

LA REGIONALIZACION FRANCESA Y EUROPEA

Catherine Meyson- Renoux¹
Universidad de París- Sorbonne
P. Universidad Católica de Chile

I. Introducción

El 12 de marzo de 1982 el Parlamento francés votó la primera Ley de descentralización. Tal es la "Ley relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones"², la cual puso término a un largo pasado Jacobino, a dos siglos de centralismo que cambió profundamente el paisaje institucional y político de Francia. Esa ley provocó, además, trastornos no solamente a nivel jurídico, sino que modificó también las mentalidades. Por eso, ella está ahora considerada como uno de los cambios mayores de la sociedad francesa de estos últimos años.

La ley Francesa de Descentralización, como la llamaré en lo sucesivo, nació en un contexto político y social muy especial, con la voluntad de algunos hombres de izquierda y, particularmente, de Gastón Defferre, ex alcalde de Marsella y Ministro del Presidente Mitterrand³. En nuestra opinión, esa ley fue la obra maestra del septenio del Presidente Mitterrand y la realización más notable de la izquierda francesa.

En cuanto a su elaboración es relevante señalar que la ley de 1982 fue el resultado de un proceso autoritario, decidido al más alto nivel del Estado, sin consulta previa a los interesados ni experimentación en el terreno. El gobierno del Primer Ministro Pierre Mauroy aprovechó una situación política favorable, quiero decir, la victoria presidencial de Francois Mitterrand y un maremoto parlamentario del Partido Socialista. Por ende, el voto en favor de la aprobación de la Ley de Descentralización y su aplicación práctica se realizaron de manera increíblemente rápida y disciplinada.

Empero, esos fueron procesos y no ocurrieron de una sola vez. En efecto, el proceso de descentralización fue un fenómeno esencialmente evolutivo, cuyo desarrollo se descompuso en múltiples etapas. Si la primera etapa y el punto de partida fue la ley del 2 de marzo de 1982, imperativo es agregar que ese proceso cuenta ahora con 71 leyes y 748 decretos. Más aún, es posible sostener que la dinámica de la descentralización no ha acabado todavía.

¹ Algunas de las ideas que siguen fueron expuestas en "El modelo Francés de Descentralización", V Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile (1994) pp. 53 a 62. Agradecemos la autorización de dicha Universidad para publicar aquí dichos párrafos del artículo citado (N. de la D.)

² El título mismo, con su vocabulario voluntariamente revolucionario en el espíritu de 1789, es muy revelador de la filosofía general de la ley.

³ Gastón Defferre fue Ministro del Interior y de la Descentralización, desde 1981 a 1989. Fue también Alcalde de Marsella de 1953 a 1986.

En fin, el modelo francés de descentralización es original en comparación con los modelos de nuestros vecinos europeos. Brevemente, explicaré las razones de mi aseveración.

En primer lugar, la descentralización en el modelo francés se ejerce dentro de un Estado Unitario y no de un Estado Federal, como Alemania, o de un Estado "Composé" de tipo regional, como España .

En segundo lugar, las regiones "a la française" no son el producto de una reivindicación autonomista, caracterizada por particularidades de tipo nacional, étnico, cultural o lingüístico, como sucede en Bélgica, España o Italia.

En tercer lugar, la descentralización en Francia se presenta con el rasgo de una verdadera transformación del Estado, el cual se renueva a partir de estructuras antiguas, pero todavía subsistentes, es decir, el departamento y la región. Nuestra modernización pretende ser esencialmente una operación de modernización del Estado, con objetivos precisos: Menos Estado y las libertades para las colectividades territoriales.

El análisis del modelo francés de descentralización suscita cuatro grandes interrogantes, cuyo planteamiento nos parece fundamental para una mejor aprehensión del sistema:

- ¿ Cuáles son los objetivos de la Ley de Descentralización?
- ¿ En qué consiste su contenido esencial?
- ¿ Cuál es el balance después de 12 años de experiencia?

— En una perspectiva prospectiva, ¿cuál será el futuro de la descentralización en el contexto de una integración europea reforzada?

Me detendré, brevemente, en el examen de cada una de tales interrogantes.

II. OBJETIVOS Y FILOSOFIA DE LA LEY DE 1982

Los objetivos, como ya lo advertí, eran sencillos: Tratábase de lograr una organización con Menos Estado, pero simultáneamente con más libertades para las colectividades territoriales, o sea, la región, el departamento y la comuna; más democracia, más participación de los ciudadanos en la vida política y económica de la región. En la consecución de ese objetivo se esperaba, en fin, crear un contrapeso al Poder Central.

