

León Cortiñas-Peláez

RETCHKIMAN-KIRK, *Benjamín*, *Introducción al estudio de la economía pública*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, textos universitarios, 3ª ed., 1983, 360 pp.

Economista especializado en historia latinoamericana y en instituciones de las finanzas y economía públicas, el autor es coordinador del *área de financiamiento del desarrollo* e investigador titular del máximo nivel ("C") en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, en la cual realizó su formación de licenciatura y maestría, complementada con estudios de postgrado en las universidades angloamericanas (*American University* y *George Washington University*) y, durante un año (1950-1951), con un curso sobre *análisis fiscal* en la Oficina del Presupuesto de la Oficina ejecutiva de la presidencia de Estados Unidos de América.

Asesor y administrador activo durante casi un cuarto de siglo (1945-1968) en diversas dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública federal, el profesor Retchkiman-Kirk se incorporó de tiempo completo a la actividad académica desde esta última fecha, en la Universidad Nacional en cuya Escuela Nacional de Economía había fungido anteriormente como secretario general (1963-1964); como profesor adjunto de *impuestos directos* (1948-

1949), *sistemas fiscales mexicanos* (1948-1949), *teoría de las finanzas públicas* (1950) y *teoría económica* (1953); como profesor titular de *teoría de las finanzas públicas* (1956-1965); y como director del seminario sobre *Sistema impositivo mexicano* (1963-1964).

Profesor-fundador del doctorado en ciencias administrativas del Instituto Politécnico Nacional, en las materias *teoría de la economía pública y finanzas públicas y su control* (1962-1970), miembro del Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (1974-1980), nuestro autor —nacido en Mazatlán (Sinaloa) en 1920— ha dictado cursos y conferencias durante casi 40 años en universidades y escuelas de estudios superiores, así como en instituciones gremiales y culturales de la República Mexicana; ha publicado más de veinte artículos en revistas mexicanas y extranjeras y participado en numerosas obras colectivas, destacándose su coautoría en la obra *El federalismo y la coordinación fiscal* (Ciudad de México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981), que fuera oportunamente recensionada en la revista *Vivienda*, volumen 6, número 5, sept. - oct. 1981, pp. 492-497.

Coordinador de la obra *Evolución de los ingresos de la Federación (1929-1980)*, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, 635 pp., 2 vols., 1983-1984; es autor de los siguientes libros: *Recursos y problemas económicos de la costa de Guerrero*, tesis,

edición del autor, 1948, 226 pp.; *Apuntes sobre teoría de las finanzas públicas*, múltiples reimpressiones, por el IPN y la UNAM, de 1957 a 1972, 200 pp.; *Aspectos estructurales de la economía pública*, UNAM, textos universitarios, 1973, 370 pp.; *Política fiscal mexicana (Reflexiones)*, UNAM, 1979, 232 pp.; *Finanzas públicas*, UNAM/Sistema de Universidad abierta, 1980, 220 pp.

I

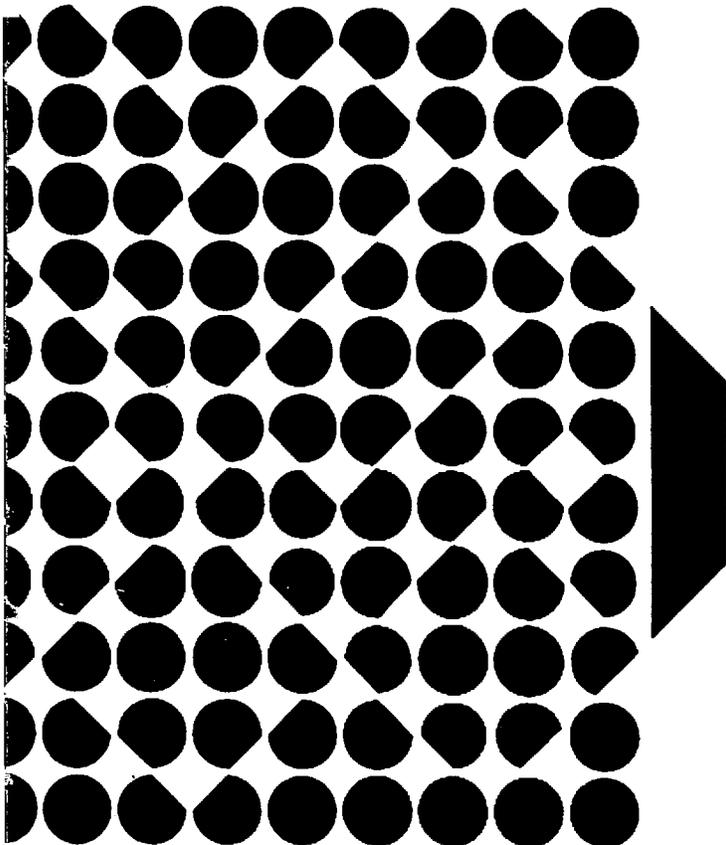
El presente libro, cuya primera edición data de 1972, recoge y sistematiza los *indicados Apuntes sobre teoría de las finanzas públicas*, y es considerado por su autor como el primer volumen de un estudio general que se intitularía *Teoría y política de la economía pública* (p. 9). Contemporáneo en su elaboración pero hoy más actualizado que los de sus colegas Roberto Anguiano Equihua (*Las finanzas del sector público en México*, UNAM, 1968), R Santillán López y A. Rosas-Figueroa (*Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*), constituye con éstos la contracara en ciencias económicas de las recientes publicaciones, en ciencias jurídicas, de Alfonso Cortina-Gutiérrez (*Curso de política de finanzas públicas de México*, Porrúa

