores. Pero existe la posibilidad de que el Gobierno federal no pueda seguir renovando constantemente sus pasivos dada su magnitud acumulativa, de modo que es necesaria la introducción de diversas medidas para evitar sus consecuencias.

Tales consideraciones lo conducen a sugerir la revisión de la política de gasto, ingreso y endeudamiento públicos. Así, recomienda que el gasto se estructure dentro de un programa a mediano y largo plazos a fin de hacerlo más racional ante las presiones de las diferentes funciones económicas y sociales, así como ante los costos financieros que ha asumido el Gobierno federal. Piensa que la implantación de un presupuesto por programas puede ser viable en el corto plazo. En materia de ingresos, recomienda mejorar la administración fiscal y la introducción de reformas al sistema tributario, las cuales pueden ser de fondo o tendientes a superar ciertas deficiencias existentes. Como reformas tributarias de fondo, destinadas a elevar la progresividad del sistema, sugiere la implantación de un verdadero impuesto al ingreso global de las personas, la introducción del impuesto sobre la riqueza neta de las personas, así como sobre las herencias, legados y donaciones, y el del valor agregado. Insiste en que se debe suprimir el anonimato de los valores de renta fija y variable. En el caso de los ingresos del sector paraestatal, señala que se deben revisar periódicamente los precios de los bienes y servicios que produce, amén de racionalizar y revisar sus programas de inversión. Por cuanto al endeudamiento, acepta que debe continuarse con las medidas

que han sido implantadas a ese respecto, tales como la diversificación de las fuentes de financiamiento y la renegociación y redocumentación de pasivos para mejorar sus términos de contratación, a lo que agrega que se debe minimizar la emisión primaria de dinero, buscar que los créditos obtenidos sean autoliquidables y reducir el contenido importación del gasto público que es financiado con recursos del exterior.

En suma, el trabajo de Martínez Hurtado contiene interesantes observaciones dignas de considerarse sobre la situación financiera del Gobierno federal. Sin duda, sus principales aportaciones son las referentes al cálculo de la inelasticidad y la regresividad del sistema tributario, aunque al respecto puedan plantearse interrogantes de carácter metodológico, como se comentó anteriormente. También de carácter metodológico son las principales deficiencias de su trabajo por la forma de presentarlo y desarrollarlo. En primer lugar, no toma como único punto de referencia un período concreto para realizar sus comparaciones. Salta de un período a otro, siendo distintos para hablar del ingreso, el gasto y la deuda públicos, ocasionando que su análisis pierda cierta consistencia. Adelanta juicios sin sustentarlos, repite frecuentemente sus observaciones en el curso del trabajo y no hace referencia a los cuadros estadísticos en que basa su argumentación, dejando al lector hacerlo por su cuenta o que la dé como aceptada. Además, no es consecuente con los temas de su investigación, porque el hecho de haberse referido al contexto de la política fiscal en la primera parte del trabajo, lo obliga a considerarlo explícitamente para la viabilidad de las reformas de fondo que sugiere. En efecto, si es decisiva la influencia que tienen los grupos económicos y financieros sobre la orientación de la política tributaria, como él acepta, entonces es dudoso que las reformas que recomienda puedan llevarse a cabo. Con ello podría continuar prevaleciendo la incapacidad del sistema tributario para financiar el creciente gasto público. Por otra parte, si acepta el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y el hecho de que la política fiscal se realiza sin tomar en cuenta suficientemente el consenso de las mayorías, entonces es necesario que la reforma tributaria sea simultánea a una reforma política de carácter democrático. Con todo, la tesis de Martínez Hurtado es una contribución positiva al estudio de las finanzas del Gobierno federal, en especial si se considera la escasa literatura sobre el tema, y el hecho de que contiene las experiencias de trabajo del autor, obtenidas en el ámbito hacendario. *Roberto Enríquez Cervín.*

CREDITO A LA MINERIA EN LA NUEVA ESPAÑA

Los bancos de rescate de platas, María del Pilar Mariscal Romero, Banco de España, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, España, s. f., 85 páginas.

De las grandes instituciones que conservan celosamente la documentación que requiere la investigación histórica, tal vez sea el Archivo de Indias de Sevilla una de las más destacadas; los trabajos efectuados en el transcurso de los años mediante la utilización de tan rico venero han hecho luz sobre numerosos problemas y han servido para restablecer la verdad histórica en acontecimientos capitales para la nacionalidad española de cuya

esencia espiritual se han nutrido en buena parte las colectividades humanas que integran la gran familia ibérica. En las gavetas sevillanas se encuentran datos tanto para lo enorgullecedor, para lo que da idea de la grandeza española, como para suscitar visiones amargas y tétricas del pasado, del horror de las persecuciones y las conductas avorazadas, en los viejos documentos, leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, que atestiguan de una autenticidad que nada ni nadie ha podido rebatir justamente.