La idea no era nueva y las tentativas de regionalización fueron numerosas antes de 1982. Pero es preciso advertir que tales tentativas resultaron siempre muy tímidas.

Hasta 1982 y por más de dos siglos, la centralización había sido, sin duda, el fenómeno más característico de Francia y su Administración Territorial. Francia fue, en su realidad histórica, un Estado Centralizado por tradición política, como la mayoría de los Estados Unitarios de esa época. El Estado francés, útil es precisarlo, se formó poco a poco a raíz de guerras, tratados y alianzas. Es así como a las posesiones monárquicas originales se agregaron, por ejemplo, La Provenza en 1841, Bretaña en 1532, Niza y Saboya en 1860, los Estados del Papa en Avignon en 1791.

Para la monarquía, había que integrar estas nuevas provincias mediante un idioma común, una cultura y una tradición propias. La historia francesa fue, entonces la de un

Poder fuerte y centralizado, con un solo centro de decisión en la capital. En cada provincia, un representante del Estado, un intendente nombrado por el Poder Central (el rey), encargado de aplicar la política central. Con el Imperio y Napoleón I, los Intendentes cambiaron de nombre y los Prefectos pasaron a ser los únicos representantes del Estado en los Departamentos, hasta 1982.

El centralismo a nivel político se redobló mediante una real "centralización geográfica", como consecuencia natural de la primera. Efectivamente, tanto a nivel político como geográfico, todo pasaba por París⁴, todo venía de París y todo iba a París. Tal exceso de centralismo fue denunciado, desde el siglo XVIII, unánimemente por los grandes pensadores de su tiempo. Sin embargo, las primeras tentativas de descentralización sólo llegaron después de la Primera Guerra Mundial, a través de la política de planificación y de desarrollo económico. Así, en 1922 fueron creadas 19 regiones económicas con personalidad jurídica propia y amplias competencias en el ámbito industrial y comercial; en 1941 aparecieron los primeros Prefectos de Región y, en 1955, emergieron las Regiones de Programa, las cuales sirvieron de base y de cuadro a los planes regionales de desarrollo económico y social. Una etapa importante fue la marcada por el referéndum nacional del 27 de abril de 1969. En él, los franceses rechazaron con un 53% de los votos la idea de regionalización lanzada por el General de Gaulle.

Por eso y reiterando lo ya dicho, todas las tentativas de descentralización fueron o culminaron en fracaso. Por lo mismo, es decisivo lo que ocurrió en 1982, ya que fue la primera vez que un gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoyaba aceptaron transferir tantas de sus facultades y atribuciones a consejos elegidos por sufragio universal, los cuales podían ser integrados por representantes de la oposición.

En cuanto a su filosofía, debo observar que la descentralización en Francia no se presentó solamente como una técnica de administración del Estado. Ella es más que todo una opción política, una opción de sociedad.

En efecto, la idea de descentralización o de regionalización tiene en Francia una connotación emotiva y de una coloración más política que jurídica. Fue siempre una manera de luchar contra el Poder Central.

Esa es la gran diferencia entre la concepción francesa y la británica de la descentralización. Pues en Gran Bretaña nunca se pensó el problema de descentralización en términos de rivalidad entre el Estado y las colectividades descentralizadas, siendo la descentralización únicamente una técnica de gestión administrativa. Además de esa diferencia, menester se torna destacar que la concepción francesa de la descentralización tiene no solamente una connotación política, sino que también un contenido específico. Permítaseme explicar por qué es así.

En primer lugar, los franceses utilizamos más la palabra descentralización que regionalización, porque la descentralización se realizó en Francia a todos los niveles y no únicamente a nivel de región. Es decir, la descentralización tuvo lugar igualmente a nivel de la comuna, del departamento y de la región.

⁴ Ver el famoso libro de Jean Francois Gravier, "París y el desierto francés" (1947).

Aclaro que Centralización Geográfica significa que la centralización es incorporada a la geografía francesa, a la imagen de una red de carreteras y ferrocarriles con la forma de estrella partir de París.

En segundo término, es fundamental clasificar la terminología misma, explicando qué es la descentralización. En respuesta a dicha cuestión, digo que descentralizar implica cumplir los cinco requisitos copulativos siguientes:

- 1° El traspaso de atribuciones del Poder Central a las colectividades territoriales;
- 2° Un traspaso de recursos de aquel Poder a los órganos de estas colectividades;
- 3° la supresión de la tutela administrativa y financiera sobre las colectividades territoriales;
- 4° La elección, por sufragio universal, de todos los representantes de las colectividades territoriales, de manera que no hay descentralización sin elección; y
- 5° El otorgamiento de personalidad jurídica de Derecho Público a cada una de las autoridades descentralizadas.

