Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

BIBLIOGRAFIA

Braulio RAMÍREZ REYNOSO , Gerardo GIL VALDIVIA, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, México, Porrúa-UNAM, 1989, 226 pp.

Si no ayuno el medio, no es frecuente en él una obra que desarrolle con la nitidez y el lenguaje técnico de Gil Valdivia, "algunos de los aspectos básicos del marco jurídico aplicable al financiamiento público (impuestos y deuda pública, en particular) y a la intermediación financiera (bancaria, principalmente) en México".

Vemos cómo los conceptos y vocablos especializados no se quedan en la frialdad de la planeación; ni en la rectoría estatal a secas. La primera parte del

libro, para ejemplificar, no descuida los efectos de las relaciones fiscales intergubernamentales desde la óptica y encomienda social del federalismo, ni soslaya lo que los impuestos y la deuda –en tanto que medio de financiamiento público– inciden en la sociedad civil. En la segunda se analiza, con rigor, el papel de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento, para cuestionar luego la relación del sistema bancario con el desarrollo regional.

Ya en materia, se alude al duelo teórico entre quienes prefieren el uso de la locución "finanzas públicas" y aquellos que se inclinan por el enlace de los vocablos "economía pública". Mientras en el primer caso la objeción consiste en señalar que los ingresos y los gastos públicos son sólo medios para lograr fines que sobrepasan con mucho el aspecto financiero, en el segundo, al aceptar la existencia de dos sectores (el público y el privado), "se llega a una proyección artificial, dado que el proceso económico de una nación constituye un sistema único de interacción". Así, luego de pulsar diversas opiniones de reconocidos tratadistas, sobre todo la que concibe a los ingresos estatales en las economías mixtas como destinados *exclusivamente* a la reproducción del sistema de la empresa privada, el autor, ante objeción tan simplista, se queda de manera fundada con la expresión inicial, "ya que pretender privar del carácter de públicas a las finanzas del Estado, implica desconocer la existencia de éste en función de la política económica que se le atribuya". En el mismo trayecto, que destaca ópticas tan señaladas del pensamiento económico en general y de las finanzas públicas en particular, como las de Smith, Ricardo, Stuart Mill, Bentham y Keynes, se arriba a la progresividad en la imposición del ingreso como una de las características dominantes de la política tributaria en la mayor parte de los países capitalistas desarrollados y en vías de desarrollo, sin ningún desdén hacia otros rasgos comunes a la evolución de los sistemas impositivos (globalización del ingreso en el impuesto sobre la renta, la imposición de tipo valor agregado, etc.). Completan el cuadro la planeación del desarrollo, entendida como la planeación democrática, y el presupuesto, entendido no sólo como un instrumento técnico-financiero, sino como un documento político de importancia fundamental para la convivencia plural, "ya que debe determinar con exactitud los límites dentro de los cuales el órgano legislativo concede su mandato al Ejecutivo..."

La rectoría del Estado en el desarrollo nacional, sin desdén de otros preceptos constitucionales correlativos, es analizada a partir del artículo 25 de nuestra Carta Magna, en tanto que resume orientaciones que continúan la tradición del constitucionalismo social mexicano. Pero la conducción del desarrollo, acota Gil Valdivia, debe velar por un desenvolvimiento integral, sin los desequilibrios, rezagos e injusticias que en parte han sido acompañantes inseparables de algunas intervenciones gubernamentales en diversos sectores de la economía, "lo cual no siempre se ha hecho en forma sistemática, ni con el éxito que se hubiese deseado". Un riguroso recorrido que toca los rasgos determinantes de la evolución del Estado desde la crisis del liberalismo hasta las facetas más relevantes de la evolución propia del Estado mexicano, establece el verdadero significado y la relación real entre la multicitada rectoría del desarrollo y las finanzas públicas. El debate actual sobre el papel del Estado en el desarrollo de América Latina,

cierra brillantemente el enfoque.

La muy bien analizada rectoría del Estado en el desarrollo nacional encuentra, como institución complementaria —pero inseparable—, a la planeación. Un criterio de sistema, puntualiza Gil, que comprenda a todos los niveles de gobierno y a la mayor parte de los agentes activos en el proceso social, así como el establecimiento de canales diversos de participación en la toma de decisiones por parte de la autoridad, que no limite "dicha participación a (través de) los mecanismos políticos institucionales", a esa *instrumentación técnica de un proyecto político* el carácter democrático que prescribe la Constitución. Las cuatro fases típicas de la planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación), el propio Sistema Nacional de Planeación, así como las bases establecidas en el artículo 26 de la Norma Suprema y en la Ley de Planeación, nos brindan un marco normativo "tanto legal como programático", que combine la observancia de la legitimidad con la eficacia. No es ajeno el autor a las preocupaciones hemisféricas cuando se refiere a que, durante el siglo XX, Iberoamérica vio numerosas constituciones políticas sin que ello hubiese significado que cambiara la realidad; también presenció numerosos planes y programas de desarrollo económico, sin que éstos mejoraran las condiciones de la región. Se formulan los mejores votos para que la sociedad civil y los gobiernos del área participen con renovada orientación.