Es muy loable que el Banco de España y la Escuela de Estudios Hispano-Americanos prohíjan la realización ininterrumpida de investigaciones históricas de esta clase (hay una colección que consta de 156 títulos auspiciada por el Banco) y, también, muy confortador que estudiosos, como la autora de este trabajo que comentamos, hayan dedicado muchas horas a la búsqueda, localización e interpretación de materiales que ponen de relieve el elevado espíritu de algunos gobernantes y colonizadores españoles, pues si hubo notorios abusos, voracidad y brutalidad en la Conquista y actos inicuos de encomendados sin entrañas, incursos en verdaderos genocidios, no dejaron de registrarse conductas humanitarias y prédicas consoladoras para los indios que se plasmaron en principios jurídicos, como la legislación protectora de 1542, emanación del pensamiento y del sentimiento de Fray Bartolomé de las Casas y de sus discípulos y seguidores, legislación no siempre aplicada y cuyo espíritu, en muchos aspectos, se ha ido extinguiendo al correr del tiempo, triunfando sobre la bondad el bajo egoísmo.

Carlos III, el único Borbón que, por sus obras, atrae invariablemente la atención y el respeto de los españoles liberales, fue en el siglo XVIII el creador de los bancos de rescate, signo de un prudente intervencionismo estatal encaminado a poner término a las operaciones de los agiotistas que se enriquecieron a costa del sacrificio de los indefensos mineros pobres. Tales instituciones fueron, por un lado, eficaz instrumento de protección para los hombres que dejaban su vida en las minas arrancando a la naturaleza los tesoros que iban a parar a las arcas ya repletas de los poderosos y, por otro, garantía segura contra los fraudes que los mineros ricos intentaban cometer con la Real Hacienda.

La autora de esta monografía señala que México fue ejemplo en la realización de ideas en pro de los mineros y que esas iniciativas encontraron el debido eco en la gobernación del resto de las colonias del continente. En primer lugar, en el trabajo que comentamos se da una visión general de los Bancos de Rescate de Plata, relacionándolos siempre con su establecimiento en San Luis Potosí. Fue en la provincia de San Luis y a propuesta de los mineros del Real de Catorce, donde por primera vez se establecieron. Dichos mineros solicitaron que tuviese vigencia el artículo 152 de la Real Ordenanza de Intendentes promulgada en 1786, artículo que establecía los rescates de plata por cuenta de la Real Hacienda, sistema que no se había empleado antes en las Cajas Reales del Reino de Nueva España. Se estudian luego los desfalcos ocasionados a la Real Hacienda con motivo de los rescates. Se exponen las causas de aquéllos y las medidas tomadas para cortarlas, examinándose el Reglamento que se dictó para el manejo de los fondos destinados a los rescates en las tesorerías foráneas. Se hace referencia más adelante a los períodos de auge y de depresión y se alude al cierre de varios establecimientos y al abandono de minas por falta de caudales para habilitarlas y, por

fin, a una última época de esplendor que duraría hasta las vísperas de la lucha por la independencia. Consigna la autora el dato de que desde 1791 hasta 1808, acudieron al virrey los Reales de Minas de Zacatecas, Pachuca, Sombrerete, Rosario, Zimapán, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Cosalá, pidiéndole el establecimiento de los Rescates de Platas por cuenta de la Real Hacienda, “y a todos se les fueron librando, bajo las mismas reglas, las cantidades necesarias para efectuarlos.”

Aportando documentación histórica muy detallada, Mariscal Romero explica que antes de 1776 era frecuente que los mineros acudieran a los mercaderes o prestamistas en solicitud del numerario indispensable para llevar a cabo sus labores de avío y explotación de las minas. Indudablemente, tales usureros —pues no cabía otro calificativo— prestaban a intereses escandalosos sobre las platas rescatadas y los mineros se veían en la obligación de venderlas a un precio bajísimo. Para poner coto a dichos abusos, una Real Cédula, de julio de 1776, y una Ordenanza de Intendencia de diciembre de 1786 dispusieron “que en todas las tesorerías, principales y menores de las provincias, con Real de Minas en labor y beneficio, hubiese siempre el caudal, que se estimara suficiente, para el rescate y pago efectivo, al precio común, del oro y plata llevados a vender por los mineros. De este modo se evitan los abusos y las ocultas y fraudulentas extracciones, por mano de los mismos mercaderes, que antes los rescataban y además se facilita a los mineros utilidades conocidas y se les anima para que se dediquen con más intensidad a la labor de las minas, haciendo progresar un ramo de tanto interés para el erario que forma la felicidad de una clase de vasallos tan recomendables”. Sin embargo, ante el incumplimiento de estos preceptos, se hizo una reclamación al virrey en 1790 por los diputados de Minería del Real de Catorce, del distrito minero de San Luis Potosí, pidiendo que se cumpliera lo mandado —ya para entonces había fallecido Carlos III—: “se hacía constar la dificultad de pagar con reales efectivos las platas que se sacaban de las minas, ni siquiera a los peones debido a la falta de moneda”. Se agrega en el estudio que el fiscal de la Real Hacienda apoyó ante el virrey la petición de los interesados y que por esa fecha fue cuando se aprobó la formación de los llamados Rescates de plata y oro por cuenta de la Real Hacienda.