Pues bien, todos esos requisitos, configurativos de la definición misma de descentralización, se materializan en la ley del 2 de marzo de 1982. Por eso, compréndase la trascendencia que tiene este texto legal.

III. CONTENIDO DE LA LEY 1982.

Dicha ley descentraliza el Estado, apoyándose en las estructuras existentes, o sea, en la división tradicional de nuestro territorio en regiones, departamentos y comunas.

Constitucionalmente, debo destacarlo, no hubo ningún cambio, porque Francia es y se mantiene como un país unitario. Util es aquí transcribir el artículo 72 del Título XII de la Constitución, el cual prevé la creación y administración de las colectividades territoriales:

"Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar. Cualquier otro ente territorial debe ser creado por ley.

Estos entes se autoorganizan a través de consejos elegidos y en las condiciones previstas por ley".

La constitución de 1958 consagra solamente la existencia de los municipios y de los departamentos. Es la ley del 2 de marzo de 1982, en consecuencia, la que promovió la región como colectividad territorial descentralizada. Antes de 1982, la región existía únicamente como entidad económica, sin personalidad jurídica. De igual manera que la comuna y el departamento, la región tuvo un origen histórico y corresponde prácticamente a las provincias del antiguo régimen. Ahora, el país está dividido en 22 regiones, 96 departamentos y 36.000 comunas que sirve de cuadro territorial a la descentralización y que "se administran libremente a través de consejos elegidos", según los términos del artículo 1° de la ley de 1982.

El aporte innovativo de la ley se puede resumir en los tres puntos siguientes:

1° **La transferencia de competencias y atribuciones de los órganos del Poder Central**, o sea, de los Prefectos, representantes de ese Poder y nombrados por él, a los Presidentes de las Asambleas, elegidas por la comuna en cada nivel territorial: la comuna, el departamento y la región. Eso significa que cada colectividad territorial es administrada libremente por una asamblea deliberante o Consejo, existiendo también un órgano ejecutivo, que es el Presidente.

En la organización actual de la administración territorial, cada una de las 22 regiones metropolitanas de Francia es administrada libremente por un Consejo Regional, cuyos miembros son elegidos mediante sufragio universal y por un período de 6 años. El Consejo Regional elige, a su vez, de su seno a un Presidente, el cual lo es del Consejo Regional. Dicho Presidente hereda todos los poderes antiguamente atribuidos a los Prefectos.

Este esquema se repite a nivel del departamento y de la comuna. Por consiguiente, cada departamento es administrado por un Consejo General, con integrantes elegidos por sufragio universal por 6 años. De ese Consejo se elige al Presidente del Consejo General. A nivel de cada comuna, por su parte, existe un Consejo Municipal, elegido por sufragio universal, y un Presidente del Consejo Municipal, es decir, el Alcalde.

En el esquema descrito, resulta indiscutible la preeminencia estatutaria de las asambleas, porque son elegidas directamente y, además, a raíz que es la Constitución misma la que confiere el Poder local a los Consejos. Las colectividades territoriales "se autoorganizan mediante consejos elegidos", según el artículo 72 de la Constitución. Las decisiones fundamentales que orientan el porvenir de la colectividad y, particularmente, las que tienen incidencia financiera, son de competencia de las asambleas, según los términos que disponga la ley. Eso no significa, empero, que los órganos ejecutivos carezcan de atribuciones propias y significativas, pues cada Presidente de Consejo tiene un campo específico de intervención.

Pero es necesario destacar que la preeminencia estatutaria de las asambleas está contrabalanceada por un elemento importante del régimen local. Me refiero a la ausencia de responsabilidad del órgano ejecutivo de frente a las asambleas. Esta característica suscita las dos categorías de consecuencias siguientes:

- En primer lugar, la posibilidad de conflictos entre el órgano ejecutivo y las mayorías de las asambleas, y
- En segundo lugar, la posibilidad de confirmar el peso del Ejecutivo en la repartición de las competencias, fenómeno éste que conoce todos los sistemas democráticos, tanto a nivel central como a nivel local.

Esta transferencia de competencias a las asambleas elegidas, prevista por la ley de 1982, se presenta con rasgos de una repartición de competencias entre los cuatros niveles de descentralización, es decir, el Estado, la región, el departamento y comuna.

