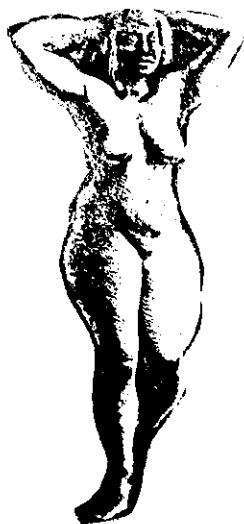


La política de descentralización en Francia y en Europa

François D'Arcy*



En el transcurso de los años ochenta, Francia se encaminó hacia un proceso de descentralización. En verdad, se trataba de una evolución más que de una revolución: existía ya cierta forma de descentralización, y Francia no se ha vuelto de un día para otro un modelo de Estado descentralizado. Pero esa evolución continúa y permanecerá, por muchos años, como una prioridad en la reforma del Estado.

Algunas precisiones son necesarias para tomar conciencia de la amplitud de las reformas. La primera en orden de importancia es la creación de un nuevo concepto o nivel de administración territorial: la región. Su primera y tímida aparición no fue sino hacia el final de los años cincuenta, con el recorte del territorio nacional en 22 regiones, pero es solamente hasta 1982 que la región se reconoce como colectividad territorial. Esta innovación hace posible una real iniciativa económica en un nivel infraestatal.

La segunda innovación de la reforma de 1982 consistió en dar mayor autonomía de decisión a las autoridades locales elegidas. Además del nivel regional ya mencionado, ello se manifestó en el nivel del departamento: forma tradicional de

* Profesor de ciencia política y director del Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia.

organización de la administración descentralizada y desconcentrada en Francia (existen 95 departamentos sobre el territorio metropolitano). El prefecto, figura emblemática de la administración francesa, a la vez el representante del gobierno y del ejecutivo frente a la colectividad territorial, perdió esta segunda atribución en beneficio del presidente del consejo general. Éste, último ejecutivo de la asamblea elegida en sufragio, como en el departamento, es democráticamente designado por la asamblea misma.

Tal poder de decisión también se ejerce en el nivel del municipio, primer nivel de la descentralización. Agreguemos, sin embargo, que los alcaldes no siempre pueden ejercer su poder por el extremo fraccionamiento del recorte municipal. Francia cuenta, en efecto, con más de 36 000 municipios, cuya delimitación se remonta la mayor parte hasta la Edad Media.

Gracias a una disminución de los controles a priori, este poder de decisión se practica con mayor libertad y se atribuyen competencias y recursos nuevos, aunque se puede deplorar la incapacidad de dotar hasta la fecha a las colectividades locales de recursos fiscales modernos.

La prioridad que así se da en Francia a la descentralización se encuentra en otros países de Europa Occidental: España, Italia, Bélgica. Por otra parte, ya se encuentra muy bien establecida en Alemania. Sólo en Gran Bretaña, hogar tradicional de las libertades locales, se asiste hoy a una evolución inversa que refuerza los poderes del gobierno central.

Sin embargo, aunque las evoluciones son paralelas, éstas toman formas muy distintas de un país a otro. Esas diferencias se deben a la manera en que históricamente se han constituido los Estados nacionales, a la cultura política y a la estructura social.

Examinaré en primer lugar cómo se sitúa la descentralización en relación con la afirmación del Estado nacional y al problema de la construcción europea. Seguiré luego el marco teórico trazado por Georges Couffignal al ubicar el tema de la descentralización en relación con la democracia, la racionalización y modernización del Estado. Lo haré principalmente en el caso francés, comparándolo con los demás países europeos.

Antes precisaré el sentido en el cual entiendo la noción de descentralización. Es todo reconocimiento de poderes y de competencias a entidades territoriales infraestatales, dotadas de órganos de gobierno elegidos. Ello se aplica también a los Estados federados en los sistemas políticos federales. Sin embargo, sólo hablaré aquí de la descentralización territorial, a excepción de toda forma de descentralización funcional.

La descentralización y la revolución del Estado nacional

Las condiciones específicas del Estado-nación varían sustancialmente entre los países europeos. La percepción que de él tienen los ciudadanos, así como su valoración en las culturas políticas nacionales pueden ser muy diferentes de un país a otro. Estas diferencias influyen mucho sobre la concepción de descentralización.