Narra después la autora las consultas habidas entre los funcionarios de San Luis Potosí para fijar deducciones, como el descuento de afinación, y alude a las normas para llevar a cabo los rescates, así como al funcionamiento de los Bancos de Rescate de Plata. Y más adelante expone las reglas aplicables en lo que respecta a las fundiciones.

Contribuyó mucho al incremento de la minería la reunión de sus individuos en un cuerpo formal, ideado por el Gobierno en 1773 y promovido a principios de 1774 por don Lucas de la Saga y don Joaquín Velázquez de León, apoderados de los principales Reales de Minas. De conformidad con el plan ideado por ellos, se ordenó por Real Cédula de julio de 1776, la erección de la minería en un cuerpo formal, autorizando la creación de diputaciones territoriales en las zonas mineras y de un Tribunal General, con jurisdicción privativa en todos los negocios gubernativos, directivos, económicos y contenciosos del ramo de minería.

Los ministros de la Real Hacienda de San Luis Potosí, equivocando el concepto de la Real resolución, que indicaba se

cobrase un real por marco, de las platas introducidas en la Casa de la Moneda o remitidas a España, por cuenta de particulares, dedujeron el dinero de Señoreaje de todas las platas, que después de pagados los derechos reales, sobraban a los mineros que las habían manifestado en barras y no siendo fácil su separación o división, se les abonaba en dinero, practicándolo así desde el año 1777. Sabiéndolo el virrey, les pidió que informaran sobre el motivo. Hubo algún caso en que el Tribunal de Minería suscitó cuestiones de competencia con la Corona, lo que revelaba la pureza de principios. Se analiza seguidamente en la monografía el establecimiento de los Bancos de Rescate en las provincias centrales: en Zacatecas, Sombrerete, Pachuca, Zimapán y Guanajuato, etc. Se cita el caso de un préstamo al ayuntamiento de San Luis Potosí: debido a una gran sequía, el año 1786 fue muy funesto para la cosecha de maíz. El Ayuntamiento, careciendo de caudales propios para reunir un número suficiente de fanegas de maíz, para sustentar al público de su ciudad, valióse para ello de 2 000 pesos de sus fondos, 17 000 le suplió la Compañía Patriótica de Minas, y 10 000 el Conde del Peñasco. Pero no teniendo aún suficiente, solicitó de los ministros de la Real Hacienda, el préstamo de los 17 000 pesos existentes en aquellas Cajas, producto del derecho de señoreaje cobrado indebidamente. Los oficiales reales lo prestaron. El Ministro Contador dio cuenta de haber condescendido a la instancia del Ayuntamiento, prestándole dicha suma perteneciente a los fondos del Señoreaje, bajo las regularidades competentes, para cubrir las calamidades de la cosecha de maíz en todo el año precedente, pero el virrey mandó, por Decreto, que el Ayuntamiento devolviese el dinero a los mineros, declarando que la ciudad de San Luis no tuvo justo título para hacer suya una suma indebidamente cobrada como de Señoreaje, que ascendía ya a 17 085 pesos; el Ayuntamiento procedió a la devolución.

Todo ello denota la existencia de una estructura crediticia en los bancos de rescate semejante a la de las actuales organizaciones bancarias. Acaso radique en ellos el embrión del sistema captador de recursos destinados a la promoción del desarrollo, esto es, de los bancos de fomento, de los de crédito agrícola, industrial y comercial. *Alfonso Ayensa.*

UNA EVALUACION ECONOMETRICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL MEXICANO

An econometric approach to Mexico's tax performance, Roberto Enríquez Cervín, tesis, M. A. New York University, 1974, 95 páginas, mimeografiado.

Durante el último lustro el campo de las finanzas públicas de México ha permanecido relativamente inexplorado. Los estudios realizados corresponden principalmente a análisis jurídicos o contables y tratan aspectos relacionados con la empresa. Es notable la falta de trabajos que intenten profundizar en las causas y consecuencias del comportamiento del ingreso y del gasto del Gobierno federal, o en algún aspecto de ellos, desde el punto de vista de la economía.

En particular en el área tributaria, con la excepción de

Alejo,* no es posible encontrar una evaluación del tema. La investigación de Enríquez Cervín resulta importante por recoger y sistematizar opiniones vertidas por otros autores, en la mayor parte de los casos sin ninguna verificación, y por transformar algunas de ellas en elementos cuantificables; también por plantear algunas hipótesis novedosas y por exponer problemas que deberán ser objeto de estudios más acuciosos. Las principales limitaciones de la tesis son resultado de su objetivo y del enfoque adoptado. El primero se construye a intentar una evaluación del sistema tributario federal mexicano a través del análisis de la elasticidad y flexibilidad, lo que elimina de principio cualquier posibilidad de hacer un análisis global. El segundo, totalmente econométrico, entraña reducir los elementos no cuantificables a un mínimo.

La tesis de Enríquez Cervín está compuesta por una introducción, un capítulo sobre el comportamiento del sistema tributario federal mexicano, otro que constituye propiamente el modelo econométrico, las conclusiones, un apéndice estadístico y la bibliografía.

Creo que vale la pena insistir en algunos puntos señalados por el autor, sin intentar siquiera discutir desde el punto de vista econométrico la metodología empleada o los supuestos estadísticos utilizados.