¿Cómo se realiza tal repartición?

Ella se hace por bloque de competencias, término con el cual se quiere que, a cada nivel, se le confiera sus atribuciones. La arquitectura institucional es, por ende, sencilla en teoría y corresponde bien al espíritu cartesiano francés. Así se pudo, gráfica y metafóricamente, comparar esta arquitectura a "¡un jardín a la francesa!"

- A la comuna le corresponde toda la llamada gestión de proximidad, es decir, la gestión de la vida cotidiana, por ejemplo, la mantención de los jardines infantiles, escuelas primarias, bibliotecas comunales y transportes urbanos. En esta gestión cabe también el manejo del agua, de las instalaciones deportivas y, en fin, el total dominio del suelo. Es decir, y resumiendo, la comuna es la única competente en materia de urbanismo.

- Al departamento, por su parte, le corresponde esencialmente la acción social. En otras palabras, los órganos de esa división territorial ayudan a la infancia, realizan la protección maternal, de los minusválidos y de los ancianos, en fin, ejecutan la prevención sanitaria. Pero a los departamentos incumbe también lo concerniente a las rutas departamentales, a los transportes interurbanos, a los colegios, las bibliotecas centrales, los puertos de pesca y las actividades de comercio.

- A la región, a su vez, le corresponde la planificación, el fomento de los recursos, una misión de coordinación, de reflexión y, asimismo, realizar una misión de gestión, por ejemplo, de los liceos o de los museos regionales.

- Al Estado, finalmente, se le reserva la gestión de las universidades, el T.G.V. (Tren de Gran Velocidad), la construcción y conservación de las autopistas y de las rutas nacionales.

Como se comprende, es una arquitectura institucional sencilla, en la teoría al menos.

La ley precisa que cada "bloque de competencias" es otorgado en su totalidad a la región o al departamento o a la comuna, sin que pueda existir ninguna tutela de una colectividad territorial sobre otra. Es decir, existe una igualdad formal entre las tres colectividades mencionadas, característica que constituye la gran originalidad del sistema francés, en la medida que ninguna colectividad de rango superior pueda invadir el ámbito de competencias reservado a una colectividad de jerarquía inferior. Téngase presente al respecto que los sistemas extranjeros se caracterizan por una imbricación total de los niveles, con una preeminencia marcada de la región.

Por último, aclaro que la transferencia de competencia del Estado a las colectividades es acompañada de la transferencia pertinente de recursos económicos o presupuestarios.

2º. Paso a referirme a la transferencia de recursos.

Tal como sucede a propósito de la repartición de las competencias, la ley de 1982 determina la repartición de los recursos y el traspaso de los créditos del Estado hacia las colectividades territoriales.

En el rubro, útil es precisar que lo esencial de los recursos de las colectividades se halla representado por una dotación global del Estado, los impuestos locales y los préstamos. Me referiré por separado y sucintamente a cada uno de esos tres rubros.

A) Dotación Global del Estado

Las numerosas ayudas financieras que acordaba el Estado antes de la ley de 1982 se globalizaron en forma de dotaciones. Existen ahora tres clase de dotaciones: Una dotación global de funcionamiento; otra dotación global de equipo (D.G.E.), que va en su mayoría al sector escolar, pero que cubre solamente la tercera parte de los gastos de enseñanza, y una dotación global de descentralización (D.G.D.), que corresponde al financiamiento del traspaso de competencias.

Para ilustrar la magnitud de los recursos involucrados, señalo que el total de la asistencia financiera del Estado en la Ley de Presupuesto de 1994 asciende a 225 mil

millones de francos⁵, cifra que representa los 2/3 del presupuesto general del Estado y 1/3 de los recursos de las colectividades.

B) Impuestos Locales

Los impuestos directos, así como los impuestos locales- la patente, la contribución territorial y la contribución urbana- asciende hoy a 250 mil millones de francos. Ese es el ingreso más importante y que financia el 45% de los gastos de las colectividades territoriales. Sobre esos 250 mil millones de los impuestos directos, 20 mil millones van a la región, 70 mil millones al departamento y 160 mil millones a las comunas.

En cuanto a los impuestos indirectos, como los derechos sucesorios sobre la transmisión de bienes inmuebles, sobre la electricidad, la patente fiscal para automóviles y el permiso de circulación, puntualizo que ellos representan, en conjunto, 55,4 mil millones de francos y son afectados en su totalidad a una u otra de las colectividades territoriales.