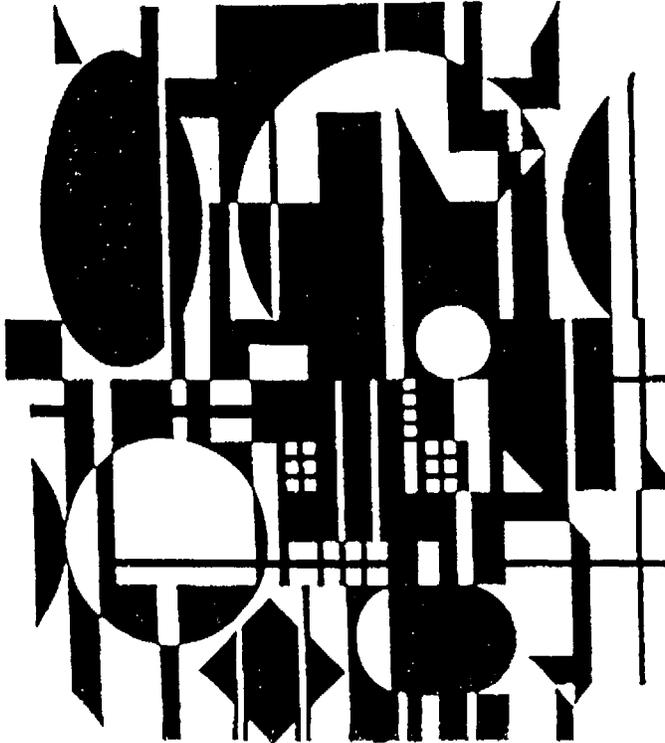
Hermanos, 1977) y Jacinto Faya-Viesca (*Finanzas públicas*, Porrúa Hermanos, 1981).

Por su origen, se trata de un libro didáctico (p. 144), que el autor considera de consulta (p. 9), teórico (p. 40) y configurativo de un "tratado general de la economía pública" (p. 165).

El plan de la obra comprende cinco capítulos, que se detallan seguidamente, con sus principales epígrafes entre paréntesis: I: *Teoría general de la economía pública*, pp. 11-64 (generalidades, principios motrices, definiciones, objetivos, teoría múltiple, proceso histórico, la economía pública y las grandes magnitudes económicas); II: *Teoría del gasto público*, pp. 65-112 (generalidades, historia, clasificaciones, efectos de los gastos públicos, los gastos públicos y la expansión económica); III: *Teoría del ingreso público*, pp. 113-232 (generalidades, impuesto al ingreso personal, impuesto sobre la renta de las sociedades, impuestos a las transacciones de los negocios, impuestos a la propiedad, impuestos a herencias, legados y donaciones); IV: *Teoría general de la deuda pública*, pp. 233-280 (consideraciones generales, historia, ideologías sobre la deuda pública, bases para la creación de deuda pública, funciones de la deuda pública, clasificaciones, administración, la carga de la deuda pública, proyección de la deuda pública); V: *Teoría general del presupuesto*, pp. 281-357 (desarrollo, definiciones, aspecto económico del presupuesto, aspecto político del presupuesto, aspecto administrativo del presupuesto, presupuesto funcional o por actividades, presupuesto de inversión, presupuesto por programa, el presupuesto económico de la nación, control presupuestado planeación presupuesta!, clasificación, técnica presupuesta!).

Prescindiendo casi totalmente de las notas subpaginales, el autor cierra cada capítulo con una bibliografía que, sorprendentemente, excluye casi en un ciento por ciento a todos los autores que no sean ni angloamericanos ni ingleses (pp. 64, 112, 231, 280, 357). Este desdén por la literatura europea continental y latinoamericana se adiciona con una innovación estilística que nos parece criticable: en contra de nuestra tradición, que coloca las citas en notas a pie de página con precisión absoluta de la referencia, la relación genérica al fin de cada capítulo produce verdaderos estragos, dado que impide la auténtica finalidad de las citas, que consiste no tanto en el argumento de la autoridad como en el abrir respecto de cada subtema y de cada afirmación, nuevos campos de consulta, al lector interesado en una persecución más prolija del tema. La simplificación —e incluso supresión de citas y notas subpaginales— es un estilo recomendable para cierto tipo de publicaciones, pero resulta contraproducente cuando se trata de profundizar un estudio teórico con rigor científico, que exige demostraciones constantes y concretas. La





vaguedad de ciertas fuentes ("estudios empíricos", p. 94), las alusiones frecuentemente incompletas ("ciertos grupos privados", p. 79), son técnicas que demeritan el valor, ciertamente significativo, del presente libro.