El primer punto es el de la "carga fiscal baja" del país. Calificar la carga fiscal de "alta", "baja" o "adecuada" es un problema de muy difícil solución. No sólo Enríquez Cervín, sino la mayoría de los autores cuando hablan del tema, no encuentran un mejor punto de apoyo que las comparaciones internacionales. Como señala el autor que nos ocupa, en la mayor parte de los casos se reconoce que el nivel tributario obedece a factores tales como "el deseo de las personas de pagar impuestos; la habilidad del Gobierno para recaudarlos, la necesidad de servicios públicos que surgen de las condiciones objetivas, las preferencias del pueblo y de los líderes en favor de servicios públicos o privados que se impartan mediante el sistema institucional, así como las tradiciones socioculturales" (pp. 15-16).

A pesar de reconocer la complejidad del fenómeno, en la mayor parte de los casos simplemente se hace caso omiso de esa característica y se procede a hacer las comparaciones internacionales.

En el caso de México y cuando se trata de análisis globales, esta falta de rigor no tiene consecuencias graves. La carga fiscal es realmente tan baja que casi con cualquier argumentación es factible demostrarlo. Sin embargo, debe dejarse claro que cualquier evaluación acerca del nivel de la carga fiscal en México debe hacerse en términos de los objetivos fijados en materia de política económica, del papel que debe tener el Estado en el proceso de crecimiento económico y del comportamiento de variables macroeconómicas como la inversión, el

* "La política fiscal en el desarrollo económico de México", Francisco Javier Alejo López, *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, varios autores, colección Sepsetentas, Secretaría de Educación Pública, México 1971. Después de la presentación de la tesis de Enríquez Cervín, apareció otro trabajo, muy importante también para el conocimiento de las finanzas públicas federales, *Consideraciones acerca de la situación financiera del Gobierno federal mexicano* de José Luis Martínez Hurtado, que también se comenta en este número de *Comercio Exterior*.

consumo o la distribución del ingreso. Calificar la carga fiscal requiere hacer explícitos, y relacionarlos con ella, elementos tanto económicos como políticos, jurídicos, institucionales y sociales en general.

Al hacer comparaciones internacionales se presentan adicionalmente dificultades ya muy conocidas, como las diversas formas en que se allega el Estado sus recursos, la representatividad del tipo de cambio, las diferencias esenciales en la actividad económica, etcétera.

Enríquez Cervín está consciente del problema, a pesar de no tratarlo con la profundidad suficiente. En el párrafo final del primer capítulo, señala: "una cosa es clara y crucial, el comportamiento impositivo del país debe mejorarse en forma tal que permita obtener los recursos financieros suficientes para satisfacer, a través del gasto público, las necesidades de una población creciente de empleo, educación, entrenamiento para el trabajo, salud y bienestar, que tanta importancia tienen para la cambiante sociedad mexicana" (p. 33).

Mediante un enfoque econométrico, y basándose fundamentalmente en la relación entre la recaudación (subdividida en algunos casos por tipo de impuesto) y el producto interno bruto, así como las exportaciones e importaciones, se exploran en el capítulo II algunas hipótesis acerca del comportamiento del sistema tributario mexicano. Entre las más interesantes, destacadas por el propio autor en sus conclusiones, se deben citar la incapacidad del sistema impositivo federal para elevar su participación en el PIB; la nula progresividad de dicho sistema y por tanto la imposibilidad para utilizarlo como un instrumento de estabilización; la baja elasticidad y flexibilidad del sistema impositivo, y la mayor elasticidad de los gravámenes federales respecto a los precios que al producto real, lo cual es muy importante en etapas inflacionarias.

Como consecuencia de esto, el autor recomienda que "el sistema tributario debe ser reformado sustancialmente para mantener el ritmo con el crecimiento económico del país. Para lograrlo, los mejores instrumentos que se deben utilizar son medidas administrativas para eliminar la evasión fiscal, tanto la abierta como la 'legal', y medidas que permitan aumentar la flexibilidad y progresividad del sistema. Fundamentalmente el impuesto al ingreso debe ser reformado para que no sólo sea la base del sistema impositivo, sino también un medio verdadero para la redistribución del ingreso en favor de las personas de bajo ingreso" (p. 76).

Es difícil discrepar de las conclusiones a las que llega el autor. Es indispensable elevar la carga fiscal, aumentar la participación de los impuestos al ingreso, e incrementar la elasticidad, flexibilidad y progresividad de los gravámenes. Sin embargo, esta investigación sobre el sistema tributario no es más que una primera aproximación. Resulta indispensable, desde un punto de vista cuantitativo, complementarla cuando menos en dos aspectos, mencionados por el autor. Primero, el análisis cuantitativo del comportamiento de los ingresos brutos. Segundo, profundizar la explicación de la elasticidad, flexibilidad y progresividad del sistema. Ello requiere desde luego no sólo de modelos econométricos globales, sino también de modelos parciales que se refieran a impuestos o grupos de impuestos con características homogéneas.

