

BIBLIOGRAFÍA

- Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ DAVEY, Kenneth, *Financing Regional Government* 635

Zinoviev (*El Comunismo como realidad*) y de Igor Chafarevitch (*El fenómeno socialista*).

El autor concluye la posibilidad del fenómeno totalitario a las características y tendencias de la sociedad industrial avanzada, y que ésta por lo tanto corre siempre el riesgo de caer en el totalitarismo. Su agente catalítico no está sólo en lo exterior del individuo, sino también y sobre todo en su interior.

De esta hipótesis general, el autor pasa a revisar o replantear ciertas hipótesis. El totalitarismo no existió antes del siglo XX. Existen distintos regímenes despóticos en nuestro tiempo, con diferencia no sólo de grado sino de naturaleza. El totalitarismo es una especie de estado de naturaleza, de guerra perpetua de todos contra todos, bajo cobertura de la sociedad civil. Occidente puede sucumbir al contagio del virus totalitario. El totalitarismo es la forma patológica del desarrollo.

MARCOS KAPLAN

DAVEY, Kenneth, *Financing Regional Government*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1983, 193 pp.

El propósito principal del libro es servir de ayuda a los administradores y directores de finanzas públicas, y ser útil para los países del tercer mundo; pero la descripción de los sistemas financieros y el análisis de las experiencias fiscales se extiende también a los países industrializados de occidente.

En el libro se examinan los elementos de las finanzas gubernamentales regionales —la división de la responsabilidad del gasto público entre los niveles de gobierno, la asignación de fuentes directas de ingreso, la escala y naturaleza de los subsidios, las participaciones en impuestos y otros desembolsos, así como el ejercicio de los controles financieros— y los problemas que rodean su organización y manejo; pero se concentra en el ingreso gubernamental regional, en el aprovisionamiento de recursos para el gobierno regional más que en su uso; porque aquél ha sido comparativamente menos tratado. Analiza lo referente a gastos en tanto su naturaleza y escala afectan las necesidades de ingresos de las autoridades regionales, la forma en la que son distribuidos y su uso determinado o influido por los niveles más altos de gobierno.

Los problemas fundamentales de las finanzas regionales —cómo obtener y distribuir los recursos, y quién decide cómo hacerlo— son uni-

versales. Los medios para financiar al gobierno regional son casi desconcertantemente diversos. El autor identifica y clasifica esos métodos alternativos, y relaciona las diferentes maneras de abordar las vinculaciones entre gobiernos centrales y regionales. Para hacerlo describe los diferentes tipos de instituciones que integran la estructura del gobierno regional en los diferentes países, y cataloga las fuentes alternativas para su financiamiento; examina en detalle las fuentes de ingresos directos del gobierno regional, y trata los principales giros de imposición y otras fuentes mayores de ingresos; estudia las relaciones financieras de los gobiernos centrales con los regionales, los varios grados de discreción fijados al gobierno regional en la asignación de recursos, los diferentes métodos de canalizar ingresos centrales a las autoridades regionales, con atención particular en los subsidios y en las participaciones en impuestos; analiza los controles centrales sobre el manejo financiero regional, y por último da una visión panorámica relacionando los patrones de fuentes de ingreso regional, las asignaciones centrales y los controles financieros con el grado de discreción ejercido por los gobiernos regionales y los diferentes modos de abordar las relaciones entre el gobierno central y los regionales.

La obra es un estudio comparativo de los sistemas financieros de muchos países, por tanto se sirve de generalizaciones, lo cual no implica que el autor ignore que la operación de un sistema financiero es tan idiosincrático como la estructura histórica, geográfica, económica, social, política y constitucional en la que funciona.

A juicio del autor, el primer objetivo de las relaciones financieras entre el gobierno central y los regionales, es que el sistema escogido debe establecer entre los niveles de gobierno, una distribución racional de poder sobre la provisión y gasto de los recursos públicos; debe también suministrar un grado adecuado de servicios públicos totales para las funciones de servicio y desarrollo ejercidas por cada gobierno regional. En la medida de lo posible, el sistema debe repartir los gastos públicos equitativamente entre las regiones, y finalmente, el poder impositivo regional debe estructurarse distribuyendo con justicia la carga total del gasto público en la comunidad.