Nos ocuparemos seguidamente de algunos aspectos que nos parecen merecedores de particular relevancia, respectivamente en lo relativo a los cinco grandes capítulos de este trabajo.

II

La multiplicación contemporánea de los cometidos del Poder Público mexicano, y del número de las instituciones encargadas de su prestación centralizada (*dependencias*) o paraestatal (*entidades*), encuentra aquí un vigoroso apoyo pues el autor hace suya "la afirmación más importante de Galbraith, de que *es necesario combatir las presiones contra la asignación de recursos al Gobierno y expandir las actividades del sector público a todos sus niveles*" (p. 34). Por lo demás, la delimitación dentro de la economía mixta del gobierno como ente económico, sirve para compararlo con el sector privado y medir la importancia que tiene el Estado como contralor de los recursos productivos en la manufactura de bienes finales (p. 62): ello es

tanto más importante cuanto que este libro, fundándose en la documentación de países capitalistas avanzados, compara el valor agregado neto de la producción gubernamental con el ingreso nacional, los gastos totales del Estado con el ingreso nacional y el valor de los servicios gubernamentales con el ingreso nacional (p. 63).

En este sentido, la economía pública es una ciencia que pretende encontrar un equilibrio entre la economía y la política, con una "propensión" hacia la primera (p. 15), ocupándose de las relaciones materiales entre gobierno y ciudadano, en tanto estudia y analiza los actos económicos del sector público, lo que inclusive ha dado al sistema económico vigente, al capitalismo moderno, el nombre de sistema mixto, cuya importancia sólo necesita del señalamiento de que el sector público administre el 40% del producto nacional bruto (*ibidem*).

Ahora bien, en la realidad económica existen dos principios organizativos, *el principio de mercado* y *el principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto* (p. 18). No se tiene una economía pública sobrepuesta a una economía privada, sino *dos principios organizativos*, los cuales en su compenetración *determinan diversamente el uso y desarrollo de recursos y forman el sistema económico mixto del capitalismo moderno* (p. 20). En efecto, en primer lugar, el mecanismo de autorregulación de las relaciones de la demanda y la oferta muestra resquicios en su funcionamiento (inversiones de infraestructura, educación y seguridad social, ciclos económicos) que exigen la responsabilidad de la economía pública mediante la aplicación del mecanismo del presupuesto; éste, en segundo lugar y a diferencia del principio de mercado, dirige sus expectativas, por definición, a conseguir el desarrollo económico, la eliminación de las recurrentes tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza y a la distribución que más acomode a la comunidad, metas a las cuales se llega por decisiones tomadas por medio de sistemas políticos y administrativos, procesos éstos basados en objetivos sociales comunes. Precisamente, *son decisiones de carácter político la distribución de la carga impositiva, la determinación de qué tipos de servicios se prestarán y de quiénes serán los beneficiarios de los mismos*.

El principio o mecanismo del presupuesto, aplicable a la conducción de las funciones de la economía pública, llevaría a la división de ésta en *cuatro capítulos, comprensivos de toda la política presupuestaria*:

1. *La satisfacción de necesidades sociales*, que requiere la acción gubernamental para el ajuste de la asignación de recursos, obteniendo gravámenes y realizando gastos por

bienes y servicios que serán proporcionados gratuitamente al consumidor.

II. *La distribución del ingreso y la riqueza*, a la que se aplicarán ciertas correcciones para evitar que dichos ingresos sólo sean determinados por el cuadro de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos, haciendo el ajuste —agregando a los ingresos de algunos por medio de transferencias, mientras se reducen los de otros a través de los impuestos. •

III. *La estabilidad económica*, en la cual la política del presupuesto usará en forma fundamental una combinación de déficit y superávit, con el objetivo de elevar y disminuir la demanda.

IV. *El desarrollo económico*, en el cual el Estado tendrá que usar una serie de mecanismos y de políticas para impulsar a la sociedad hacia metas más altas de producción, productividad y niveles de vida, con estabilidad en el nivel de precios y equilibrio (pp. 24-25).

III

En este marco y respecto de la satisfacción de necesidades comunes, en el Estado moderno *el disfrute de los satis/actores a ellas destinados no puede sujetarse al pago de un precio* —que podría excluir a quienes no pudieran pagarlo— *sino que se obtiene por medio del pago compulsivo de los tributos*. Los bienes y servicios generados por la economía pública no tienen un propietario cuyas condiciones de cambio deban cumplirse para llegar a obtenerlo; en otras palabras, es impensable la vigencia en la economía pública del *principio de exclusión*, según el cual y siguiendo el mecanismo de mercado, está excluido el disfrute de los bienes y servicios cuyo precio no se satisfaga. Así nos lo enfatiza el ilustre profesor mazatleco.

'Las necesidades colectivas son, pues, las que se satisfacen en conjunto y en cantidades iguales; las acepten o no, no puede cobrarse un precio por su satisfacción y no les es aplicable el principio de exclusión' (p. 28, subrayado de Retchkiman). La precisión es importante, habida cuenta de las tendencias promovidas desde la década de los setenta por el Banco Interamericano de Desarrollo, tendentes a multiplicar la tributación mediante derechos y contribuciones de mejoras, reduciendo el papel igualitario de los impuestos en el financiamiento de las prestaciones del Poder Público, particularmente en sus niveles estadual y municipal.