En lo que toca a la elasticidad, flexibilidad y progresividad del sistema, dada la frecuencia con que se utilizan estos indicadores para evaluar la política fiscal, resulta indispensable profundizar en el análisis cuantitativo. Es indispensable llegar a lo que Enríquez Cervín denomina "elasticidad verdadera", es decir, la relación de crecimiento entre la recaudación y la base impositiva.

A ello cabe agregar que es importante no sólo llegar a la "elasticidad verdadera", sino también explicarla en función de la legislación existente y, sobre todo, ligarla con la "elasticidad aparente" (la que surge de vincular la recaudación con alguna variable macroeconómica), para lo cual se deberán desechar muchos de los supuestos manejados en esta investigación.

Indudablemente, los aspectos de análisis cuantitativo no se agotan con las dos vertientes señaladas; existen muchos otros aspectos, como el de la distribución del ingreso, la carga fiscal por ramas de actividad, y otros, que aún deben ser estudiados. Además, en el aspecto del análisis cualitativo, el estudio del sistema tributario sigue en lo fundamental virgen. *José Sobrevilla*.

¿VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS SOLUCIONES?

Las materias primas en la encrucijada internacional,
Liborio Villalobos Calderón, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, 129 páginas.

Este trabajo resulta una útil y sencilla introducción a los complejos problemas a que se enfrentan los países en vías de desarrollo en el actual sistema de comercio internacional.

A lo largo de la obra, el autor demuestra las grandes diferencias económicas que existen entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo. Analiza también los distintos niveles de ingresos, el endeudamiento externo, la inexistente cooperación internacional efectiva y las trabas al comercio internacional de materias primas que impiden el financiamiento de los problemas de desarrollo económico en los países atrasados.

La obra puede dividirse en tres apartados básicos que permiten tener una amplia visión del tema. En primer lugar se encuentran la introducción y el capítulo I. La segunda parte la constituyen los capítulos II, III, IV y V, que pueden enmarcarse dentro del rubro: "los problemas de los productos básicos en el mercado internacional". Finalmente, en un tercer apartado quedarían los tres últimos capítulos que tratan tanto los convenios internacionales sobre materias primas que hasta hoy se han hecho, como las posibles soluciones, e incluyen las consideraciones finales.

El trabajo contiene nueve cuadros en los que se presentan datos tales como índices de valor de las exportaciones de productos agropecuarios, la concentración de las exportaciones en algunos países, las tasas de crecimiento del valor de las

exportaciones de productos básicos de los países desarrollados con economía de mercado y de los países en desarrollo, y otros igualmente relevantes para el tema en estudio.

En el primer apartado, el autor analiza la importancia de las materias primas en las economías de los países en vías de desarrollo. Para esto parte de la explicación detallada de las diferencias existentes entre países desarrollados y subdesarrollados, de cómo la brecha que los separa se ensancha cada vez más. Aún cuando se ha mencionado que el comercio internacional es un inmejorable medio para financiar el desarrollo económico, la participación de los países subdesarrollados en las exportaciones mundiales ha disminuido notablemente durante el período 1960-1970, a pesar de ser dicho intercambio principal y casi única fuente de los ingresos de divisas para dichos países. Finalmente, dentro de este mismo apartado, Villalobos estudia la aplicación del derecho internacional económico y social que, a nuestro modo de ver, merece un capítulo aparte y no sólo un apartado dentro de la introducción, debido a la enorme importancia que tiene para actuar como moderador, especialmente en cuestiones referentes a las relaciones entre países con distintos grados de desarrollo, a las relaciones comerciales internacionales, las inversiones extranjeras, la ayuda técnica bilateral y multilateral, la asistencia financiera de uno o varios países a la cooperación monetaria y los acuerdos o convenios sobre productos básicos. Como acertadamente señala, “una característica del derecho internacional económico se encuentra en su concepción dinámica, lo que lo hace ser de naturaleza evolutiva. Su fundamento se encuentra en la necesidad social resultante de las múltiples consecuencias del notable avance tecnológico y económico de nuestro tiempo y en lo que se llama conciencia colectiva de necesidades determinadas”. Dichos aspectos nos llevan, necesariamente, a la búsqueda de nuevos ordenamientos jurídicos que satisfagan tales necesidades.

En el segundo apartado (capítulos II, III, IV y V) el autor hace una revisión general de la problemática a que se enfrentan los países exportadores de productos básicos en los mercados internacionales. Señala, entre los más importantes, las fluctuaciones en los precios, la competencia con los productos sintéticos, la inestabilidad de la oferta, las cargas fiscales, el deterioro en las relaciones de intercambio, el lento crecimiento de la demanda y la autosuficiencia de materias primas lograda por algunos países desarrollados.

A lo largo de estos capítulos el autor hace una clara y extensa explicación de cada uno de los problemas. De éstos, son la competencia de productos sintéticos, los obstáculos al comercio internacional de materias primas y las fluctuaciones en los precios, los que el autor considera como básicos para explicar los demás.