La primera fuente de tensión entre los dos niveles de gobierno está constituida por las crecientes demandas de servicios locales que deben ser proporcionados hasta en los rincones más remotos del país. En el tercer mundo, las consecuencias de la necesidad de aumentar el gasto público impelido por el rápido crecimiento, se complica con la rápida urbanización, porque la gente en las ciudades cuesta más. El problema aumenta porque el gasto regional debe ser seguro y adecuado, y ade-

más porque debe incrementarse la participación regional en los recursos públicos. En el tercer mundo se han adoptado programas de satisfacción de necesidades básicas como un modo dominante de la planeación para el desarrollo y patrocinio del gobierno central. En las décadas de los años cincuenta y sesenta, la forma preponderante de planeación central fue la inversión en grandes proyectos de desarrollo. La reacción ha hecho hincapié en el desarrollo descentralizado —las ventajas de la planeación regional basada en diagnósticos locales, e inversiones esparcidas en proyectos pequeños, localmente concebidos y ejecutados— y mientras mantengan un control suficientemente sobre su uso, los gobiernos centrales están interesados en descentralizar recursos.

La distribución de recursos entre los gobiernos centrales y regionales es un problema, la distribución entre las distintas regiones es otro. La competencia por recursos se basa en puntos de vista diferentes, las regiones ricas quieren disfrutar de lo obtenido por su mejor sentido empresarial, y resienten que parte de lo suyo vaya a vecinos despreocupados o negligentes; las regiones pobres se ven como víctimas olvidadas a las que se priva de inversiones que podrían hacer que igualaran la productividad y sentido de innovación de las más desarrolladas.

Por último —pero no menos importante— está la dimensión política del problema de las finanzas regionales; el conflicto sobre el control de recursos. El liderazgo político en cualquier jerarquía está ligado a una lucha por el grado suficiente de control sobre un nivel idóneo de recursos para mantener su base de poder, y a la necesidad de distribuir los beneficios esperados entre aquellos de los que depende su sostenimiento, para asegurar el cumplimiento con su ideología y con sus objetivos políticos.

En conclusión, dice el autor, las relaciones financieras reflejan sobre todo, un balance político. Los argumentos financieros entre el centro y las regiones no son sólo acerca de cuánto dinero debería ser usado, sino también quién debería tomar la decisión en cuanto a monto y forma de hacerlo. La distribución de recursos es un atributo y un medio de poder, de aquí que la demanda de autonomía financiera regional sea una demanda de división de poderes. El federalismo implica que la soberanía es divisible, aún así la noción de asociación está más fuertemente reflejada en los arreglos fiscales de países en los que la federación se constituyó por la amalgama de provincias o estados, que en aquellos en los que un fuerte gobierno central —aunque colonial— precedió a la elección del carácter federal. Por otra parte, hay países unitarios constituidos por regiones que históricamente arrastran tanta diversidad cultural que hace frágil la lealtad nacional, por lo que el

gobierno central tiene un fuerte respeto por el derecho a la discrecionalidad de las autoridades regionales sobre una parte sustancial de los recursos públicos. Mucho depende del grado de consenso sobre las políticas nacionales, del grado de disenso de ellas que las autoridades regionales pueden manifestar, y del grado de tolerancia nacional a tal disconformidad.

En última instancia, continúa el autor, la mayoría de los sistemas regionales dependen de la sensibilidad del gobierno central a su viabilidad financiera. Esto es materia de buena voluntad política; pero también de percepción burocrática. Los administradores centrales necesitan entre otras cualidades, habilidad para diferenciar los grados de discreción regional deseable para las distintas funciones, para identificar la capacidad para captar ingresos de las varias regiones, y para dejar márgenes para el uso no comprometido de recursos. Donde esa habilidad y buena voluntad faltan, aun los vestigios de discreción y autonomía regionales pueden preservarse sólo por la posesión de fuentes de ingresos independientes, que permitan perseguir la autosuficiencia. Para los gobiernos regionales, la consecuencia de esta tendencia es el control o la influencia sobre un campo decreciente de responsabilidades y una participación declinante en los recursos públicos.

La batalla sobre las finanzas de los gobiernos regionales tiende a dar por sentado que lo que beneficia al poder y a la riqueza de las autoridades regionales favorece a sus ciudadanos y contribuyentes en la misma medida. Tal presunción puede ser válida; pero no automáticamente. La pugna es no sólo sobre cómo usar el dinero, sino sobre quién decide cómo hacerlo. En última instancia, cómo son recaudados los impuestos y cómo son gastados, es más importante para los ciudadanos que quién los recauda y gasta. Determinar qué aleación de instituciones es capaz de producir con más sensibilidad las decisiones a este respecto, afirma el autor, queda fuera del alcance de su obra.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

ESCRIBANO, Carlos y Raúl Eduardo ESCRIBANO, *Alimentos entre cónyuges*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1984, 258 pp.

La obligación alimentaria es un tema poco recurrido y casi olvidado dentro de las monografías especializadas. Normalmente se le trata —un poco a la carrera— dentro de un texto general de derecho civil o fami-