Francia es, a ese respecto, el país europeo en el cual la afirmación de un Estado nacional fuerte y centralizado es la más antigua, y la más constante. La Revolución de 1789 sólo la reforzó y desde esa época toda forma de regionalismo era considerada como una amenaza en contra de la unidad e indivisibilidad

de la República. La división del territorio nacional en un centenar de departamentos y la negativa para reconocer circunscripciones más amplias impidió una base institucional a movimientos autonomistas.

Los riesgos de reivindicaciones autonomistas han desaparecido prácticamente salvo en los territorios insulares (Córcega y departamentos de ultramar). El reconocimiento de las regiones en años recientes aparece por lo tanto como remedio a una centralización excesiva y no como un cuestionamiento de la unidad nacional.

Francia permanece, a pesar de su diversidad, como un país fuertemente unitario, muy apegado al precepto de que la ley sea la misma para todos y emane del parlamento nacional. Nada, por lo tanto, más alejado de la cultura política francesa que la idea de federalismo.

Muy distinta es la situación en cierto número de países europeos, notablemente en España. Si la creación del Estado nacional español tiene orígenes remotos en la historia, también las tendencias centrífugas han permanecido siempre fuertes. El régimen franquista había reprimido con mucha dureza cualquier tendencia autonomista, y en reacción, la Constitución de 1978 organizó el Estado español sobre una base descentralizada creando 17 comunidades autónomas.

Tal situación es una garantía democrática contra eventuales intentos de regreso al autoritarismo. Pero ante todo es el medio de adelantarse a las reivindicaciones autonomistas de las grandes regiones industriales que son Cataluña y el País Vasco.

Astutamente, para evitar que éstas pugnen por estatutos particulares, a todas las comunidades autónomas se les dota de una asamblea legislativa, un gobierno y atributos simbólicos de reconocimiento

político (bandera, himno, etcétera). No por ello ha desaparecido el cuestionamiento a la superioridad del Estado español por parte de los catalanes y los vascos, aunque se exprese en formas muy distintas en estas dos regiones.

Otros países europeos tienen una identidad nacional frágil que contribuye a debilitar el Estado nacional. Tal es el caso de Bélgica, desgarrada entre dos comunidades lingüísticas, la francesa y la flamenca. Al término de crisis políticas profundas, y después de una primera reorganización territorial en 1980, Bélgica se volvió, en 1988, un verdadero Estado federal en el cual se entremezclan los poderes de las comunidades lingüísticas de las regiones y del Estado nacional.

Italia, al igual que Alemania, es el Estado de Europa del Oeste cuya unidad se realizó más tardíamente, al final del siglo XIX. Además, como en España o en Alemania el tránsito por la dictadura se acompañó de una centralización muy fuerte. El regreso a la democracia, a la inversa, era favorable a la descentralización y al reconocimiento de las identidades regionales. Sin embargo, aunque la Constitución de 1947 otorgaba amplios poderes a las regiones, incluidos poderes de naturaleza legislativa, sólo se instalaron en esa época las cinco regiones con estatuto especial. Las otras diez regiones se crearon hasta 1970. Pero esa regionalización no basta para superar las profundas disparidades entre el norte y el sur, que amenazan los frágiles equilibrios del sistema político italiano.

Por su parte, el régimen democrático instalado en Alemania del Oeste a la salida del nazismo, apoyándose a la vez sobre el parlamento pluralista y el federalismo, aparece como un gran éxito. Los diez *länder* que vuelven a dar vida a los antiguos Estados