Ello nos lleva, en la asignación de recursos dentro de una economía mixta, a *la búsqueda del punto de equilibrio que permita el mejor uso de los factores*

de la producción, pues ésta muestra una "implacable" tendencia a proveer en forma opulenta un tipo de bienes, mientras que otros son muy escasamente ofrecidos. Esta disparidad, que produce malestar, y por ende una sociedad poco saludable, determina *una división entre el área de la riqueza y la de pobreza, que a grandes rasgos se proyecta en los bienes y servicios producidos por el sector privado y los que ofrece el gobierno*. Como sostiene J. K. Galbraith, la abundancia en el sector privado contrasta con la pobreza de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, y es además la causa de la crisis en la oferta de servicios públicos.

En consideración plenamente válida para el cumplimiento de la totalidad de los cometidos del Poder Público —y muy particularmente para el cometido social de urbanismo y vivienda (pp. 74, 83, 87,103, 295,300,343)— se pregunta Galbraith por qué se ha fallado en notar la importancia y la urgente necesidad de mantener un balance entre sector público y sector privado:

...se referían diariamente a la escasez y a las omisiones en los servicios elementales, tanto municipales como metropolitanos. Las escuelas eran viejas y sobrepobladas. La fuerza policiaca era menor en número de la necesaria, y mal pagada. Los parques y los campos deportivos eran insuficientes. Las calles y los lotes baldíos estaban sucios, y las brigadas sanitarias mal equipadas y poco numerosas. El acceso a la ciudad por los que trabajan en ella era incierto y penoso, agravándose el problema cada vez más. El transporte público estaba *sobrecargado, insalubre y sucio*. Así *estaba también el aire*. El estacionarse en las calles hubo de ser prohibido, y no había espacio en otra parte. Estas deficiencias no se manifestaban sólo en los servicios nuevos o novedosos, sino también en los viejos y ya establecidos. *Que los ciudadanos deben tener suficiente aire no tóxico no sugiere ningún regodeo revolucionario con el socialismo* (pp. 30-31, transcripción literal de nuestro autor).

Del cúmulo impresionante de *hechos que abogan por un fortalecimiento de las prestaciones del sector público para equilibrarlas con las del sector privado*, la catástrofe urbana de la ciudad angloamericana de Los Ángeles, en California, es un ejemplo de cómo *el contraste entre la opulencia de bienes privados y la pobreza de servicios públicos ha llevado a una metrópoli moderna casi a su muerte*.

En una comunidad bien dirigida y regulada, con un sistema escolar adecuado, buenas oportunidades de recreo y una regular fuerza policiaca —*en suma, en una comunidad donde los cometidos del Poder Público han mantenido su paridad con la producción privada—, las fuerzas desviacionistas que operan sobre el joven no pueden causar gran daño. La televisión y la violencia (...) deben*

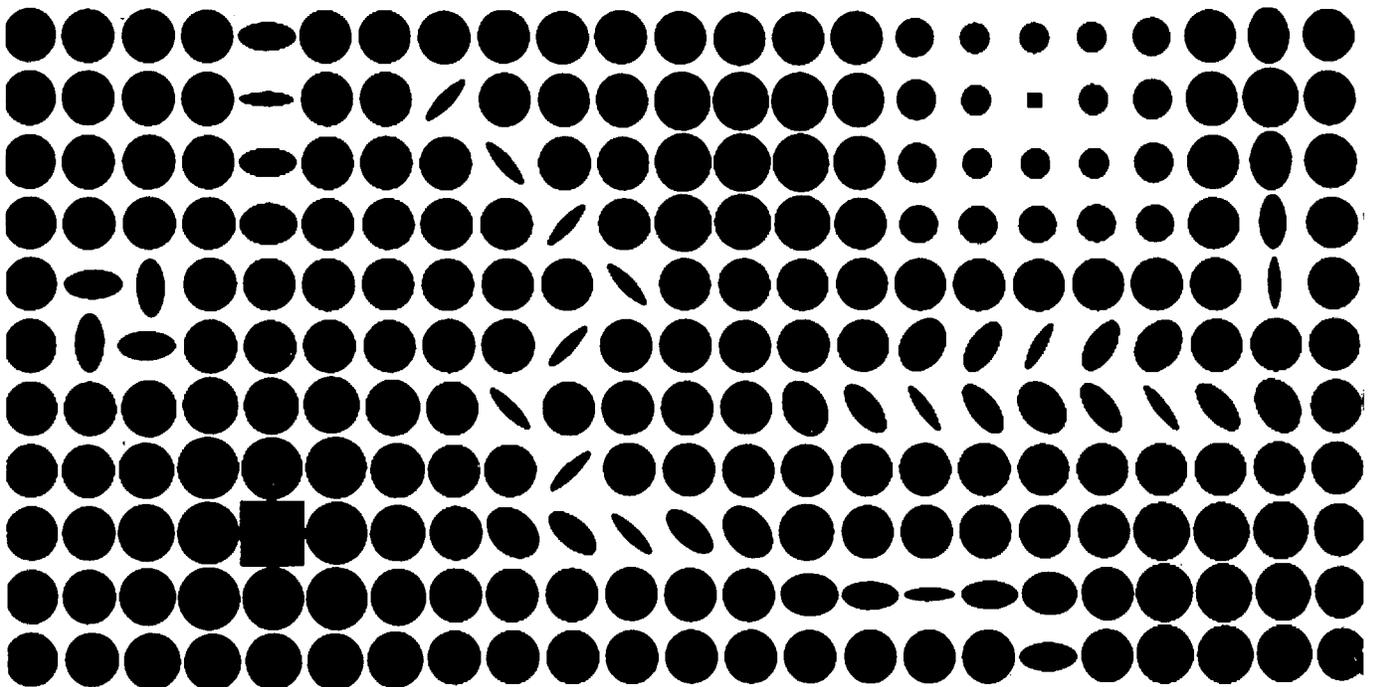
contender con la disciplina intelectual de la escuela. En la comunidad en que los servicios públicos no han mantenido el ritmo del enorme consumo privado, las cosas son diferentes: las historietas, el alcohol, los narcóticos y las navajas son parte del incrementado flujo de bienes, y no hay nada que impida el disfrute (ibídem, página 32).

