

Las finanzas municipales recientes en Francia

El impacto del "medio" exterior, ¡el fin del Estado central protector!

Por Robert Hertzog *

*Las perplejidades de la inserción de lo municipal en lo comunitario europeo configuran una alerta para latán desnivelada y algo frívola organización político-administrativa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Naturalmente, Europa tiende a la maduray equilibrada configuración de una comunidad contrapuesta a la superasimétrica zona de libre comercio norteamericana, pero precisamente esta asimetría es inviable en el mediano y largo plazos, al excluir cuestiones político-administrativas, laborales, culturales, religiosas, migratorias, etc., en una versión "amputada de la mitad del universo relevante". Ahora bien, la muy diferente vida municipal entre la Norteamérica Sajona (Canadá anglófono y Estados Unidos de América) y la Norteamérica Latina (Quebec y México), terminará planteando en México una revisión desgarradora de la semántica constitucional del artículo 1 J 5 y concordantes de la Constitución federal. No es posible ni la formación ciudadana ni la vida municipal, sin colocar directamente a nuestros municipios como corresponsables de la economía (a pesar del literal E de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional) y como interlocutores de la presión del librecambismo que pretende diluir la especificidad política, social, económica y cultural de la Nación mexicana. Esta contribución plantea los jalones, las contradicciones pero también las fortalezas de las diversas naciones europeas, que asimilan a nivel municipal los inevitables "contagios" institucionales generados por la Unión Europea, sin complejos pero ciertamente con la indismayable convicción de que su futuro sólo vale mediante la forja madura de mejores herramientas jurídicas, administrativas y financieras, así como de recursos humanos realmente competentes y rigurosamente entrenados para el ejercicio de las funciones y la ejecución de los cometidos municipales(LCP).***

The perplexities raised from the insertion of the municipal matters into the European Community context are an alert before the unbalanced and superficial politic-administrative organization of the NAFTA. Certainly, Europe tends to the mature and balanced configuration of a community, in opposition to the super-asymmetric Northamerican free-trade zone. However, this asymmetry is not feasible in the médium and long terms, since it exeludes politic, administrative, labour, cultural, religious and migratory matters, among others, in an "amputated from the rest of the relevant universe" versión. The very different municipal life between the Saxon Northamerica (English-speaking Cañada and the United States of America) and the Latin Northamerica (Quebec and México), will end setting forth a heartrending revisión of constitutional article 115 and others concurring. Neither the citizenship generation enaetment ñor the municipal life are possible without placing municipalities directly as co-responsibles of the economy (despite paragraph E of the XXIX fraction of constitutional article 73) and as interlocutors of the free-trade pressure that aims to weaken the Mexican politic, social, economic and cultural particularity. This work sets forth the struggling, the contradictions as well as the strong points of the different European nations that assimilate, in the municipal level, the unavoidable institutional "contagions" generated by the European Union, without complexes but certainly with the conviction that their future is worthwhile only through the mature forging of better juridic, administrative and financial tools, and with truly competent human resources, rigorously trained for the excecution of the municipal functions and aims

* Catedrático por oposición y Director del Centro de Investigaciones Administrativas y Financieras en la Universidad Robert Schuman (Estrasburgo III); miembro del Consejo Científico de la *Revue française de /manees publiques*; profesor visitante en la Universidad Autónoma Metropolitana / Azcapotzalco, en el III Coloquio Internacional "Deuda Externa y Derecho" (México, 1996).

*** Traducción del original francés, sumario, epígrafes y anotaciones, por el profesor León Cortiflas-Peláez (UAM / Azcapotzalco, Ciudad de México); ex-Maestro Asistente en la Univ. de París I (Panteón-Sorbona); investigador honorario de la *Alexander von Humboldt-Stiftung* (Bonn-Tlíbingen, Alemania).

Sumario: 1.Reforma silenciosa, un ambiente aleatorio./ 2. Plan de esta breve contribución. / I. Un sistema tradicionalmente protegido. / 3. La sobreprotección tradicional. / 4. A)... el Estado protector. / 5. B)... un sistema proveedor de seguridad. / II. La apertura tradicional; concurrencias y novedades. / 6. Desestabilización de la "especificidad francesa". / 7. A) Colectividades en competencia. / 8. B) Mimetismo y contagio federal. / 9. C) La presión creciente del derecho comunitario. 111. Las finanzas municipales expuestas a la apertura económica. / 10. Fluidez económica e invención de nuevas herramientas de gestión municipal. /II. A) Las colectividades sometidas a las estrategias territoriales de las empresas. / 12. B) Las finanzas municipales colocadas en contacto directo con la economía. / IV. La apertura financiera: efectos ambiguos. / 13. Dcsregulación e integración comunitaria. / 14. A) Más libertades y mayor complejidad. / 15. B) Aumento de los controles. / V. Conclusiones: / 16. El efecto de las tijeras. / 17. a) La presión sobre los ingresos. / 18. b) El reto de adaptación para sus estructuras de gestión. / 19. c) La exigencia de un personal técnicamente competente. / 20. d) La inadaptación de la normatividad presupuestaria y contable. / 21 e) El problema de la solidaridad ante las desigualdades territoriales. / 22. t) El problema de las relaciones entre finanzas municipales y ciudadanía. / 23. g) La cuestión de los financiamientos cruzados. / 24. h) La conciliación de aptitud y flexibilidad.

Introducción

I. *Reforma silenciosa, un ambiente aleatorio.* Para quien intenta un trabajo de prospectiva, lo más seguro es buscar la detección de los efectos del sistema, puesto que los ritmos de las instituciones y de las finanzas públicas son lentos.

Las finanzas municipales son arrastradas por un movimiento que toca a uno de sus cimientos capitales.

Una gran reforma silenciosa se encuentra en marcha: la garantía de estabilidad y de seguridad, una de sus características más constantes y fundamentales, se borra progresivamente.

Estas finanzas, tradicionalmente colocadas en situación protegida contra el mundo exterior, el de la economía y el de la coyuntura así como el de la competencia interinstitucional, se encuentran actualmente cada vez más directamente expuestas a la acción de su ambiente "environnement", el cual a su vez se vuelve más aleatorio.

Mientras que el sistema financiero municipal fue construido sobre la permanencia de las instituciones y la continuidad de los mecanismos de financiamiento, las administraciones municipales sufren los efectos de cambios institucionales importantes,¹ y se encuentran expuestas directamente al viento de la economía, al mismo tiempo que sus financiamientos son profundamente sacudidos por fenómenos frecuentemente de lejano origen.