En los últimos tres capítulos se tratan, por un lado, las posibles soluciones a la problemática del comercio de productos básicos; los convenios internacionales sobre los mismos, por otro, y por último, las consideraciones finales. Cabe observar que sería conveniente, para efectos de un más claro entendimiento, colocar los convenios internacionales como capítulo VI y dejar las soluciones como capítulo VII. En este último apartado se presenta gran abundancia de estudios, resoluciones y planes concebidos como intentos para solucionar la problemática del comercio de los productos básicos. Analiza el autor

aquellas soluciones que a su juicio tienen posibilidades de éxito, especialmente las que tienden a incrementar las exportaciones, así como las que pretenden poner fin a las fluctuaciones de los precios de las materias primas o paliar sus efectos.

Dichas soluciones serían: diversificación horizontal y vertical de las exportaciones, comercialización y promoción de los productos, y puesta en práctica de planes que compensen a los productores de artículos primarios sus pérdidas por las variaciones de precios en los mercados mundiales, como una medida secundaria. Afirma el autor al comienzo del capítulo VII que “los instrumentos fundamentales para la solución de los problemas planteados por el comercio internacional de materias primas se encuentran en la conclusión de acuerdos internacionales”.

Sin embargo, en las Consideraciones finales dice que:

“Puede ser que un principio de solución efectiva se encuentre en la conclusión de convenios internacionales que combinen los mecanismos de los ya existentes, siguiendo el modelo propuesto por la CONUCYD, y que incluyan disposiciones marginales sobre financiación compensatoria y complementaria. De cualquier manera, también plantearán problemas de ejecución, por lo que debe reforzarse el órgano institucional administrador de los convenios, así como adecuar los organismos financieros internacionales existentes o crear otros para que faciliten la asistencia financiera que se requiera. Aun así, los problemas no se resolverán por completo pues solamente se obtendría, si acaso se logra, la estabilización de los precios de algunos productos básicos en los mercados mundiales, lo que no es, de ninguna manera, la solución completa al problema del comercio internacional de materias primas.”

También hace una explicación de los acuerdos que hasta la fecha han sido firmados, señalando sus principales características, condiciones, limitaciones y resultados logrados. Por último, en las Consideraciones Finales, Villalobos señala la necesidad de poner en práctica “medidas tendientes a solucionar la situación de explotados en que se encuentran los países periféricos”. Se refiere a la posibilidad de aplicar el derecho económico y social, el cual, mediante sus normas y características, creará nuevos mecanismos para formar una nueva división internacional del trabajo y así transformar la teoría del comercio internacional. Este instrumento —dice— permitirá a los países atrasados desarrollarse y terminar con la explotación desmedida de los recursos humanos que hasta ahora han venido efectuando los países desarrollados. Asimismo, hace mención de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, por medio de la cual “los países subdesarrollados podrían exigir ya no el reconocimiento sino la observancia, el cumplimiento de sus elementales derechos en el concierto mundial de las naciones”. Sin embargo, afirma acertadamente que “todo el valor y la importancia de la propuesta puede desvirtuarse si queda como una más de la infinidad de resoluciones y recomendaciones; los principios que postula sólo serán efectivos en la medida en que los países estén dispuestos a acatarlos”.

El libro comentado es una introducción al estudio de la problemática a que se enfrentan los exportadores de materias primas que todo aquel interesado en el desarrollo de los países deberá estudiar. *Teresa Frost Restori.*

PARA IMPULSAR EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Mejoramiento de la administración industrial, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Viena-Nueva York, 1974, 44 páginas.

Este trabajo se basa en un informe preparado por Edward Rubin, presidente de Action Programs International, de Estados Unidos, y por David Berlew, consultor sobre estudios de comportamiento, quien ha colaborado con materiales sobre el desarrollo de las organizaciones empresariales. También hay un anexo de Frederic Mayer, vicepresidente del Centro Cultural Internacional, de Viena.

Empieza el estudio recordando la afirmación formulada por Lester Pearson en el Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, al referirse a los logros del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "la planificación todavía está más avanzada que la ejecución en casi todos los países", es decir que se proyecta mucho y se lleva a cabo poco, lo que suele obedecer a falta de precisión de los planes y, casi siempre, a carencia de capacidad auténtica del país de que se trate para invertir, según sus posibilidades y perspectivas, y para organizar adecuados servicios. Es preciso tener idea exacta de la realidad propia y ajustarse a ella, avanzando sin prisa pero sin pausa, metódicamente. Precisamente en eso —en el método— radica la fuerza, el valor, de la administración en su sentido más amplio: método apropiado para un desarrollo armónico. Así en *la industria*, "no se conoce ninguna fórmula que conduzca a un desarrollo acelerado"; lo que se necesita es todo un amplio conjunto de actividades directas o de apoyo que deben realizarse más o menos simultáneamente.

Se afirma en esta monografía que la falta de administradores adecuadamente formados ha representado un obstáculo capital para la consecución de los objetivos perseguidos por los programas de desarrollo industrial. No existe el eslabón esencial entre los conocimientos, la voluntad política y la acción, esto es: no hay una burocracia —ya sea pública o privada— eficazmente organizada, *compuesta de funcionarios adecuadamente capacitados, con suficiente experiencia y sincera dedicación*.