Por cuanto a la relación bienes privados-servicios públicos, en el juego democrático de la sociedad capitalista entra *la pretendidamente "libre "decisión de cuántos productos privados se dejarán de comprar para liquidar impuestos y obtener prestaciones del Poder Público.* Ahora bien, esta defensa aparentemente efectiva del estado de cosas prevaleciente ha sido hecha tan reiteradamente que casi nadie se ha tomado la molestia de revisar *los resultados*; y son éstos los que *no permiten aceptar que la soberanía del consumidor y el desbalance actual son los adecuados.* Como señala Galbraith, *existe un "efecto de dependencia "publicitaria y emulativa que no permite al consumidor una determinación efectivamente independiente,* en el juego de la democracia capitalista, por lo que se refiere a la elección entre varios bienes privados, primero, y después entre éstos y los servicios públicos. El efecto *dependencia* consiste en que *las necesidades del consumidor son creadas por el mismo proceso a través del cual son satisfechas, pues el consumidor está sujeto a las fuerzas de la publicidad y de la emulación, por las cuales la producción crea su propia demanda.*

"La publicidad opera exclusivamente para la producción privada. Las máquinas de la comunicación masiva, en su más alto nivel de desarrollo, asaltan los ojos y los oídos de la comunidad en favor de más cerveza, pero no de más escuelas" (*ibídem*, pp. 32-33). Sería muy interesante observar el efecto que tendría sobre los ciudadanos una costosa campaña publicitaria, en favor de uno o varios servicios públicos y en contra de los bienes privados que tendrían que dejar de consumirse, para pagar los tributos requeridos por los nuevos servicios, además del costo de la publicidad. Esto determina que, dadas las actuales reglas del juego, los servicios públicos estarán en desventaja en su lucha por más recursos, en detrimento del vicio y de la violencia promovidos por la producción privada.

IV

La teoría del gasto público nos lleva a la consideración de éste en el marco *real* del México y de la América Latina contemporáneos. La funcionalidad de los derechos administrativo, económico y financiero está sujeta, por su propia naturaleza, a las contingencias de la realidad histórica, que imponen una permanente rectificación. *El actual derecho administrativo y, en general, el actual derecho público mexicano ha logrado unas posiciones ciertamente irrenunciables* —acuñadas, por así decirlo, por una exaltación individualista y anglo-



sajona de la separación de poderes, puesta de manifiesto en el amparo y en la tecnocracia judicial— *pero no puede detenerse aquí, puesto que no se trata sólo de asegurar unas garantías formales* (en este sentido, *cfr.* en Derecho comparado, las agudas críticas de Alejandro Nieto, "La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo", Madrid: *Revista de Administración Pública*, núm. 76, enero-abril 1975, pp. 9-35, ahora recopilado en *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, selección, introducción general y presentación por Alejandro Nieto, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, páginas 879-901; y de Jean Rivero, "Le Hurón ou Palais-Royal ou Reflexions naives sur le recours pour exces de pouvoir", en *Pagés de doctrine*, París: LGDJ, 1980, t. H, pp. 329-334).