El cambio afecta por lo tanto a la vez al ambiente de las colectividades municipales y a la relación que éstas tienen con él.

2. *Plan de esta breve contribución.* Veremos sucesivamente a continuación cuatro apartados principales, se

guidos de algunas conclusiones ciertamente preliminares:

I. *Un sistema tradicionalmente protegido* (numerales 3 al 5);

II. *La apertura tradicional: concurrencias y novedades* (numerales 6 al 9);

III. *Las finanzas municipales expuestas a la apertura económica* (numerales 10 al 12);

IV. *La apertura financiera: efectos ambiguos* (numerales 13 al 15); para terminar con unas

V. *Conclusiones* (numerales 16 al 24).

I» Un sistema tradicionalmente protegido

3. *La sobreprotección tradicional.* Que las finanzas municipales francesas hayan funcionado en un sistema sobreprotegido es una evidencia tal que la recordaremos sólo para mejor pintar seguidamente el contraste.

Al respecto, articularemos este apartado en dos puntos, respectivamente:

4. *A) El Estado protector.* Durante casi dos siglos, el Estado fabricó una pantalla entre las finanzas municipales y la economía y asumíó un papel de amortiguador de las evoluciones económicas o de las variaciones coyunturales.

Además, por sus potestades tutelares, hacía de mediador obligado con el exterior.

La fiscalidad directa e indiciaria es por naturaleza poco sensible a los flujos económicos. Esta fue una de las razones de la negativa del Senado francés en 1917, para que los impuestos municipales² tuvieran su base en los ingresos.

1. Tales como la separación entre las administraciones del Estado central y las colectividades municipales, que convierte al propio Estado en un elemento del ambiente exterior.

2. Cfr., para la realidad jurídica mexicana: GARZA-GONZÁLEZ, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, Ciudad de México: Porrúa, 17ª ed., 1992, XVI + 1025 pp., esp. pp. 240- 248; HUERTA-ÁVALOS, Manuel, *Finanzas municipales*, tesis de licenciatura con mención honorífica, Naucalpan de

A comienzos de los años setenta, la Comisión encargada del estudio de una reforma del derecho de patente, descubrió en este antiguo tributo virtudes auténticas, señaladamente que no dependía de los resultados contables de las empresas y no era afectado ni por los ciclos económicos, ni por las políticas de los empresarios.

Los impuestos directos que se enteran a las colectividades municipales corresponden al monto inscrito en su presupuesto, éste mismo igual al producto teórico obtenido por aplicación de la tarifa votada sobre las bases conocidas, mientras que lo recaudado está muy por debajo de dicho producto, a veces en más de un treinta por ciento.³

Hasta mediados de los años ochenta, el costo de los empréstitos era determinado por la administración, gracias a la indexación de los intereses pagados por las colectividades municipales sobre los intereses servidos a los depositantes en libretas de caja de ahorros, cuya remuneración depende de decisiones administrativas.

El financiamiento de las inversiones municipales se encontraba de este modo cubierto de las fluctuaciones de los mercados financieros.

La gestión de tesorería de las colectividades municipales fue inexistente durante mucho tiempo, la única política deliberadamente practicada por los responsables municipales era el acaparamiento de los empréstitos para conservar un suficiente fondo de operaciones que los protegiera de toda sorpresa.

Como los intereses pagados sobre estos empréstitos eran de tarifa negativa, la inflación ocultaba el carácter antieconómico de semejantes prácticas.

Las transferencias del Estado se calculaban sobre bases ficticias que garantizaban una progresión neta de año en año.

Tal fue el caso con la dotación global de funcionamiento (**DGF**) cuyo monto anual era fijado en función de la legislación vigente sobre el IVA en 1979, cualesquiera fuesen los cambios ulteriormente efectuados sobre éste.

El régimen de los egresos fue concebido de manera de asegurar una cierta seguridad y delimitar las iniciativas de los responsables municipales.

La retribución de los servidores públicos municipales debía ser alineada sobre reglas nacionales y no dejada a acuerdos o reglamentos municipales.

El derecho de los contratos racionalizaba las compras.⁴ El otorgamiento de ayudas a las empresas y a los agentes econó

Juárez: UNAM / Cainpus "Acatlán", División de Ciencias Jurídicas, 1988, 308 pp.; CORTIÑAS-PELÁEZ, León y HUERTA-ÁVALOS, Manuel, *Propuestas sobre finanzas municipales*, estudio de Reforma Fiscal dentro de la Modernización de la Administración Pública, Ciudad de México: IEPES, mayo de 1988. 16 IT.

3. Conseil des Impôts, *JOe rapport relatif à la fiscalité locale*, 1989, t. 2, p. 477 ss.

4. Cfr., en derecho mexicano, la reciente contribución del profesor LOPEZ-ELIAS, José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, Ciudad de México: UNAM/IU, "prólogo" de Héctor FIX-ZAMUDIO, "Estudio preliminar" por León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1999, XLI + 318 pp.

micos era encuadrado por una reglamentación muy compleja.⁵ En esta materia, la jurisprudencia del Consejo de Estado fue motivada, tanto por el cuidado de proteger las finanzas municipales contra políticas azarosas, como por la voluntad de hacer respetar las leyes de la concurrencia en el mercado.

En síntesis, la economía pública municipal fue esencialmente reglamentada, administrada, más que gestionada.

Como lo recordó el Tribunal de Cuentas en un notable informe,⁶ la organización de las relaciones entre el Estado y las colectividades municipales, históricamente explicable, nos viene

"De una antigua concepción, según la cual las colectividades municipales no son sino desmembramientos tolerados del Estado, apenas autónomas y siempre vigiladas. . . Esta idea básica, hoy abandonada, inspira todavía la reglamentación y los procedimientos. Con ella, todo el sistema contable de las colectividades municipales y de sus relaciones financieras con el Estado se encuentra descontextuado. En efecto, se combina incómodamente con la descentralización y sigue funcionando como si su ambiente hubiera permanecido inmutable. Apartándose de las realidades, el riesgo es que sea cada vez menos adaptado a su objeto".⁷

5. B) *Un sistema proveedor de seguridad*. Por la reglamentación que producía, por las políticas públicas que definía y ejecutaba a nivel local, por el papel de consejero de sus servidores públicos municipales (subprefecto, etc.), el Estado era el principal productor del "artefacto" que rodeaba a las administraciones municipales.