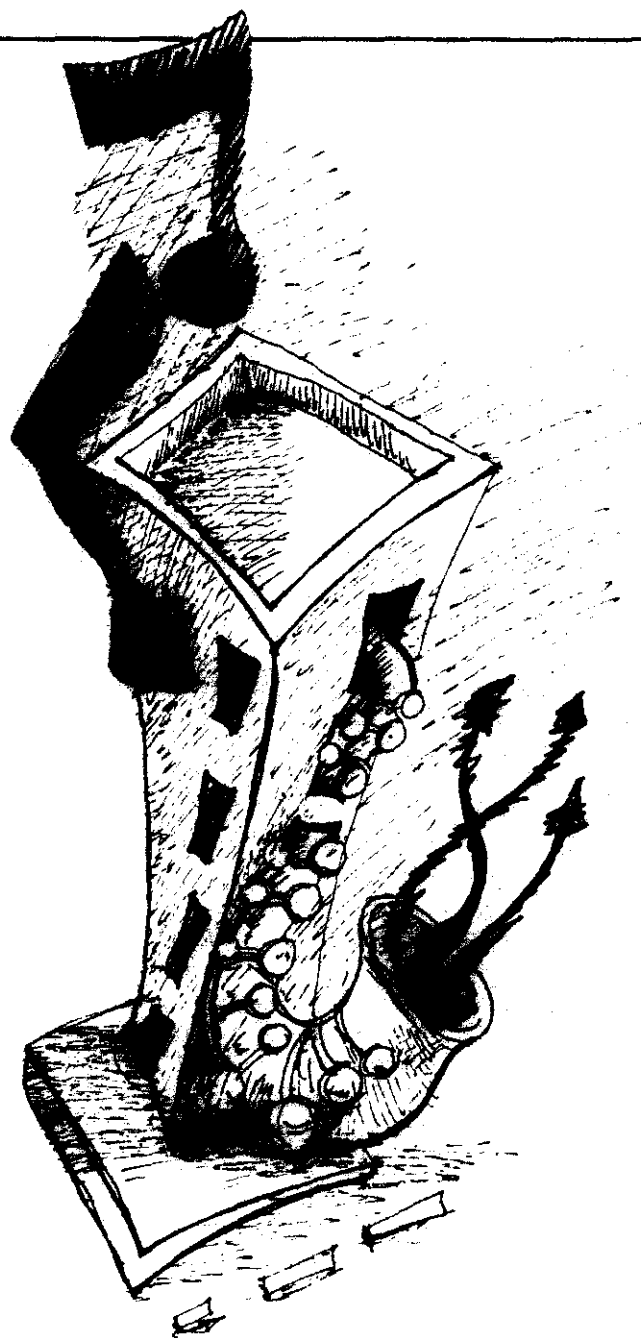
alemanes no debilitaron, sino todo lo contrario, la unidad nacional. A su vez, la reunificación con Alemania del Este puede hoy hacerse sobre las mismas bases: cinco *länder* fueron creados antes de que la reunificación haya sido efectiva, esperando a que se decida el estatuto de Berlín.

Como vemos a través de estos pocos ejemplos, la situación varía mucho de un Estado europeo a otro. Ello se explica por el hecho de que cada país conoció su propia evolución política y administrativa, y de que las colectividades territoriales sólo tuvieron como interlocutor a su propio Estado nacional. Podemos preguntarnos si la unificación europea podrá modificar esta situación y conducir a modelos de organización territorial y de descentralización muy distintos de los actuales.

En efecto, a medida que la comunidad europea se estructura y multiplica sus intervenciones, tiende a establecer relaciones directas, ya no únicamente con los Estados miembros sino también con sus colectividades infraestatales. Éstas, por otra parte, multiplican los contactos con sus homólogas de los países vecinos y tienden a hacer comparaciones, saliendo, de esta forma, del "collar de hierro" de los modelos nacionales. Este doble fenómeno debería, a corto plazo, acompañarse de una convergencia más importante entre los sistemas políticos europeos, en particular en su forma de organizar la descentralización territorial.

La descentralización, factor de democracia

La descentralización territorial, cualesquiera que sean sus formas (federalismo, regionalismo, descentralización *stricto sensu*), es un elemento esencial



del gobierno democrático en los Estados occidentales. Tres puntos merecerán nuestro interés a ese respecto: la integración de las distintas clases sociales, la constitución de una clase política y las relaciones entre ésta y los funcionarios.

La integración política de las clases sociales

La apuesta que le ganaron las democracias occidentales a las democracias populares se refería a su capacidad de integrar políticamente las diferentes clases sociales, en forma suficiente para evitar que la lucha de clases degenerara en guerra civil. A ese respecto, el control de los municipios de mayoría obrera por municipalidades socialistas y luego comunistas fue ciertamente un factor importante de estabilización del régimen parlamentario en Francia desde el final del siglo pasado. Pero quisiera ante todo insistir aquí en el hecho de que la transformación reciente de la organización territorial en Francia y en algunos Estados europeos se relaciona en gran medida con la evolución de las estructuras sociales.