Señala luego que la administración industrial debe recibir decidido apoyo de los gobiernos en los países en desarrollo y que el fortalecimiento de la esfera de la administración industrial tiene efectos definidos sobre la creación de empleo en los países en desarrollo.

En el capítulo I se define la administración industrial como rama especial de la administración pública y se afirma que "los administradores industriales combinan los métodos y técnicas utilizados en la administración pública con los métodos y técnicas especiales necesarios para acelerar la industrialización". Para que el apoyo al desarrollo industrial sea eficaz, los administradores industriales han de adoptar decisiones con prontitud. Además, las variedades de productos que hay que fabricar y de procesos que deben establecerse hacen que las tecnologías del sector industrial sean más numerosas que las de otros sectores. Ningún administrador por sí solo puede dominar todas las tecnologías, pero sí combinar el conocimiento de una o más tecnologías con los conocimientos generales de un

administrador, y saber así dónde y cómo obtener los especialistas técnicos necesarios. Por otra parte, los tipos de organización industrial son también muy variados. El administrador industrial ha de saber estimular las iniciativas empresariales y también colaborar con empresas privadas o públicas de grande o medio tamaño.

En el mismo capítulo se hace referencia al dinamismo que requiere todo plan de desarrollo industrial. La preparación o revisión de los planes nacionales y sectoriales, así como de programas, no suponen la interrupción de numerosas acciones relativas a determinados proyectos industriales. Se debe tener en cuenta el efecto de los proyectos particulares en el conjunto de la economía. Las personas encargadas de cada etapa del sistema han de conocer las funciones realizadas en otras y las mutuas relaciones entre esas etapas dentro del sistema. En general, la labor de los administradores consiste en ayudar a establecer los mecanismos administrativos nacionales; dirigir y coordinar instituciones y organizaciones industriales; y preparar y coordinar proyectos y servicios independientes. Se debe subrayar que los administradores industriales son, ante todo, coordinadores y gerentes de ejecución del desarrollo industrial, más bien que planificadores, y han de recibir una formación concebida en consecuencia. Se añade que los países en desarrollo tienen una especial necesidad de servicios industriales planificados. La creación de las instituciones y entidades necesarias no puede dejarse al azar. Por el contrario, todo programa global y coordinado que tenga por fin establecer y fortalecer los servicios industriales debe constituir parte integrante de un plan nacional de desarrollo industrial. Sin embargo, un país rara vez tiene la posibilidad de crear un complejo de servicios de una sola vez; por lo general, el problema consiste en organizar los servicios existentes de modo que formen un sistema administrativo eficaz.

En el capítulo II se examina la función del administrador industrial, que se desglosa en cinco elementos para la consecución de los objetivos industriales nacionales y, en algunos casos, regionales: *la descentralización de la industria; la coordinación del desarrollo de la agricultura y de la industria* a fin de que la demanda de un sector aumente la oferta en el otro; *el fomento de la pequeña industria* como medio para conseguir la transición de la forma de vida tradicional, a la moderna; *el fomento del progreso de la tecnología* a base de pequeños pero numerosos perfeccionamientos de la misma, más bien que procurando radicales avances tecnológicos por medio de grandes unidades de producción; *la cooperación entre los organismos e instituciones de desarrollo industrial y las empresas*.

En la búsqueda de tecnologías nuevas y apropiadas, los administradores industriales habrán de tener en cuenta los límites de la innovación tecnológica. En los países industrializados la innovación tecnológica ha creado graves problemas de contaminación del aire y del agua y de creación de ruidos. El criterio único de viabilidad que se venía aplicando a las empresas ha sufrido ya modificaciones que tienen en cuenta los costos sociales, entre los que se deberá incluir ahora la evaluación de las alteraciones del sistema ecológico del que forma parte la empresa.

El capítulo III está dedicado a la enumeración y análisis de las medidas conducentes a robustecer la administración industrial, tratando de salvar las deficiencias de cada sistema. Afirman los autores que la labor de los administradores industriales

está sujeta a diversas limitaciones de índole organizacional, política y social, que se suman a las que ya limitan la eficacia de los gerentes industriales. Los mecanismos existentes para la ejecución de planes industriales y el suministro de servicios industriales están a menudo mal concebidos. La información que sobre los resultados obtenidos reciben los altos funcionarios suele ser deficiente y, por ello, éstos ignoran el desfase que existe entre los planes que han formulado y los resultados finales que efectivamente se obtienen. No todas las deficiencias podrán ser remediadas mediante modernas técnicas administrativas y de gestión. Muchos gobiernos pueden encontrar imposible, al menos a corto plazo, modificar las condiciones sociales, económicas y políticas que obstaculizan la industrialización. Hay, por ejemplo, que dotar a los administradores de medios que mejoren su capacidad de negociar. Los funcionarios de la mayoría de los países en desarrollo carecen de las ventajas que da una experiencia de largos años de dura negociación en el mundo de los negocios. Se necesita por consiguiente un programa para formar negociadores que puedan también prestar asesoramiento o ayudar en el análisis de propuestas de inversión o de asistencia técnica, y asimismo colaborar en la elaboración de una estrategia de negociación y en la previsión de problemas que permita evitar a tiempo los peligros.