Por sus servidores y por los procedimientos que el Estado definía, las administraciones municipales tenían acceso a la decisión en la materia municipal.

Por lo demás, el Estado era un intermediario obligado, sea en las relaciones con otros organismos públicos o privados, sea con las instituciones internacionales o extranjeras.

Esto tenía ventajas considerables, buscadas deliberadamente.

Siendo el Estado un interlocutor conocido, con quien las relaciones aún las conflictivas estaban codificadas, los responsables municipales avanzaban en terreno balizado.

No tenían que ser expertos en previsión económica: bastaba que supieran aplicar las instrucciones administrativas.

Un proyecto de inversiones acaparaba menos tiempo para su concepción que los cabildeos y procedimientos requeridos para la obtención de subvenciones y autorizaciones decisivas.

5. Al respecto, véase, la espléndida y aún inédita tesis de GARCÍA, Filiberto, *"Aspectos jurídicos de la intervención del poder público, a través del fomento, en la economía (El caso de los estímulos)"*, Naucalpan de Juárez: UNAM/Campus "Acatlán". 6 1988, 463 pp., in totum.

6. Cour des Comptes, *La gestión de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, noviembre de 1991.

7. *Ibidem*, p. 132.

Al mismo tiempo, el Estado ponía sus especialistas (ingenieros, contadores, juristas, fiscalistas, estadísticos) a disposición de los responsables políticos, para que aquéllos, por cuenta de las colectividades municipales, ejercieran tareas técnicas de alto nivel de formación, éste generalmente carente en los servidores públicos comunales.

De este modo, el sistema francés había construido mecanismos de una sociedad asimétrica, con un juego de papeles ("el prefecto y sus notables") en el cual cada socio tenía poderes de acción sobre los otros y recíprocamente.

Ahora bien, los "electos" municipales tenían acceso al centro nacional del poder. Por su fuerte presencia en el parlamento y en el gobierno controlaban al Estado, no tanto para hacerle hacer lo que querían, máxime que carecían de una política con- certaday unificada, pero sí al menos para impedirle la adopción de medidas que juzgaban inaceptables o para obligarlo a asumir aquéllas que imponía una situación de crisis.

Siendo relativamente estable, este sistema funcionaba por el empuje de crisis periódicas, puesto que evidentemente no estaba al abrigo de los cambios que se producían en la sociedad.

Pero estos no eran asumidos por cada uno de los actores: necesitaban una reorganización del funcionamiento del sistema, en condiciones tales que éstas mismas estaban ampliamente normativizadas.

Una perfecta ilustración y hasta la dimensión del sistema nos la brinda la importancia de las compensaciones que atiborran la legislación financiera municipal.

Cada vez que el Estado quiso, al servicio del interés general, la adaptación del derecho a nuevas circunstancias, se vio obligado a acordar compensaciones que garantizaban la continuidad y la seguridad de los financiamientos, las cuales automáticamente limitaban el impacto de la reforma decidida.⁸

Actualmente, prácticamente todas estas características han cambiado en el sentido de una menor previsibilidad y seguridad.

Los reductores de incertidumbre de comienzos de la segunda mitad del siglo XX,⁹ tales como las diferentes

formas de planificación regional organizada o de programación regional han sido abandonados, por carencia de éxito o de perseverancia. Particularmente desde los años ochenta, las nuevas ideologías les son por lo demás poco favorables.

II • La apertura tradicional: concurrencias y novedades

6. *Desestabilización de la "especificidad francesa"*. Las instituciones francesas se desarrollaron durante mucho tiempo en un contexto nacional¹⁰ en el que tenían su coherencia y su fuerza conceptual propias, traduciendo una "especificidad francesa" que parecía irreductible.

Las reformas realizadas durante la década de los ochenta han desestabilizado el sistema anterior, sin afianzar empero completamente el nuevo, en un contexto de cambios de origen externo.

Al respecto, articularemos este apartado en tres puntos, respectivamente: A) *colectividades en competencia*; B) *mimetismo y contagio federal*; y C) *la presión creciente del derecho comunitario europeo*.

7. A) *Colectividades en competencia*. La creación de tres colectividades autónomas y sin relaciones de subordinación ha dado nacimiento a un sistema multipolar, en el cual la tradicional regulación prefectoral deja de funcionar y no es reemplazada sino por relaciones complejas entre colectividades.

La competencia se resiente entre colectividades de la misma naturaleza (entre ciudades o entre regiones), pero puede serlo aún más entre colectividades de naturaleza diferente (ciudades-departamentos, departamentos-regiones).

Los principales efectos financieros son el empuje al gasto, señaladamente el reputado por su atracción económica o su visibilidad mediática, y la práctica de los cofinanciamientos; esta última, unánimemente denunciada, es empero un elemento esencial de regulación del sistema, ya que permite a cada colectividad influenciar a las otras, sin dejar de preservar el mito de su igualdad.

La práctica de los cofinanciamientos conduce también, necesariamente, a un continuo desbordamiento de las competencias (universidades, tren expreso de alta velocidad, investigación, etc.).

8. A pregunta expresa del profesor Hertzog, nos atrevemos a reconocer que esta "dialéctica" del freno y del acelerador es una constante en la vida político-administrativa de México, no sólo en la coyuntura multipartidista de estos años noventa, sino desde siempre en las negociaciones requeridas entre las complejas fracciones del otrora "partido dominante" (1929-1997). Al respecto, véase. TORRES-ESPINOSA, Eduardo, *Bureaucracy and Politics in México (The case of the Secretariat of Programming and Budget)*, th. London School of Economics (Dr. phil.), Aldcrshot / Brookfield: Ashgate, 1999, XV + 279 pp.

9. Cfr., CHILLÓN-MEDINA, José María, "Sur la valeur en droit des plans économiques en France: fait ou perspective", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" del profesor Marcel Waline [ahora, como pequeño artículo del propio WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en Ciudad de México: *Alegatos*, núm. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"], i Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969, en el vol. V, pp. 383-507, y su bibliografía.

10. Cfr., DEBBASCII, Charles, "La cinquième République et l'administration", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" del profesor Marcel Waline [ahora, como pequeño artículo del propio WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en Ciudad de México: *Alegatos*, núm. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"], Madrid:

En materia de ingresos, la competencia radica en el hecho imponible común de los impuestos directos, en la búsqueda de las subvenciones, hasta en los efectos de exclusión en los préstamos.