La jurisdicción, tanto la constitucional de amparo como la contencioso-administrativa, no está montada en defensa del derecho objetivo, en principio protector de las necesidades prestacionales de las mayorías, sino en la de los derechos e intereses legítimos individuales, éstos de ordinario patrimoniales. Lo que los tratadistas denominan "defensa del particular" o "defensa del ciudadano" no es más que una "defensa del cliente", es decir, del que puede pagarse la cara protección de sus bienes: así, a los tribunales no tienen acceso sino los intereses individuales de determinada importancia económica y, por otro lado, *los intereses colectivos ven cerrado el paso de su defensa jurisdiccional, tanto por la dificultad fáctica de su articulación como por las barreras de la legitimación individualista.*

Nuestro derecho público actual deja al descubierto unas zonas cuya cobertura jurídica es capital para con los individuos. La tecnología y la masificación han desbordado al individuo, que sólo sobrevive gracias a unos servicios y a unas organizaciones cuya dirección éste ha perdido por completo, pues los mecanismos jurídicos que el Poder Público ha montado para atender a estas necesidades son notoriamente imperfectos, ya que *el control de su operatividad sigue estando basado en la iniciativa individual y en la intervención de los tribunales.* La contradicción de esta situación salta a la vista y la superposición de viejas y nuevas técnicas está llena de incoherencias:

Así resulta que el propietario de un solar puede luchar con fortuna contra una expropiación urbanística, pero nada pueden hacer *los vecinos* de un sector al que el plan no ha dotado de espacios verdes; el comerciante puede impugnar las actuaciones administrativas de la

inspección y disciplina del mercado, pero *los consumidores* se encuentran prácticamente inermes ante sus abusos o negligencias; la empresa productora o distribuidora de la electricidad puede litigar con la administración, mientras que *el usuario* ha de soportar indefenso las irregularidades del servicio (Nieto, *ibídem*, pp. 895-896).

Por lo demás, en Derecho mexicano, la noción del acto administrativo es material y no orgánica y, por ello, *escapa al control jurisdiccional del juicio de garantías, el conjunto de las casi ochocientas instituciones de la administración pública paraestatal* y se limita considerablemente el alcance del control sobre los actos de las dependencias centralizadas; *el amparo pertenece a una técnica puramente defensiva* contra las actividades de la administración, mientras que *nuestra época requiere no solamente abstenciones sino prestaciones concretas y operativas, las cuales no pueden ser eficazmente exigidas mediante el juicio de amparo* {*cfr.*, en Derecho mexicano, por todos, la creativa construcción de Arturo González-Cosío, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, Ciudad de México: Porrúa, S.A., 1982, 251 pp., especialmente pp. 190-196).

Ahora bien, estas reflexiones sobre la administración pública mexicana y su jurisdicción nos sitúan en la almendra de este libro polémico y enriquecedor. La aportación de Retchkiman consiste en recordarnos que *las libertades del siglo XX están cada vez más identificadas no sólo con la jurisdicción judicial y con la administración contenciosa sino con la amplitud e intensidad de las prestaciones brindadas por la administración activa, por la acción concreta del Poder Público a la comunidad, servicios éstos cuya plenitud y perfeccionamiento van de la mano con la expansión del gasto público.* Como nos dice nuestro autor, es dable preguntar si ya ha sido definido y delimitado el monto de libertad individual de que goza una persona en un sistema capitalista, para aplicarlo como norma y determinar si esta libertad es lesionada, o por el contrario potenciada, cuando interviene el Estado: así, *el uso de factores para realizar las funciones que se requieren en una sociedad dada* —y que están determinadas por los deseos de los individuos, manifestados a través de organismos democráticos— *no puede tomarse como una mengua impuesta por el Poder Público a sus libertades* (pp. 70-71). De esta forma, puede considerarse a la doctrina de este libro como precursora de los textos constitucionales mexicanos de 1983 (esp. artículos: 25, 1º y 2º; 28, 6º y 10).

El crecimiento de los " egresos gubernamentales" es mayor que el ingreso nacional y más rápido

que el aumento de la población —fenómeno social notorio y que el economista Wagner pretendiera convertir en una ley de la economía—: esto tiene causas muy complejas, analizables pero de difícil síntesis; lo cierto es que, de existir una tendencia de los gastos públicos a crecer más que los privados, ello no derivaría necesariamente hacia el socialismo de Estado, pues los efectos positivos, en el bienestar de la comunidad, de la tendencia a aumentar los gastos públicos no implican necesariamente un control sobre la vida política y económica de los individuos (p. 70).

La eficiencia del sector público en relación con el privado ha tendido a aumentar con el desarrollo de la técnica, la educación universal, la capilaridad social y el juego cada vez más amplio de la democracia: "el escoger agencias públicas más bien que privadas es frecuentemente inteligente hacerlo hoy, aún cuando no lo fuera ayer", nos recuerda el autor, citando al eminente especialista británico Hugo Daltori (p. 76).

Complementariamente, este libro no olvida que *el incremento de los "egresos gubernamentales" se ha dado reiteradamente sin inflación*, tal cual se produjo en los periodos 1930-33, 1937-38 y 1948-49; concordantemente, en condiciones de empleo completo, es posible ejercer influencia sobre el gasto total, bajando el gasto privado o el público, en lo cual radica *el meollo de la cuestión del binomio egresos públicos-inflación*, ya que lleva de la mano a la posibilidad de restar recursos al sector privado para pasarlos al Estado, por medio de las restricciones crediticias y por un aumento de las tarifas tributarias (p. 81). Al cabo, *los gastos públicos producen efectos estimulantes en el deseo de ahorrar e invertir*, aceptando ingresos adicionales que permitan el ahorro y la existencia de organismos públicos y privados que realicen inversiones, aspectos estos relacionados con los mecanismos keynesianos (multiplicador, acelerador, súper multiplicador) que se refieren a los efectos secundarios y terciarios que un aumento autónomo de los gastos públicos en inversión tiene sobre la economía como un todo (p. 96).