La jerarquía propia de todo orden normativo nacional es la valiosa herramienta de que echa mano el autor para describir las normas constitucionales de índole hacendaria que sirven de base a las modalidades que asume el sistema jurídico financiero mexicano. Un adecuado desglose de los alcances de la obligación contributiva que contiene la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, se detiene en el principio de legalidad en materia fiscal, "elemento fundamental de la estructura del Estado contemporáneo"; dicho principio, acompañado de una amplia preocupación social y de reflexiones que buscan una operatividad distributiva de los recursos públicos, transita por la facultad impositiva de la Federación, se detiene en la división de competencias fiscales entre la propia Federación y las entidades federativas, arriba a un sólido tratamiento de la hacienda municipal para cerrar el punto en la deuda, en el gasto y en la cuenta públicos.

La más importante de las contribuciones, el impuesto, es objeto de un amplio y bien dispuesto capítulo; desde sus elementos y sus causas, se pasa al desarrollo de los principios más significativos de un sistema tributario en general. La teoría impositiva manejada, no descuida prácticamente ningún detalle; son enfocados críticamente los elementos de un sistema tributario óptimo para los países subindustrializados (óptica de Nicolás Kaldor), la clasificación que divide a los impuestos en gravámenes al ingreso, al consumo y a la riqueza, así como la tendencia creciente de la imposición en México que se apoya más en los impuestos indirectos y desdibuja la equidad de todo el sistema. Esta inclinación recaudatoria no puede pasarse por alto, si bien es preciso reconocer muchos rasgos de modernización y la búsqueda de fidelidad a los principios constitucionales en algunas vertientes.

La deuda pública, "zona de alto riesgo" para la mayoría de los países

periféricos, no se queda en el tratamiento técnico. En tanto que instrumento frecuente de financiamiento gubernamental en el Estado contemporáneo —en palabras de Gil—, su función, volumen y características son objeto de debate tanto a nivel académico como político. Para los mercados de dinero y capital, razones geopolíticas aparte, basta la formalización y cumplimiento de los compromisos a través de instrumentos tales como contratos de crédito o emisión de bonos en virtud de los cuales el Estado se obliga al pago periódico de intereses y a la devolución del principal. Pero así como no se debe dejar de lado la interconexión entre los aspectos fiscales, monetarios y financieros que conlleva la deuda pública, jamás se debe hacer abstracción del peligro en que pueden ser colocados "las oportunidades y el bienestar de los ciudadanos del futuro, ya que el pago de la misma correrá a cargo de los contribuyentes de etapas posteriores al endeudamiento". Estos últimos conceptos de Gil Valdivia están precedidos por rotundas expresiones de Espí Martínez, para quien el problema de la equidad intergeneracional y sus implicaciones para la política presupuestaria se fundamenta en el reconocimiento de un hecho económico asimétrico: la capacidad que tiene la generación presente para influir positiva o negativamente sobre el nivel de bienestar de la generación futura, pero no a la inversa.

Antes de pasar a la parte final, el autor resalta ese compartido deseo en el sentido de que amaine el grado de descentralización, que en algunas vertientes entrampa y degenera a nuestro federalismo. Uno de tantos reflejos, el centralismo financiero, arroja una estructura tributaria insuficiente para cubrir las necesidades —precisamente de financiamiento— a nivel nacional y su ineficacia como coadyuvante en la corrección de la inequidad distributiva. Es por esto —concluye Gil— que resulta fundamental revisar el sistema tributario desde la perspectiva del federalismo, y precisar las diversas funciones financieras de la Federación, los estados y los municipios. La política del desarrollo —agrega— va de lo general a lo particular, de lo nacional a lo regional, de lo total a lo sectorial, y son estos ámbitos específicos la base de la pirámide del desarrollo integral.

Las reformas a la Constitución General, sobre todo en los artículos 25, 26 y 28, brindaron un nuevo marco normativo para la intermediación financiera; de ahí que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1984, que substituyó a la de 1982, establece que dicho servicio público será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones estructuradas como sociedades nacionales de crédito, las cuales funcionarán como banca múltiple o banca de desarrollo. Esta encomienda pública no puede ser concebida fuera del sistema de la planeación nacional, ni como ajena a la consideración de ser un eficaz instrumento estatal para ejercer la rectoría del desarrollo integral.

Por último, están diferenciadas técnicamente la intermediación financiera bancaria en sentido estricto y la no-bancaria. Un enfoque sintético de la integración del sistema nacional de intermediación financiera, es la antesala de uno de los seguimientos más completos de la banca de desarrollo en nuestro país.

En fin, el objeto está más que logrado. La obra hace accesible lo técnico y expande la conciencia de que la rectoría estatal, la planeación democrática, la eficacia administrativa, unas finanzas sanas, así como la redistribución del ingreso, conducen a la recuperación de la función social de la política.