El proyecto de una especialización de los recursos según las categorías de las colectividades, proyecto regularmente afirmado aunque realizado sólo en débil medida, topa rápidamente con sus límites: inadecuación de cada impuesto respecto de los gastos de una colectividad determinada, ausencia de nuevos "yacimientos" fiscales explotables por las colectividades locales.

El beneficiado será aquél que, durante más largo tiempo, sabrá preservarse márgenes de maniobra financiera, para continuar el juego de las intervenciones en todas las direcciones posibles.

8. B) *Mimetismo y contagio federal*. La integración europea no implica la adopción de un modelo institucional de administración pública y la Unión Europea no podrá imponer una forma determinada de descentralización.

Sin embargo, hay fuerzas de armonización en operación. La una se debe simplemente al mejor conocimiento que ahora tienen los responsables de cada país respecto de las instituciones de los otros.¹¹

De ello resulta un efecto espontáneo de arrastre, derivado de la voluntad de imitar en el vecino instituciones que aparentan garantizar mejor las libertades municipales o la eficacia de la gestión pública.

Ejemplos al respecto, se encuentran en la gestión de tesorería, el hallazgo de nuevos productos financieros o modalidades de gestión de los cometidos del poder público.

Más ampliamente, la construcción europea populariza el modelo federal y sus conceptos.

11. Así, por ejemplo y muy señaladamente, las de la República Federal de Alemania: cfr., STERN, Klaus, "Das Kommunalrecht in der Mitte des 20. Jahrhunderts", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" del profesor Marcel Waline [ahora, como pequeño artículo del propio WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en Ciudad de México: *Alegatos*, núm. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"], Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969, en el vol. IV, pp. 1109-1137, con su bibliografía que comprende fuentes clásicas y modernas, inclusive de la extinta República Democrática Alemana (pp. 1135-1137).
12. "Amén de los "clásicos" (Otto MAYER en sus inolvidables obras foja- das en los tiempos "franco-alemanes" de la Universidad de Estrasburgo, son aún hoy memorables en la misma universidad y entre otras las aportaciones de Charles EISENMANN, Marcel DAVID, Robert KOVAR, RIEG y Ph. WEILL; y, desde el Centro Jurídico Franco- Alemán de la Universidad del Sarre, las de Paul-Marie GAUDEMET y, fundamentalmente, de Michel FROMONT), importa el señalamiento para los juristas ibéricos y de América Latina y en la misma Universidad del Sarre, de un actualísimo "nieta académico" de Mayer. Nos referimos a la consistente construcción de AUTEXIER, Christian, *L'administration de l'enseignement en République fédérale d'Allemagne*, Paris: L.G.D.J., 1975; *L'administration publique en République fédérale d'Allemagne*, Paris: Economica, 1983; *Introduction au droit public allemand* Paris: Presses Universitaires de France, 1997, 381 pp., esta última configurando una "presentación" del derecho alemán contemporáneo para los juristas de cultura francesa, que su autor imitando la impar contribución de Mayer se propone "gemelizar" con una similar introducción en lengua alemana al derecho público francés.

Con la seducción propia del modelo alemán,¹² reputado por sus exitosas realizaciones, ello conduce a una especie de contagio del federalismo sobre las instituciones descentralizadas¹³ y a la recepción en derecho francés de conceptos y principios hasta ahora poco familiares.

Así, la subsidiariedad, actualmente invocada con cualquier pretexto,¹⁴ la garantía constitucional de la autonomía municipal,¹⁵ el principio de la participación aplicada bajo la forma de la co-administración,¹⁶ la distribución equitativa de las fuentes financieras particularmente la horizontal entre las unidades administrativas territoriales; esta última, tiene recientemente en la Francia de los años noventa algunas aplicaciones notables (entre otras, el Fondo de corrección de los desequilibrios regionales, la reforma del Fondo nacional de distribución equitativa del tributo a las profesiones, la creación del Fondo de desarrollo rural).¹⁷

13. Desgraciadamente y por el contrario, la retórica del artículo 115 y concordantes de la Constitución federal mexicana de 1917, inclusive en su enmendado tenor vigente en el año 2000, parece llevada a perdurar en el tercer milenio y, por lo menos, en el periodo 2000-2006. La lucha electoral previa elude y/o desdeña el tema.
14. En derecho mexicano, criticando esta concepción vaticana contraria a la presencia *principal* (Constitución federal de 1917, en sus artículos 25 a 28, 73 fracción XXIX, 131.2., eje.) del Estado en la conducción de la economía, véase. CORTINAS-PELÁEZ, León (dirección), *Introducción al derecho administrativo*, Ciudad de México: Porrúa, T ed., 1994, 363 pp., esp. 17-87, 177- 218 y 219-253.
15. Cfr., la obra toda de BACHOF, Otto, quien se integra junto con WOLFF a la obra *Verwaltungsrecht I, II y III* [Derecho Administrativo I, II y III], de 1974 a 1978 y continuada, por muerte de WOLFF en 1976 y jubilación de BACHOF, desde 1987 por Rolf STOBER; anteriormente y desde 1974, esta obra fue publicada bajo la autoría de WOLFF - BACHOF, respectivamente en los tomos I (1974), II (1976) y III (1978). Aquí preferimos citar esta magna obra en su ultimísima versión, respecto de la autonomía municipal: WOLFF - BACHOF - STOBER, *Verwaltungsrecht II*, München: Beck, 5ª ed., 1987, LI + 659 pp., § 85 a 92, pp. 25-173.
16. En este sentido, y respecto de la proyección del germánico "federalismo de ejecución", en sus posibles modalidades española y mexicana, pueden verse: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid: Civitas, 1985, 486 pp., esp. 41 ss. y MONTAÑEZ-OJEDA, Jorge, "Federalismo tributario en: México", *Tribunal Fiscal de la Federación -50 años al servicio de México*, ciudad de México: Fideicomiso para la investigación del derecho fiscal y administrativo, 1986-1988, 6 vols., 370 + XXIV / 1090 + 830 + 756 + 922 + 935 págs., en su t. V, 1988, pp. 429-464. Personalmente, hemos intentado realzar esta convergencia en "Defensa del federalismo" de los profesores García de Enterría y Montañez Ojeda, en nuestra "Introducción general: De tres maestros del derecho financiero" al *Libro- Homenaje a los profesores Ernesto Flores Zavala, Sergio Francisco de la Garza y Alfonso Cortina Gutiérrez*, coordinación del prof. Antonio Jiménez-González, ed. Secretaría general de gobierno del estado de Jalisco y facultad de derecho de la Universidad de Guadalajara, 1995, 425 pp., esp. pp. 357-425, particularmente en nuestros numerales 63 a 82.
17. En derecho mexicano, en su versión prístina del 27 de diciembre de 1978, así como en sus no siempre felices adiciones y modificaciones, véase, la Ley de Coordinación Fiscal, relativa a las participaciones de los Estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales, justamente criticada por sus inequidades centralistas: en este sentido, pueden verse las contribuciones del regiomontano TREVÍÑO-MARTÍNEZ, Alejandro, *Les accords de coordination au Mexique (une nouvelle approche administrative dans le cadre fédéral)*, th. Univ. de Paris II (doctorat de l'Université), 1980, 473 pp.; y la del inolvidable Maestro sinaloense RETCHKIMAN, "Estado, federalismo y concentración en México", con "Presentación" de Jorge CARPÍZO- MCGREGOR, en RETCHKIMAN-KIRK, Benjamín y GIL-