Tres fenómenos dominan la evolución de las clases sociales en Francia durante los últimos 40 años. El primero es la casi desaparición de la clase campesina. Los agricultores no representan ya más del 5% de la población activa. Francia se une así a los grandes países industriales, cuando durante mucho había conservado una población rural más numerosa. Ahora bien, el peso de los campesinos era considerable en la gestión de las colectividades locales; en los departamentos por el modo de escrutinio para la elección a los consejos generales les era muy favorable, en los municipios a causa del gran número de municipios rurales. Por otra parte los

comerciantes y los artesanos, otro grupo en rápido descenso, reforzaban a menudo a los campesinos en los consejos de las colectividades locales.

El segundo cambio social que Francia ha soportado en el periodo reciente es la mutación de la clase obrera: disminución cuantitativa, peso creciente de los trabajadores inmigrados (no electores), acercamiento de los modos de vida al de las otras clases sociales y desaparición de una cultura obrera específica. La consecuencia principal en el plano político es sin duda el eclipse progresivo del partido comunista, en el transcurso de los años ochenta. Ahora bien, éste controlaba un gran número de municipios a población obrera, cuyas municipalidades pasan ahora progresivamente a las manos ora del partido socialista, ora de la derecha.

De aquí que, por estas evoluciones, Francia se vuelve mayoritariamente un país de clase media urbana y asalariada. En los años setenta los grandes partidos políticos, y en particular el partido socialista, supieron transformarse para aprovechar esta situación. Los progresos espectaculares del partido socialista en las colectividades locales, antes de que logre llegar finalmente al poder a nivel nacional en 1981, traduce bien la reivindicación de poder de estas nuevas capas urbanas.

La situación actual es menos clara puesto que cierta indiferencia con respecto a la política tradicional se manifiesta tanto en el nivel nacional como en el local, con una fuerte subida del abstencionismo y de la extrema derecha en las diversas elecciones. Por este hecho, la unidad de la clase política que integra fuertemente representantes electos locales y nacionales, y que hace algunos años podía todavía aparecer como una fuerza de nuestro sistema político, se vuelve hoy una debilidad.

Unidad o diversidad de la clase política

Una práctica política típicamente francesa contribuye en efecto, a acentuar esta unidad de la clase política: la acumulación de mandatos. Casi no existe ningún político nacional que no acumule su mandato de diputado o de senador con uno o, muy a menudo, con varios mandatos políticos locales. Y casi no existe hombre político de alguna envergadura que no busque agregar a su o sus mandatos locales, un mandato nacional. La acumulación de mandatos es para el hombre político francés la mejor forma de asegurar su carrera.

Varias consecuencias se derivan de ello: en primer lugar, cuando los representantes locales vituperan en contra de la descentralización, aluden a la burocracia central y no a los representantes nacionales a los cuales pertenecen o sueñan pertenecer. Los partidos políticos, que controlan la designación de los candidatos tanto a nivel local como nacional, contribuyen a esta unificación de la clase política al tiempo que su gran arraigo local contribuye a asegurar cierta diversidad interna.

Una ley de 1985 empezó tímidamente a limitar la acumulación de mandatos al autorizar que por mandato nacional se permitía un solo mandato local importante. Así se ha podido observar la forma en que los políticos jerarquizan los mandatos y cuáles tienen más deseo de conservar. Esto ha confirmado el gran prestigio de que goza la posición de alcalde urbano, pero también mostró el apego de los políticos a ciertos mandatos como el de consejero general, cuyo principal interés consiste en asegurar una clientela electoral fiel.

No encontramos en los otros países europeos tal confusión entre representantes nacionales y gran-

des representantes locales. Generalmente, las carreras a los diferentes niveles no son simultáneas sino sucesivas, los mandatos nacionales vienen a consagrar una carrera exitosa a nivel regional o municipal. Completamente en el otro extremo del modelo francés, se encuentra el modelo británico. Allí, las carreras políticas nacionales y locales no se interpenetran para nada. Pero por lo mismo, a diferencia de Francia, donde los alcaldes representan en el parlamento el grupo de presión más numeroso y poderoso, los parlamentarios británicos son poco sensibles a los problemas de las colectividades territoriales, y el gobierno de la Sra. Thatcher ha podido sin problemas reducir drásticamente las libertades locales.

