

BIBLIOGRAFÍA

Dolores Beatriz CHAPOY
BONIFAZ

OSORNIO CORRES, Francisco Javier,
*Aspectos jurídicos de la administra-
ción financiera en México* 169

La propia división hobbesiana entre el Estado y el resto de la sociedad, que luego desarrollarán Locke y sus continuadores, estableció un corte particular entre lo "público" y lo "privado". Los economistas clásicos confirmaron este aserto, porque creían que el comportamiento de los agentes económicos se agregaban de manera autónoma en una totalidad racional y coherente. No lejos de este análisis se encuentran los estudios de James O'Connor: "Recientemente, en cambio, O'Connor (1984) ha demostrado cómo la ideología del consumo se ha vuelto cada vez más el talón de Aquiles de ese sistema porque provoca demandas que obligan a distraer fondos necesarios para la producción de bienes de capital..." (p. 125).

En suma, este conjunto de ensayos de José Nun, sobre diversos tópicos: sociedad civil, Estado, opinión pública, comunicación, constituye un excelente trabajo teórico para el estudio de los nuevos temas de la ciencia política; no analizados, por ahora, por el derecho político, que tiene ante estos problemas un dramático reto que enfrentar.

Luis DÍAZ MÜLLER

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 284 pp.

El autor es catedrático de derecho administrativo y de economía pública, su libro —en el que ofrece una imagen de conjunto de las normas jurídicas que rigen los procesos fundamentales de la actividad financiera del Estado mexicano— es el resultado de años de clases en esas materias.

El Estado surgido del proceso revolucionario de 1910 es —lo dice el autor— una entidad comprometida con el desarrollo de las condiciones materiales de la sociedad mexicana, que, por lo mismo, se ve en la necesidad de conducir los procesos económicos elementales y orientarlos hacia la satisfacción de las necesidades primarias de los sectores mayoritarios de la población, así como de impulsar las actividades y sectores que intervienen en el proceso económico nacional.

El Estado mexicano ha utilizado sus actividades financieras como una herramienta primordial en la promoción del crecimiento, tanto mediante la participación directa en los procesos económicos de producción, como por medio de la promoción, orientación y fomento

de las actividades que efectúan los sectores sociales y privado. Al inducir al desarrollo a través de la administración de los recursos públicos de acuerdo con las políticas, planes y programas estatales de desenvolvimiento, la administración financiera estatal se convierte en el principal motor del progreso nacional.

Es por eso que el autor, al analizar las disposiciones jurídicas que norman el ejercicio de la actividad financiera estatal, enfatiza el estudio de los conceptos relativos a la rectoría económica del Estado que le corresponde con el propósito de promover una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, por lo que debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. En estas funciones deben concurrir los sectores sociales y privado, subeditados ambos a criterios de equidad social y sometidos a las modalidades que dicte el interés público.

Su principal instrumento, la planeación democrática, se proyecta basándose en un esquema global, considerando los recursos disponibles para programar su adecuado destino; pero su ejecución no obedece a un esquema rígido, sino a un modelo que permite ajustarla a los cambios que su aplicación vaya exigiendo.

Hace notar el propio autor que dos son los capítulos de cardinal importancia: los que tratan de los ingresos públicos y del gasto público. En el primero revisa las principales fuentes del financiamiento estatal y sus alcances; en el segundo examina las características y principios que norman el ejercicio del gasto público.

Es en materia de tributación donde se nota la relación más estrecha entre lo jurídico y lo económico. Ofrece el autor una visión general de lo que la legislación y la doctrina mexicana establecen en materia de ingresos, y analiza las entradas que obtiene el Estado para su existencia y sostenimiento, así como para mantener el ejercicio de su soberanía, siendo indispensable la captación de medios económicos que cubran las erogaciones propias de estas actividades.

Tocante al presupuesto de egresos es muy interesante el estudio comparativo que hace el autor entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas atendiendo a varios elementos de comparación, entre ellos la utilidad para la planeación, la determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto, y la evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos.

La administración paraestatal es una estructura esencial del Estado, particularmente en sus procesos de orientación y promoción del desarrollo. Asimismo, es la estructura a través de la cual el Estado presta servicios a la sociedad, explota y produce bienes estratégicos

y prioritarios para el desarrollo —preservando la soberanía de la nación sobre algunos bienes—, y garantiza que su explotación se acomode a los requerimientos del desarrollo nacional.

El autor da una visión de lo que son las entidades paraestatales a través de opiniones vertidas por juristas especializados, así como a través de su regulación en la legislación vigente; parte de su evolución histórica, y determina la situación de la administración financiera de dichos organismos, y la relación que tienen las empresas públicas con el Ejecutivo Federal.

Mayoritariamente el gasto público se ejerce por conducto de este ramo de la administración, hecho que es expresión suficiente de su importancia. Empero, falta de un adecuado sistema de control de la actividad financiera y programática de la administración descentralizada, lo que impide que la sociedad reciba de las empresas del Estado los beneficios y seguridades que justifican su existencia.

Analiza también el autor el crédito de la nación, que tradicionalmente ha ocupado un espacio importante en la doctrina. La historia de las finanzas del Estado mexicano no puede entenderse al margen de esta figura y es innecesario subrayar la importancia que actualmente tiene para el país la contratación del crédito internacional.