Claro que *el gasto público debe corresponder a prestaciones efectivamente brindadas a los habitantes del propio país* y que este planteamiento no se refiere a la amortización e intereses de una deuda externa que, en definitiva, viene a contribuir al gasto público de una potencia extranjera. En este último sentido, en esta década de los ochenta adquieren un irónico y premonitorio significado las líneas[^] que transcribimos seguidamente, históricamente referidas, *no a las sociedades latinoamericanas*

en su relación con el imperio angloamericano, sino a las sociedades primitivas:

"Las actividades militares recaían en los ciudadanos, que adquirirían personalmente las armas necesarias; *posteriormente este tipo de gastos se sufragó con los tributos que cubrieron los países conquistados*" (p. 68). En efecto y aunque pudiese ser un señalamiento obvio, los trescientos cincuenta mil millones de dólares de la deuda externa de América Latina, considerada en el Consenso de Cartagena de Indias de junio de 1984, tienen por contrapartida el impresionante déficit fiscal angloamericano, principalmente gestado por la carrera armamentista de Estados Unidos de América.

V

Como surge del plan antes indicado de esta obra, el autor dedica el más extenso de sus capítulos a la teoría del ingreso público, adoptando las recomendaciones de Keynes (pp. 14, 48-49, 50-51, 245), especialmente en favor de un sistema tributario progresivo (p. 52); *destacando la naturaleza democrática de la progresividad*, en el impuesto al ingreso (pp. 125, 20, 35, 132, 144), y *rechazando el "principio del beneficio" —también conocido como "costo del servicio" y que preconizan en América Latina los corifeos del capital internacional—* que llevaría al financiamiento de los cometidos del Poder Público mediante el particularismo discriminatorio de los "derechos" o tasas, en lugar del universalismo igualitario de los impuestos (páginas 125-126).

En este contexto, el maestro sinaloense apunta a un conflicto jurídico fundamental, suscitado en el derecho constitucional mexicano por *el diseño regresivo del texto de 1917, todavía hoy carente, en la fracción IV del artículo 31, de la atinada "modernización" experimentada desde 1913 por la Constitución angloamericana de 1787*. En efecto, la Constitución federal mexicana establece que los mexicanos están obligados a contribuir para los gastos públicos "de la manera *proporcional y equitativa* que dispongan las leyes", adoptando *el "troquel fijista" de la proporcionalidad*, a semejanza del texto inicial de la Constitución angloamericana en su artículo uno, novena sección, numeral cuatro, que disponía: "No se establecerá ningún impuesto directo ni de captación, como no sea *proporcional-mente* al censo o recuento que antes se ordenó practicar".

En verdad, parece importante destacar que —a diferencia del precepto mexicano ciertamente "con-

gelado" por nuestras clases dominantes en un tenor "liberal", troquelado ya en la fracción II del artículo 31 de 1857—la enmienda decimosexta a la Constitución angloamericana, actualmente vigente y ello desde 1913, dispone: * "El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuera la fuente de que provengan, sin prorratearlos entre los diferentes estados y sin atender a ningún censo o recuento"; esta enmienda superó formalmente la resistencia judicial a la progresividad tributaria, legislada en los Estados Unidos desde 1894, *progresividad inexistente en México y que nuestro Poder Judicial federal continúa resistiendo en mérito al tenor decimonónico del precitado artículo 31, fracción IV* (pp. 145,146,159).

La misma "plenitud en la justicia tributaria" campea en todo este libro y, particularmente: en las reflexiones sobre *las deducciones en los impuestos al ingreso que favorecen a las personas con altos y medianos ingresos* mucho más que a las de entradas bajas (p. 148); en la significación política atribuida al repudiado tributo de *la alcabala, que en América permitió trasladar el tributo a la nobleza y al clero*, a los cuales no era posible tocar por otros tipos de imposición, debido a sus privilegios (pp. 171-172); en su *crítica, muy matizada, al impuesto al valor agregado*, señalando la oposición obrera y la aceptación de los grandes empresarios (pp. 186-187), y puntualizando que la objeción más importante es que estos gravámenes no ofrecen posibilidad alguna de ajuste y no toman en cuenta las circunstancias del contribuyente (p. 194), debiendo ser adoptados en países que cuentan con un "adecuado sistema de libre competencia" y *en etapas de estabilidad económica, a fin de no propiciar fenómenos inflacionarios*(p. 188).

Concomitantemente, se dan enriquecedoras precisiones respecto del impuesto al gasto, de la proyectada legislación inglesa en materia de impuesto a las herencias y, finalmente, respecto de la influencia de las altas tarifas tributarias en la redistribución de la riqueza. Veremos seguidamente estos tres puntos.

1º) *El impuesto al gasto* —sobre todo como tributo adicional y usado en forma permanente— *tiene el efecto de detener el consumo*; si esto sucede en una depresión, cuando es necesario no sólo mantener sino elevar el consumo para eliminar los efectos nocivos de una baja en la inversión, entonces se concluye que el impuesto al gasto —adicional y permanente— puede únicamente servir si la economía se encuentra en permanente expansión, *siempre* en periodos de excesivo consumo personal y con tendencia al aumento (p. 178).