Las relaciones entre representante electos y funcionarios

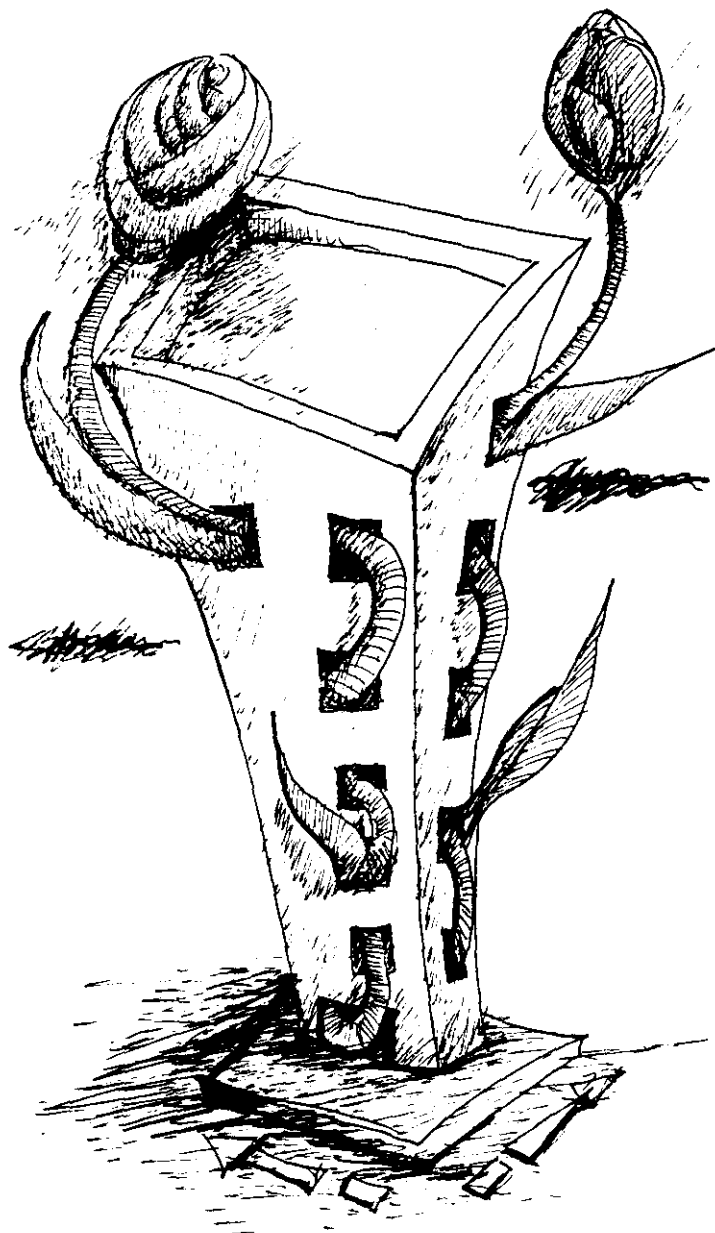
La reivindicación descentralizadora en Francia, como ya hemos visto, se dirige menos contra la clase política nacional que contra la burocracia de Estado. Esta última encuentra sus raíces muy lejos en la historia, antes de la Revolución de 1789, y siempre ha sido muy poderosa. Además, no únicamente se encuentra concentrado en la capital, se reparte sobre la totalidad del territorio nacional: en cada departamento se encuentran funcionarios de rango elevado (prefectos, tesoreros pagadores generales, ingenieros de puentes y caminos) situados al frente de servicios numerosos y bien organizados.

Así, se había instituido una bien aceptada división de papeles tanto de una parte como de otra, por lo menos hasta el final de los años sesenta. A los representantes locales se les reconocía un poder de

influencia tan extenso que podía ejercerse hasta los más altos niveles del Estado. En cambio, la instrucción de los expedientes y la gestión eran determinados por los servicios administrativos del Estado. Las políticas públicas eran elaboradas a nivel nacional por los grandes cuerpos de funcionarios bajo el control de los representantes electos; su aplicación dependía de los mismos cuerpos ya sea por medio de decisiones tomadas en forma desconcentrada a nivel local, o bien, más frecuentemente, por decisiones tomadas en las oficinas parisinas.