En este trabajo se reflexiona tanto sobre los aspectos del crédito interno como sobre la contratación del crédito internacional; pero el estudio se centra en el análisis de la deuda pública externa en atención a la importancia que reviste en la crisis financiera suscitada en México a partir de 1982. Aunque la preocupación fundamental del autor consiste en desarrollar el análisis jurídico del fenómeno de la deuda pública en México, y de los mecanismos jurídicos para su control, la propia naturaleza de ella lo obliga a recurrir a elementos de otras ciencias como la economía y la política, y a las relaciones internacionales.

Asimismo hace notar que la contratación de la deuda pública está concebida prácticamente como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, aunque de ella depende en gran medida la estabilidad financiera del país, y los desaciertos en su gestión ponen en severos riesgos la soberanía de la nación.

El proceso de revisión del ejercicio del gasto público constituye una manifestación fundamental en el proceso administrativo, por lo que el autor dedica un capítulo a explorar este tema, en el que destaca la importancia del proceso de control y de los principales dispositivos que operan tanto en el interior del Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo. Subraya el autor la vinculación de un

sistema presidencial asfixiante con la debilidad de los mecanismos y procedimientos de control, revisión y evaluación de la política financiera del Estado.

No estaría completa la obra si el autor hubiera olvidado abordar el examen de la administración de las finanzas a nivel estatal y municipal; el carácter federal del Estado mexicano lo obligaba a ello, y lo hace a pesar de la escasez de material disponible, llamando la atención hacia la importancia de su estudio. Afirma el autor que el Sistema de Coordinación Fiscal ejemplifica con gran claridad cómo la utilización de un instrumento financiero genera por una parte la limitación presupuestal y administrativa para las entidades federativas, y por la otra su subordinación e incapacidad política, y por ende la concentración excesiva de poderes en el presidente de la República.

Dentro de la administración financiera del Estado mexicano es de importancia fundamental el sistema bancario y su desarrollo, situación evidenciada por el proceso de nacionalización de la banca de 1982 y su reversión en 1990. El autor estudia los antecedentes de la banca mexicana desde la época precortesiana, y continúa siguiendo las sucesivas etapas históricas hasta llegar a la época actual.

Finaliza el autor considerando el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, enfocando su reflexión fundamentalmente desde la perspectiva de la sana administración de los recursos estatales, señalando los alcances constitucionales y prácticos del programa de renovación moral propuesto por el presidente De la Madrid.

En el análisis del mismo presenta el autor una reseña histórica en la que se hace patente el interés de los gobernantes para dar un tratamiento apropiado al problema de la corrupción para revertir las características negativas de la misma, y diferencia así las características peculiares de los distintos ordenamientos jurídicos que han regido este sistema de responsabilidad a lo largo de la historia de México.

Este es el contenido de *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. Salta a la vista que es un trabajo muy completo en el que a través de un análisis serio de las características y elementos jurídicos y técnicos que explican, condicionan y hacen aplicable la actividad financiera del Estado, el autor dilucida con sencillez y gran rigor académico el sentido de circunstancias cruciales para el país, y el de las normas que las rigen. Es después de una descripción detallada de la administración financiera y de hacer su análisis jurídico, que plantea fundamentadamente sus razonamientos críticos del

instrumento que con toda justeza considera el motor de la actividad estatal, que por lo mismo requiere un profundo conocimiento y un adecuado manejo de la estructura normativa que la rigen.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

PÉREZ ROYO, Javier, *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, 214 pp.

El tema de la reforma constitucional resulta siempre importante pues dada la peculiar naturaleza que ofrece la Constitución, nos obliga a que reflexionemos con mayor profundidad las implicaciones que acarrearía cualquier modificación a las bases ideológicas, políticas, económicas, etcétera, que sustentan a determinada sociedad.

Entre las particularidades que ofrece la Constitución señaladas en este estudio, se encuentran las siguientes: es la única norma que contiene previsiones que determinan el procedimiento a través del cual se han de realizar los cambios, modificaciones o adiciones en su texto; su superioridad frente a las demás normas que conforman el orden jurídico; y su contenido esencialmente político.

En el primer capítulo, el destacado tratadista español aborda la experiencia de la reforma constitucional en los Estados Unidos de América, en virtud de que es allí en donde de manera más clara se aprecia lo que entendemos por una Constitución escrita, y en la que expresamente se contempló el procedimiento a seguir para su reforma.

Por otra parte, es también en el constitucionalismo norteamericano en donde la reforma constitucional adquiere perfiles singulares, cuando se determina la existencia de un órgano especial encargado de realizar dicha tarea, y establecer un procedimiento más complejo para su reforma en relación al que se observa para modificar la legislación ordinaria.

Con la consagración de estos lineamientos en la reforma constitucional se pretendió reafirmar la superioridad de esta norma dentro del ordenamiento jurídico, resaltar su carácter fundamental, no que fuese el mecanismo operativo para adecuar la norma constitucional a los acontecimientos históricos.

Dicho en otros términos la reforma constitucional así establecida constituyó en realidad un instrumento democrático de protección de sus principios en ella contenidos.