Asimismo, hay que vigorizar la administración interna de los servicios, estableciendo una estructura sencilla y flexible, no una a base de altos puestos que permanecen vacantes o que los ocupan gentes ineptas o indolentes; mejorando el sistema de delegación de funciones mediante una clara definición de responsabilidades, de autoridades y de las consiguientes relaciones, y reduciendo al mínimo el número de cargos que dependen directamente del jefe del organismo; mejorar las prácticas de dirección. El moderno medio ambiente de trabajo exige un esfuerzo en equipo de distintos especialistas, por lo que el director de empresa moderno debe llegar a saber cómo organizar el trabajo en equipo, y perfeccionar en lo posible la relación eficacia-coste de cada servicio. Las modernas técnicas de determinación de beneficio-coste pueden aplicarse a los servicios industriales. Los últimos avances permiten considerar no sólo los beneficios y costes económicos sino también los sociales.

Con miras a mejorar el ejercicio de la función decisoria se han adoptado muchas prácticas nuevas de gestión tanto en el sector público como en el privado de los países industrializados. Esas prácticas tienen en común el llamado enfoque de sistemas que considera la labor que habrá de realizarse en función de los objetivos perseguidos. Los analistas de sistemas presentan distintos objetivos al personal encargado de tomar las decisiones, así como los medios para lograr dichos objetivos, acompañados de un cálculo de beneficios y costes de cada una de las posibilidades de acción que les ofrecen. Se alude también a las técnicas de planeación y programación, a los bancos centrales de datos y al análisis de redes para la asignación de recursos durante la planificación y ejecución de proyectos.

El capítulo IV trata de las medidas para estimular el crecimiento industrial por medio de organizaciones de empresarios que traten de lograr una mejor utilización de los recursos humanos. Una forma en que los administradores industriales pueden contribuir a tal fin es ayudar a las empresas artesanales a alcanzar una fase de desarrollo que les permita una expansión inusitada. La mayoría de las empresas industriales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, nunca superan la etapa de la organización tradicional, o artesanal, y es

muy probable que una pequeña empresa de rendimiento satisfactorio se halle bajo el control de un empresario local y pueda servir de centro de capacitación y punto de partida para la formación de grandes empresas, también pertenecientes a empresarios locales y dirigidas por ellos; las pequeñas empresas se prestan a la industrialización rural y constituyen un complemento muy conveniente de las grandes empresas. Para que una empresa pase a la etapa del crecimiento dinámico, es preciso que produzca una innovación, demuestre iniciativa y sentido comercial, obtenga capital y proporcione una recompensa suficiente de los esfuerzos del empresario.

Se añade que la innovación no tiene que consistir necesariamente en un nuevo producto; puede tratarse también de un nuevo servicio, un nuevo método de producción o un nuevo mercado. Tampoco es necesario que la innovación dependa de la introducción de una tecnología avanzada: muchas empresas han pasado a una etapa de crecimiento dinámico sobre la base de una innovación sencilla. En los países industrializados, el sector más apto para la aplicación de esos programas ha sido la industria, particularmente las organizaciones de investigación y desarrollo y los grupos que tienen como propósito el desarrollo tecnológico de productos. Desgraciadamente, no se han realizado suficientes estudios empíricos sobre los resultados de estos programas y, por tanto, no se puede sino señalar su existencia como recurso potencial.

Otra forma de estimular las innovaciones es crear un "banco de ideas", esto es, reunir sistemáticamente ideas innovadoras que pueden servir para el desarrollo industrial y ponerlas a disposición de posibles empresarios. Así se está haciendo, a escala experimental, en una organización no comercial de Estados Unidos llamada *Institute for New Enterprise Development (INED)*.

El capítulo V estudia las actividades de asistencia de la ONUDI en la esfera de la administración industrial y señala que la capacitación de administradores industriales constituyó el tema de una reunión celebrada en París en 1965, organizada por el Centro de Desarrollo Industrial, organismo antecesor de la ONUDI, y por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica en cooperación con la OCDE. Una importante conclusión de la reunión fue que la función pública de los "administradores económicos" y la de los administradores tradicionales se diferencia lo suficiente como para justificar estudios y capacitación especiales. El programa de la ONUDI en materia de administración industrial se estableció en el marco de la División de Servicios e Instituciones Industriales de la Secretaría de la ONUDI. Este programa también abarca la legislación industrial. Las actividades funcionales incluyen estudios, consultas y capacitación. Seguidamente se describe el alcance de estos servicios, haciéndose especial hincapié en la administración industrial.

Se indica al final de este trabajo que la ONUDI está dispuesta a prestar asistencia a los gobiernos que lo soliciten, en el estudio de la legislación actual y en la preparación de nuevas disposiciones relacionadas con los siguientes aspectos: incentivos a la industria; corporaciones de desarrollo industrial, institutos de investigación industrial y entidades similares; protección y promoción de industrias locales; zonificación industrial y localización de zonas industriales e inversiones extranjeras. Esta asistencia se realiza en estrecha cooperación con abogados del país de que se trate y funcionarios públicos de los ministerios competentes. *Alfonso Ayensa*.