El fortalecimiento de la tecnocracia en los años sesenta rompió un equilibrio secular de los poderes y fue tanto menos aceptado por los representantes locales electos cuanto éstos empezaban ya a dotarse de sus propios medios de peritaje y de gestión. Así, la política de descentralización de los años ochenta instrumentó un nuevo deslizamiento de poder, esta vez la clase burocrática hacia la clase política. Este fenómeno se hizo posible con la crisis de legitimidad que empezaba a afectar la administración de Estado, y gracias a la capacidad creciente de los grandes representantes electos para administrar con sus propios medios los asuntos de su colectividad.

En cuanto a los ciudadanos, ellos no fueron afectados por estos juegos de poder en el seno de las instituciones y la participación popular no se vio incrementada por ello. Todo esto explica, quizás, el ascenso del abstencionismo y de la extrema derecha, incluso en las elecciones municipales que tradicionalmente tenían una fuerte participación electoral. Este desapego se detendrá si la descentralización es acompañada de una participación más importante, pero también, y quizás ante todo, si da prueba de aumentar la eficacia de los poderes públicos.



La descentralización, factor de modernización del Estado

Una adaptabilidad más grande en la dirección de las políticas públicas y en su financiamiento

El principal problema de la centralización consiste en adaptar políticas públicas de nivel nacional a situaciones locales muy diversas. Por cierto, algunos estudios sociológicos mostraron que en Francia existían mecanismos informales de ajuste. Pero su eficacia permanecía limitada y, ante todo, suponía un consenso sobre el papel clave del prefecto en el seno del sistema político-administrativo. Ahora bien, esto es principalmente lo que fue cuestionado en las reformas descentralizadoras de 1982-1984.

Una primera tendencia que fue rápidamente abandonada, es la que se conoce como "bloques de competencias". Cada nivel de colectividad sólo sería responsable del ejercicio de competencias determinadas e incluso de su financiamiento; por ejemplo, los departamentos en materia de ayuda social, las regiones en materia de formación profesional, etc... Bastaría por tanto asignar a cada colectividad una lista precisa de competencias y darle los recursos correspondientes. Sin embargo, esta visión demasiado jurídica de las cosas ya no corresponde a la práctica actual de las colectividades públicas, que ponen sus competencias a los servicios de políticas más globales.

La tendencia actual en los distintos países europeos es, por lo tanto, el desarrollo de políticas públicas concertadas entre los diferentes niveles de colectividades que traten del desarrollo económico y del fomento de los recursos del territorio, las

políticas de formación, la protección social, etc... Este acuerdo se hace a través del establecimiento de relaciones convencionales entre el Estado y las colectividades territoriales, convenciones que se refieren a la vez a una definición de los objetivos y a compromisos financieros.

En tal sistema, el nivel regional tiene el papel clave de intermediario entre el Estado central y las colectividades de base. Dos modelos son concebibles a ese respecto. El primero se trata de concentrar en ese nivel un poder político fuerte y medios administrativos amplios. Tal es evidentemente el caso en los países de estructura federal como Alemania con sus *länder*; las "comunidades autónomas" podrían acercarse a él si no padecieran de dificultades reales para constituir su herramienta administrativa.

El segundo modelo, el francés, consiste en hacer de la región un nivel político y administrativo ligero, un simple nivel de acuerdo provisto de recursos financieros reducidos y de un pequeño número de funcionarios. Pero no es seguro que esta solución sea duradera. Se debe al hecho de que la región es la última en llegar a nuestro paisaje institucional, y que era difícil instalarla retirando medios y competencias al Estado o a las colectividades locales preexistentes. En lo sucesivo debería reforzarse la región en detrimento de los departamentos.

La reorganización de los servicios

Uno de los efectos más importantes e ignorados de las reformas francesas de los años ochenta es el desarrollo de verdaderos servicios administrativos en las comunidades territoriales. Así se termina el casi monopolio que el Estado central había impues-

to: sus propios servicios centrales y periféricos dirijan tanto sus asuntos administrativos como las colectividades descentralizadas. Esta situación típicamente francesa merece algunas explicaciones. En el nivel del departamento, el prefecto, quien antes de 1982 era el ejecutivo de la colectividad territorial, la administraba con ayuda de los servicios exteriores del Estado. Estos mismos servicios intervenían también en la administración de los municipios, puesto que por medio de toda clase de procedimientos el Estado había limitado el reclutamiento de funcionarios municipales, salvo para las tareas de mera ejecución. Y cuando las regiones habían empezado a reconocer un comienzo de autonomía en 1972, el Estado les había prohibido reclutar funcionarios.