9. C) *La presión creciente del derecho comunitario.*¹⁸ Si las disposiciones directamente relativas a las colectividades municipales en cuanto tales son algo escasas, son empero numerosas las medidas generales grávidas de consecuencias inmediatas o inducidas.

El régimen europeo de la fiscalidad indirecta, por ejemplo, prohíbe que ésta sea libremente utilizada para alimentar los presupuestos municipales.

Pero la novedad con mayores repercusiones radica en que las fuentes del derecho comunitario escapan completamente a la influencia de las autoridades municipales.

En contraposición con su pobre acceso al "legislador" europeo, en sus respectivos Estados nacionales los responsables municipales tienen medios de acción sobre el legislador nacional, sea mediante una representación formal en la cámara alta (*Bundesrat* en la República Federal de Alemania), sea por efecto de la acumulación de mandatos ante órganos tanto locales como nacionales.

Ahora bien, en la medida en que las decisiones del "legislador" europeo conciernen cada vez más a materias de la incumbencia de las administraciones municipales (contratos públicos, fiscalidad, ambiente, normas técnicas o sanitarias, protección social, etc.), se genera un aumento de los riesgos de conflictos o de disfuncionalidades.

¿Tendrán que seguir las colectividades municipales pasando por el Estado nacional para asegurar la defensa de sus intereses a nivel europeo?¹⁹

Ciertamente no será el modesto Comité de las regiones, colocado por el tratado de Maastricht en la órbita del Comité Económico y Social, quien ejercerá la representación de los intereses territoriales.

En cuanto garante de la legalidad, el Estado nacional será un contralor cada vez más atento a la aplicación del

VALDIVIA, Gemido, *El federalismo y la coordinación fiscal*, ciudad de México: UNAM/IU., 1981, 103 pp., esp. 7-31.

18. Cfr., los múltiples trabajos recientes, desde la cátedra "Jean Monnet" de la Universidad de Würzburg, del profesor Dieter Hclimit SCIEIUNG.

19. Aquí cabe una precisión respecto de la municipalidad mexicana, en el nuevo mareo del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Las perplejidades de la inserción de lo municipal en lo comunitario europeo configuran una alerta para la tan desnivelada y algo frívola organización político-administrativa del NAFTA. Naturalmente, Europa tiende a la madura y equilibrada configuración de una comunidad que contrasta con la superasimétrica zona de libre comercio norteamericana, pero precisamente los juristas mexicanos debemos ser conscientes de que esta asimetría es inviable en el mediano y largo plazos, al excluir cuestiones político-administrativas, laborales, culturo, religiosas, migratorias, etc., en una versión "amputada de la mitad del universo relevante". Ahora bien, la muy diferente vida municipal entre la Norteamérica Sajona (Canadá anglofono y Estados Unidos de América) y la Norteamérica Latina (Quebec y México), terminará planteando en México una revisión desgarradora de la semántica constitucional del artículo 115 y concordantes de la Constitución federal. No es posible ni la formación ciudadana ni la vida municipal, sin colocar directamente a nuestros municipios como corresponsables de la economía (a pesar del literal E de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional) y como interlocutores de la presión del librecambismo que pretende diluir la especificidad política, social, económica y cultural de la Nación mexicana.

derecho comunitario europeo y podría inclusive encontrar así un rebrote de poder.

En este sentido, la ley francesa del 6 de febrero de 1992 reserva al prefecto regional la aplicación de la política comunitaria relativa al desarrollo económico y social y a la ordenación del territorio, con autoridad jerárquica sobre los prefectos departamentales.

III • Las finanzas municipales

expuestas a la apertura económica

10. *Fluidez económica e invención de nuevas herramientas de gestión municipal.* Las finanzas municipales nunca estuvieron aisladas de la economía, pero se trataba de una economía municipal relativamente autónoma y cerrada, de la cual eran típica manifestación la fiscalidad directa y la definición de los primeros egresos preceptivos.

La "deslocalización" (desmunicipalización) de las finanzas se efectuó por intermedio del departamento, cuyo ámbito territorial más amplio aseguraba la articulación entre lo municipal y lo nacional.

A partir de ahora, el mandatario municipal electo es el interlocutor directo del banquero o del empresario, sean éstos de nivel nacional o comunitario.

Asistimos a una continentalización de los mercados y de los flujos económicos, que escapan al control del Estado nacional, cada vez menos capaz para responder a las solicitudes de los responsables territoriales.

Los espacios municipales se encuentran por lo tanto en una *economía mucho más fluida para la cual es menester la invención de nuevas herramientas de gestión*, puesto que la capacidad de adaptación y de reacción va a ser más determinante que el respeto de la regularidad y hasta el de la "sana" gestión.

Lo veremos seguidamente en dos puntos: A) *las colectividades sometidas a las estrategias territoriales de las empresas*; y B) *las finanzas municipales colocadas en contacto directo con la economía*.

11. A) *Las colectividades sometidas a las estrategias territoriales de las empresas.* El Estado nacional estaba lejos de controlar la localización de las actividades. Tenía empero un cierto número de medios de acción sobre las empresas públicas o privadas, así como sobre las empresas extranjeras que invertían en Francia.