2º) El economista inglés Daltori presentó una fórmula que, según él, terminaría con *la inequidad de las herencias, que tan gravemente lesionan la igualdad de oportunidades entre los miembros de una generación*. Para el entonces futuro ministro de Hacienda inglés, por encima de cierto valor mínimo, cualquier patrimonio transmitido por muerte deberá pasar al gobierno en forma compulsoria, recibiendo en cambio anualidades que podrían durar lo que viviere el heredero o, mejor aún, por un término fijo, siendo el monto de estas anualidades igual al ingreso anual que a cambio obtendría el Estado, que obviamente se quedaría con la propiedad. Sin embargo, ningún paso se dio en este sentido en la legislación inglesa, durante su encargo en el citado ministerio, de 1945 a 1947 (p. 230).

3º) Finalmente, respecto de *las ilusiones que podrían sustentarse en la reducción de los ingresos de los muy ricos mediante fórmulas tributarias*, se anota que los gobiernos angloamericanos, británicos y australianos que han utilizado gravámenes progresivos contra la plutocracia económica, poca evidencia han dado de un éxito sustancial en sus objetivos de redistribución (pp. 230-231).

VI

Los desarrollos de los dos últimos capítulos, relativos a la deuda y al presupuesto, son igualmente polémicos y sería aquí demasiado prolijo el análisis detenido de sus sugestivas aportaciones.

Respecto de la *deuda pública*, en concordancia con su postura relativa al gasto público, el profesor mexicano destaca que ella *no es una catástrofe nacional* y que, si se administra otorgando debida consideración a los problemas de transferencia y monetarios, *se trata de una herramienta de la política pública con la que es conveniente "aprender a vivir"* (pp. 247-248), destacándose, sí, la importancia bursátil de la forja de todo un arcoíris de valores gubernamentales, teniendo como punto de referencia los variados tipos de obligaciones que constituyen la deuda federal de Estados Unidos de América. Por lo demás, la afirmación de que los empréstitos públicos son automáticamente inflacionarios en sí mismos no es exacta, así como el retiro de deuda no es inexorablemente antiinflacionario (pp. 248, 259, 266, 279).

Respecto del presupuesto, cabe meditar que *el control sobre los gastos no deriva de una positiva actitud de la legislación respecto de la acción administrativa* sino que es un subproducto de la preocupación por proteger a los contribuyentes respecto de los

tributos (pp. 283-284). Con todo, es igualmente mérito precursor de este libro el haber destacado *la importancia contemporánea del presupuesto activo, en cuanto plan del gobierno* (pp. 294-295), confiriendo peculiar realce a la técnica escandinava de los presupuestos de capital (pp. 344-345) y a la técnica angloamericana

, inaugurada por el gobierno de Roosevelt, de los presupuestos de emergencia (pp. 346-347).

En definitiva, el lector encontrará aquí explicaciones muy interesantes sobre *la naturaleza política y los antecedentes angloamericanos de las más recientes innovaciones de la administración financiera federal mexicana*, nos referimos a la Secretaría de Programación y Presupuesto (pp. 305, 307) y a la Secretaría de la Contraloría General de la República (pp. 290 y ss., 355-356).

VII

Como se ha indicado, estamos ante un libro *formalmente* ajeno a las fuentes nacionales mexicanas y latinoamericanas. Criticarlo así sería, empero, fruto de una lectura primeriza y superficial: es cierto que son escasas las referencias formales a los países subdesarrollados o importadores de capital (pp. 155,156,298,330,332), y que, por momentos, las premisas teóricas parecen alejarnos, en su exigente severidad, de la sociedad mexicana (pp. 23 5-236, señalando la amplia difusión de la riqueza entre las clases sociales, la moralidad del personal político y administrativo, la sana administración presupuestaria, la publicidad para los negocios del Estado, como requisitos de un sistema de deuda pública). Pero, precisamente, *una recomendable segunda lectura de la agudeza científica y de la pedagogía con que están fundamentados los criterios de esta obra*, ponen de manifiesto la excelencia de esta investigación, la gran experiencia de su autor y la apasionada defensa que este libro logra estructurar, sin retóricas vanas, para la administración pública mexicana y la mejor eficacia de los cometidos del Poder Público a ella asignados.

En "abogados del diablo", sería quizá sugerible, para una próxima edición, una más cuidadosa presentación gráfica de la espléndida "médula substancial" de este volumen: ella ganaría en "penetración" si fuera acompañada de organigramas administrativos, cuadros estadísticos y, muy especialmente, de epígrafes numerados que permitieran hacer más precisas las correlaciones conceptuales, previamente presentadas en sumarios por capítulos. En el mismo sentido, sería muy útil anotar el texto con los recientes desarrollos constitucionales y legislativos federales los cuales, por cierto, parecen recoger desde 1976 (leyes de la reforma administrativa y reglas posteriores concordantes) criterios que subtienden la noble lucha nacionalista y revolucionaria en la cual se inscribe este libro.