Esta tendencia del Estado francés a monopolizar el peritaje administrativo no es nueva; Tocqueville ya la mencionaba hace siglo y medio en *De la democracia en América*. Al hacer una comparación entre Francia y Estados Unidos, escribe:

En Francia, el recaudador del Estado reúne los impuestos municipales, en América el recaudador del municipio reúne el impuesto del Estado. Así, entre nosotros, el gobierno central presta a sus agentes al municipio; en América, el municipio presta a sus funcionarios al gobierno. Este sólo hecho hace comprender en qué grado difieren las dos sociedades.

Más recientemente, la misma oposición puede establecerse con Alemania, otro Estado federal donde lo principal de los medios administrativos se concentra entre las manos de los *länder*.

No sería excesivo decir que en el mundo actual una verdadera descentralización se mide menos con los recursos financieros de las colectividades descentralizadas que con el número, y ante todo con la

calidad de sus funcionarios. A ese respecto, las dificultades de funcionamiento de las comunidades autónomas en España se deben, en mayor medida, a sus dificultades para reclutar su propia función pública. En cambio, las reformas realizadas en Francia en los años ochenta marcan un verdadero hito. Por una parte, los departamentos y las regiones poseen de ahora en adelante sus propios servicios distintos de los del Estado. Ello se hizo sin aumentar el número total de funcionarios, haciendo descender parte de los servicios exteriores del Estado a la autoridad de los ejecutivos departamentales y regionales. Por otra parte, los municipios, desde hace más o menos 15 años mejoraron sensiblemente el nivel de reclutamiento de sus cuadros administrativos y técnicos.

Esta diversificación de los servicios planteó —y plantea todavía— difíciles problemas de coordinación, pero también es una prueba de la mejor calidad de las prestaciones administrativas. Ésta permite además una mayor flexibilidad de administración. Las colectividades descentralizadas pueden, en efecto, escoger entre desarrollar sus propios servicios de ejecución o bien entregar la administración a sociedades privadas conservando únicamente los funcionarios necesarios para garantizar un buen control. En los últimos años las ciudades concedieron en gran medida sus principales servicios (agua, saneamiento, transportes, estacionamientos, cables audiovisuales, etc.) a grandes grupos especializados.

Existe un punto, sin embargo, donde la situación no es del todo satisfactoria: se trata del estatuto de los funcionarios territoriales. Una ley de 1984 intentó alinearlos al de los funcionarios de Estado. Ahora bien, el estatuto de los funcionarios públicos en Francia difiere mucho del de los asalariados de

derecho privado en lo que se refiere a las modalidades de reclutamiento, a la remuneración, al desarrollo de la carrera o a la garantía del empleo. De ello resulta una serie de obligaciones poco adaptadas a un funcionamiento modernizado de las colectividades locales. Éstas prefieren acercarse al funcionamiento de las empresas para el reclutamiento de su personal. Los funcionarios territoriales mismos, después de haber visto en el estatuto de funcionario público una garantía contra el arbitrario político, se dan cuenta de que ese estatuto no les es tan favorable como creían. Sin la posibilidad de resolver este problema muy complejo mediante un cambio legislativo, la tendencia actual consiste en encontrar soluciones al margen de las leyes en vigor.

La unificación europea sería, sobre ese punto también, un poderoso factor de cambio. La libre circulación de los trabajadores se impone, en efecto, tanto a los agentes de las colectividades públicas como a los de las empresas, a excepción de los agentes que ejercen funciones fedatarias, para los cuales es viable imponer una exigencia de nacionalidad. El estatuto de la función pública resultaría inadecuado ante todo en las colectividades territoriales donde predominan las actividades de servicio. En consecuencia, sería lógico que se asistiera a un acercamiento de las reglas aplicables a los funcionarios territoriales en los diferentes países de la comunidad europea, y que éstas perdieran sus particularidades en relación con el derecho común.

Traducción de Annick Poirier Le Nédélec