A futuro, estas herramientas han desaparecido o han demostrado su impotencia.

La política de ordenación del territorio radica más en las palabras que en las realizaciones, y las administraciones municipales están confrontadas directamente con los operadores económicos, a los cuales deben cabildear, insinuar la "carnada", convencer.

Ahora bien, la naturaleza de los contratos, así como la

de los medios de comunicación que crean grandes redes (nudos ferroviarios de alta velocidad, aeropuertos, cruceros de autopistas) en una Europa de la libre empresa, dejan hartos desarmados a las colectividades municipales frente a los empresarios.

La reorganización de los territorios escapa en gran medida a las políticas voluntaristas de los responsables municipales y coloca sus finanzas en una situación de dependencia mucho mayor.

Las políticas agrícolas comunes generan fenómenos del mismo tipo. Las colectividades más aptas para intervenir en este juego son las grandes ciudades y las regiones, que encuentran en él un plus de poderío.

Además de la presión que esta competencia ejerce sobre el gasto municipal, sin aportar un mejor dominio de los ingresos, la misma agrava las desigualdades de distribución de la riqueza, con los peligros que esto implica para los presupuestos.

12. B) Las finanzas municipales colocadas en contacto directo con la economía. Tradicionalmente el Estado nacional liberaba a los responsables municipales de la coerción del corto plazo, cuyos efectos no impactaban sus gastos sino en parte.

Podían así practicar políticas anticoyunturales, inclusive todavía en los años ochenta, cuando mantuvieron el crecimiento de la inversión, de los impuestos y del autofinanciamiento.

Estos privilegios poco a poco desaparecen. El adosamiento de los empréstitos municipales al mercado financiero y la habitualidad de su régimen configuran el evento más importante acaecido en las finanzas municipales desde hace una veintena de años.

La reforma del cálculo de la dotación global de funcionamiento (**DGF**) persigue igualmente una lógica de verdad económica, mediante la sustitución de un producto ficticio del **IVA** por un índice progresivo que combina la evolución de los precios al consumo y el crecimiento en volumen del PIB (art. 47 de la ley de finanzas de 1990).

La reglamentación de los precios de los servicios públicos municipales desapareció, lo que ha sido más bien favorable a las finanzas municipales.

Las exenciones de impuestos ya no son compensadas.

Los ingresos indirectos, nada despreciables en ciertas colectividades (regiones, departamentos) son presupuestados por su monto real (derechos de mutaciones domaniales, tributos sobre la tarjeta de circulación, licencia de manejo, etc.).

El nuevo tributo departamental al ingreso ya no grava sobre datos indiciarios. La presencia del mercado es experimentada, poderosamente, inclusive respecto del gasto.

Así, para el reclutamiento de sus agentes técnicos o de sus mandos administrativos, los empleadores municipales se ven obligados a alinearse a ciertas exigencias del mercado laboral en la búsqueda y hallazgo de colaboradores competentes y estables, sin perjuicio de astucias ulte-

riores con la reglamentación.

Esta evolución responde a una ley económica simple: desde el momento en que aumenta el porcentaje de las finanzas municipales en las finanzas públicas con relación al del Estado nacional, las finanzas municipales se ven obligadas a soportar el principio del realismo económico.

El Estado nacional ya no puede ser el garante contra todas las aleatoriedades ni contra todos los errores de gestión.

Por lo tanto, deberá reforzar sus controles para evitar ser cuestionado por los acreedores de las colectividades municipales incumplidas (caso de Angulema).

IV^A. La apertura financiera:

efectos ambiguos

22. Desregulación e integración comunitaria. La desreglamentación que afectó a las finanzas municipales no será reconsiderada. En el orden interno y en la 1^a línea de lo ya observado, todavía serán suprimidas ciertas coerciones. La integración comunitaria conducirá a generalizar ciertas libertades y a la banalización de las normas aplicables a las colectividades municipales, cada vez más inmersas en la economía.

Este movimiento no será sin embargo un ívoco y será acompañado por un reforzamiento de los controles. De donde tenemos los dos puntos de este apartado: A) *Más libertades y mayor complejidad*; B) *Aumento de los controles*.

23. A) Más libertades y mayor complejidad. La antigua concepción, expuesta por el informe precitado del Tribunal de Cuentas,²⁰ según la cual "las Colectividades municipales no son sino desmembramientos tolerados del Estado, apenas autónomas y siempre vigiladas", casi ya no se vale.

El Tribunal constata por otra parte "una evolución necesaria", cuyas variantes examina. El reforzamiento de la administración municipal es irreversible y se proseguirá, particularmente mediante la creación de comunidades urbanas y de comunas (ley del 6 de febrero de 1992 sobre la administración de la República).

La mayor confianza en sí mismas de las burocracias departamentales y regionales acelerará el movimiento, que será igualmente impulsado por las políticas y el derecho comunitarios.

La libertad de contraer empréstitos, la apertura de los mercados, una cierta competencia para la delegación de los cometidos del poder público,²¹ parecen incumbencias definitivamente adquiridas por los municipios.

20. *Supra*, notas 5 y 6.

21. En este sentido, procede en derecho mexicano tener presente la escasa proyección, por lo menos hasta 2000, de la habilitación prestacional normada por el artículo 116, fracción VI de la Constitución federal, que establece: "VI. La Federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo

Paralelamente a esta liberación, asistimos a una *naturaleza cada vez más compleja de las relaciones financieras entre personas de derecho público*. Ninguna razón existe para la desaparición de los financiamientos cruzados.

La Unión Europea, merced a sus fondos estructurales, se añade a los cofinanciadores tradicionales y se vuelve objeto del cabildeo de las colectividades municipales en búsqueda de financiamientos de apoyo.

Los mecanismos de compensación se multiplicarán.

Algunos pasarán quizá en el futuro por el presupuesto comunitario, que intenta el aumento de su participación en las finanzas públicas y que encuentra con ello un argumento para adquirir más influencia sobre las políticas municipales.

15. B) Aumento de los controles. El aumento de los cometidos y de la autonomía decisoria de las autoridades municipales se acompaña por un indiscutible robustecimiento de los controles. El Estado nacional aparece ahora menos como un coadministrador y más como un contralor.

Respecto de las operaciones que involucran a las finanzas municipales, se vuelve sólo una parte de su "ambiente".

El proceso, que está lejos de su acabamiento, se ha traducido por la fijación de normas más numerosas y precisas (equilibrio real, garantías de empréstito, gastos obligatorios, ayudas económicas, etc.), la creación de una jurisdicción financiera independiente profesionalizada y con inmediatez respecto del terreno de operaciones (las Cámaras regionales de cuentas), así como por procedimientos de control y de sanción, algunos ya reforzados por la jurisprudencia (gestión de hecho).

El informe precitado del Tribunal de Cuentas vincula un progreso en la reglamentación de la gestión financiera con el mejoramiento de la regulación contable, para así llegar a la "imagen fiel".

La ley del 6 de febrero de 1992 sobre la administración territorial de la República multiplica los documentos de información presupuestaria y contable, que deberán ser puestos a la disposición de los mandatarios municipales y de la población.

La Unión Europea aportará algunos cambios notables.

En primer lugar, el Estado nacional tiene la obligación de velar por el respeto del derecho comunitario a cargo de las administraciones municipales y debe por ello organizar su consecuente control; de lo contrario, su responsabilidad podría quedar implicada, sea que se trate de la legalidad ordinaria o de la legalidad financiera.

Además, la instauración de la Unión Económica y Monetaria (**UEM**), generará nuevas coerciones financieras.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

En cuanto se orientará hacia una mayor disciplina financiera en los Estados miembros» las exigencias en materia de endeudamiento y de déficit públicos, de aumento del gasto o de la presión fiscal, deberán aplicarse al conjunto de las colectividades públicas, y con mayor razón a las colectividades municipales puesto que sus presupuestos representan partes correspondientes del total.

El Estado nacional, encargado de hacer respetar esta disciplina, deberá probablemente inventar procedimientos apropiados.

• Conclusiones

16. El efecto de las tijeras. La evolución del ambiente externo de las colectividades municipales conservará, inclusive ampliará las dos grandes tendencias actuales: por una parte, la *presión sobre el gasto* y, por otra parte, la *acentuación de las desigualdades*, que el empobrecimiento relativo del Estado nacional no permitirá corregir suficientemente.

Por el contrario los ingresos serán verosímilmente frenados por la exigencia de una mayor disciplina, tanto sobre la tributación como sobre la deuda.

De este modo, las finanzas municipales seguirán sufriendo el efecto de las tijeras, sin que pueda percibirse lo que mejoraría sensiblemente su situación.

En síntesis, concluyendo con esta contribución, nos parecen merecer destacarse los ocho puntos siguientes: a) La presión sobre los ingresos; b) El reto de adaptación para sus estructuras de gestión; c) La exigencia de un personal técnicamente competente; d) La inadaptación de la normatividad presupuestaria y contable; e) El problema de la solidaridad ante las desigualdades territoriales; j) El problema de las relaciones entre finanzas municipales y ciudadanía; g) La cuestión de los financiamientos cruzados; h) La conciliación de aptitud y flexibilidad.

17. a) La presión sobre los ingresos. Ello proviene a la vez de que todo empréstito seguirá siendo caro, puesto que continuará siendo pagado al precio del mercado; y de que los impuestos, bajo la influencia del derecho comunitario europeo, son poco reformables, señaladamente porque está bloqueada toda evolución por el lado de la fiscalidad indirecta.

Las aportaciones del Estado nacional no podrán progresar mayormente debido a las dificultades que experimenta su presupuesto, obligado a la asunción de la baja de las tarifas del **IVA**, de las recaudaciones cada vez más considerables en provecho de la Unión Europea y de la congelación de la progresividad de su déficit.

18. b) El reto de adaptación para sus estructuras de gestión. Este reto también comprende para las colectividades locales, la formación de su personal y la concepción de las herramientas de gestión. Estas colectividades deben aprender la gerencia de la complejidad.

Ello exige una gran *capacidad de anticipación*, en un contexto que estima ya muy poco la planificación y que convierte la programación en azarosa. Las reflexiones sobre la gestión municipal, que tuvieron su auge a partir de los años setenta, están quizá ya superadas.

La hiperracionalización de los sistemas mecanizados de previsión y ensamblados los unos en los otros ya perdió actualidad. Pero la navegación sin instrumentos tampoco es mayormente aceptable.

Los criterios determinantes para apreciar una gestión a lo largo de algunos años, son aquellos que revelan el mantenimiento o la degradación de los *márgenes de maniobra*.

Las colectividades municipales favorecidas serán aquellas que, sea estructuralmente, sea por la política impulsada, sabrán reservarse capacidades de evolución y de redacción.

19. c) *La exigencia de un personal técnicamente competente*. Por consiguiente, se requieren recursos humanos con competencias "técnicas" y una experiencia pericial muy avezada. Un director financiero negociando un empréstito en euros, reestructurando su deuda, gestionando ajustadamente una tesorería, deberá tener una formación totalmente diferente de su predecesor, quien sólo llenaba los expedientes de petición de préstamos ante la Caja de Depósitos y Consignaciones, apoyándose en consultas con el recaudador y el subprefecto.

Pero esto vale para todos los servicios de las colectividades municipales y tiene incidencias evidentes sobre las cargas de los servidores municipales así como sobre la organización de los servicios.

20. d) *La inadaptación de la normatividad presupuestaria y contable*. Esta inadaptación que es también la de los contratos administrativos y de la función pública territorial a las condiciones reales de funcionamiento de nuestra sociedad, empuja a la administración municipal hacia rodeos astutos respecto de reglas disfuncionales. *La privatización* es una de ellas.

Su desarrollo se deberá no tanto a las virtudes propias de este modo de gestión, sino a los defectos de la gestión pública, cuya modernización se vuelve una apuesta vital para su propia supervivencia.

Hemos visto multiplicarse las fórmulas originales o raras, como la gerencia, el mandato, el contrato de empresa de obras públicas, que constituyen un verdadero derecho de los negocios de los "cometidos" del poder público.²²

22. Radicalizando a este respecto la doctrina del *Tratado de SAYAGÜÉS-LASO*, pueden verse, entre otros, de CORTIÑAS- PELAEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Madrid: *Revista de administración pública*, sept-dic. 1986, No. 111, pp. 51-93; y en ciudad de México: *Revista de la Facultad de derecho de México*, en-jun. 1987, t. XXXVII, Nos. 151-152, 153, pp. 55-94; para una versión más reciente y depurada, CORTIÑAS- PELAEZ, León, director, *Introducción al derecho administrativo I*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2ª ed., 1994, 363 pp., esp. 58- 87, que se ilustra en las págs. 64-65 con un analítico esquema comparativo de "Funciones y cometidos del poder público".

La ingeniosidad del mundo de los negocios y de sus consejeros no tiene ya límites.²³

Si no hay ninguna razón de reserva respecto de la gestión privada, no es posible empero dejar de inquietarse por las derivaciones que ésta arrastra desde que no es utilizada sino para escapar a las limitaciones pretendidamente excesivas del derecho público.

Pensemos por ejemplo en esas transferencias de créditos operadas por regiones o departamentos hacia asociaciones encargadas de brindar apoyos a empresas, sin tener que respetar las reglas propias de la colectividad municipal.

El juez administrativo, es verdad, ha condenado estas prácticas calificadas de "lavado de las ayudas".

21 e) *El problema de la solidaridad ante las desigualdades territoriales*. Estamos ante uno de los mayores problemas que serán afrontados en los próximos años.

Es menester saber, por una parte, qué grado de corrección puede aportarse sin frenar el dinamismo de unos y sin suscitar un comportamiento pasivo de otros; y, por otra parte, definir los canales de la solidaridad.

Tradicionalmente, en Francia, el Estado nacional aseguraba la redistribución mediante sus gastos directos.

Era una de las justificaciones de la centralización. Además, a nivel intermedio, los departamentos efectuaban una cierta redistribución, cuya realidad ha sido confirmada por recientes investigaciones.²⁴

El legislador multiplicó las transferencias de compensación y los sistemas redistribución entre colectividades municipales, inspirándose de ejemplos de Alemania.

Pero éstos no pueden ser reivindicados sino en parte, ya que las situaciones son muy diferentes, tanto en lo relativo a las respectivas masas financieras como en lo concerniente a los modos de financiamiento de las colectividades infraestatales.²⁵

23. Ante semejante situación, la doctrina alemana ha acuñado el término de derecho administrativo privado (*Privatverwaltungsrecht*); así, WOLFF, Hans-Julius, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" del profesor Marcel Waline [ahora, como pequeño artículo del propio WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en Ciudad de México: *Alegatos*, núm. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"], Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969, en el vol. V, pp. 349-382, a. esp. p. 365 y su bibliografía.

24. Estudios en el departamento de los *Hauts-de-Seine* respecto de la medida de la redistribución intercomunal engendrada por su presupuesto, así como un estudio similar en el departamento de a. Val-d'Oise.

25. En el castellano mexicano de derecho público (jurídico-administrativo y financiero), existe una curiosa e incómoda multivocidad entre los niveles federal, estadual

La multiplicación de las transferencias arriesga convertir al sistema en uno todavía más complejo e incomprensible.

22. f) *El problema de las relaciones entre finanzas municipales y ciudadanía.* Así planteada, la teoría económico-política del mercado político, donde el consumidor de los "cometidos del poder público" y el contribuyente, pagador de estos mismos cometidos, negocian con los productores, parece poderse aplicar mejor a las colectividades municipales.

Sin embargo, la creciente complejidad del sistema aleja cada vez más a esta concepción de la realidad.

Como lo establece la ley del 6 de febrero de 1992, se trata de remediarlo multiplicando la sobreinformación tecnocrática mediante los documentos presupuestarios o las síntesis de información financiera.

No confiamos mucho en la eficacia de estos dispositivos para el logro de una movilización de la opinión pública y el otorgamiento de un verdadero poder a los electores.

Estos dispositivos brindan satisfacciones a los representantes electos de las minorías, y eventualmente también a ciertas asociaciones civiles, lo que debe retenerse como positivo, pero establece mayor distancia entre el gobierno municipal y el control directo de los ciudadanos.

23. g) *La cuestión de los financiamientos cruzados.* Nada permite suponer que éstos y los cofinanciamientos retrocederán. En un sistema con tantos actores, con funciones e intereses tan variados y tan imbricados, es imposible el establecimiento de circunscripciones geográficas

definitivas, en cada una de las cuales cada quien ejercerá en exclusividad facultades exactamente definidas.

Cada colectividad buscará recursos en apoyo, seduciendo nuevas fuentes para proyectos comunes.

Por otra parte, si los cofinanciamientos son factores de lentitud, particularmente cuando el Estado nacional figura entre los socios, no es por ello menos cierto que brindan también a la administración una cierta flexibilidad marginal, y garantizan una relativa coherencia a las políticas públicas municipales.

Pueden también ser una coartada o una legitimación política cómodas para el aumento de los presupuestos.

La intervención de las regiones en favor de las universidades, del ferrocarril de alta velocidad (TGV) o del medio ambiente, tiene también como objetivo la búsqueda y el hallazgo de temas que legitimen la progresión de los presupuestos nacionales, esto respecto tanto de los departamentos y de las grandes ciudades como del Estado nacional.

24. h) *La conciliación de aptitud y flexibilidad.* En semejante contexto, los principios y los objetivos de la gestión financiera son de fácil enunciación: es menester la búsqueda permanente de una situación que preserve un cierto margen de maniobra y en la cual la irrupción del primer evento contrariante no aparezca como una desventaja demasiado grande.

Ello necesita la conciliación simultánea de una cierta aptitud para la anticipación, ya que no para la planificación,²⁶ y una gran flexibilidad de reacción.

derecho comparado y de otros ordenamientos jurídicos de países románticos) son el nivel estadual. En el texto del profesor de la Universidad de Estrasburgo III, lo infraestatal comprende tanto las regiones, como los departamentos y aun las comunidades urbanas; es decir, todas las unidades "inferiores" a la unidad suprema del Estado nacional.

26. A lo indicado *supra* en la nota 9, pueden añadirse y meditar con provecho: JEGOUZO, Yves, *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, "Préface" de Paul JAQUET, París: L.G.D.J., 1970, X + 521 pp.; JACQUOT, Henri. *Le statut juridique des plans français*, "Avant - propos de Yves ULLMO", "Préface" de R.E. CHARUER, París: L.G.D.J., 1973, XI + 246 pp.; y, para una reflexión oblicua, referida a fuentes diversas pero comparables, cfr., MOCKLE, Daniel, *Recherches sur les pratiques administratives pararéglémentaires*, "Préface" de Jean UNTERMAIER, París: L.G.D.J., 1984, 623 pp.