C) Préstamos

Los préstamos constituyen el último de los recursos financieros para las colectividades que se benefician de una tasa reducida de 5,8%. Ellos representan, en la actualidad, 79 mil millones de francos y van en aumento constante para los departamentos y las regiones.

Deseo proporcionar algunas cifras adicionales para cuantificar tal proceso.

Así el presupuesto total de las colectividades territoriales pasó de 534 mil millones en 1986, a 700 mil millones de francos en 1994, es decir, un crecimiento anual de 7%.

Los impuestos indirectos, muy ligados a las condiciones económicas, están en baja constante desde 1992. Por el contrario, los impuestos directos han experimentado una real progresión .

En cuanto a la dotación global del Estado, su crecimiento es modesto, porque las colectividades comparten con los otros agentes económicos los efectos de las restricciones presupuestarias.

Las comunas tienen el presupuesto más importante, con 388 mil millones de francos, seguidas por los departamentos con 195 mil millones de francos, terminando con las regiones; cuyo presupuesto alcanza a 58,9 mil millones de francos.

3º. Supresión de la tutela administrativa y financiera del Estado. La supresión de esa tutela significa la supresión de todo control a priori sobre los actos de las colectividades territoriales. Antes de la promulgación de la ley 1982, debe ser recordado, los Prefectos nombrados por el Poder Central ejercían este control preventivo.

Ahora existe solamente un control a posteriori, ex post o ulterior, de las 25 cámaras Regionales de Cuentas, en los casos previstos por la ley. Estas Cámaras están compuestas por magistrados inamovibles, ejercen un control de gestión y sirve el rol de información de los ciudadanos. Sus observaciones son publicadas cada año en el informe anual de la Corte de Cuentas (Cour des Comptes).

⁵ Ministerio del Interior, Dirección General de las Colectividades Territoriales: "Les Collectivités Locales en Chiffres"(1994).



Por su parte, el Estado, a través de los Prefectos, ejerce solamente un control de legalidad. Además, el representante del Estado tiene únicamente la posibilidad de acudir a la Justicia Administrativa. Pero nadie más que esta última puede suspender o anular una decisión de una colectividad territorial, aunque carece de otras atribuciones.

En síntesis, el esquema general planteado por la ley de 1982 es claro y sencillo en la teoría: Transferencia de poderes y de recursos a la vez que supresión de la tutela del Estado. Pero, en la práctica, la Ley de Descentralización encontró algunos problemas de aplicación, principalmente a nivel de financiamiento y de la distribución de las competencias. Me referiré a esto en seguida.

IV. BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION

Llego de este modo a plantear la pregunta siguiente: ¿Cuál es el balance de la descentralización francesa después de doce años de experiencia?

Respondo diciendo que si el balance no es totalmente positivo, también es cierto que la descentralización está considerada ahora como un fenómeno irreversible, habiendo el centralismo perdido todo crédito en su propio país de origen.

Paso a exponer, brevemente, los fundamentos de mi afirmación.

1º. Balance negativo o la crítica de un sistema.

A) La primera crítica del sistema yace en la complejidad que suscitó su aplicación a nivel de la distribución de competencias y en el plano del financiamiento, por ejemplo, para la realización de proyectos como una autopista. Efectivamente, en dicha realización pueden participar el Estado, la región, el departamento y la comuna. Es el fenómeno bien conocido y complejo de los "financiamientos cruzados".

Hemos pasado en Francia, por ende, de una racionalidad cartesiana a una lógica de la complejidad, de un dogmatismo tradicional a un pragmatismo anglosajón.

Pero si la descentralización generó complejidad e incertidumbres, también cabe decir que supo preservar la flexibilidad de los comportamientos y, en cuanto a la complejidad del sistema, debo decir que ello no es únicamente el atributo de Francia.

B) La segunda crítica está orientada hacia el problema del costo de la descentralización, puesto que ella implica gastos cuantiosos de gestión, de funcionamiento y, como consecuencia, un aumento notable de la tributación local.

C) En tercer lugar, si bien la descentralización no favoreció mucho la participación de los ciudadanos, los cuales ejercen sus poderes únicamente en el momento de la elección, lo cierto es que consagró el reino de los notables. Se creó en Francia, en virtud de ese proceso, una verdadera casta de "grandes electos" de provincia, los que mantienen sus privilegios y su poder apoyándose sobre la cohorte de los "pequeños electos", quienes sobreviven con las subvenciones del departamento o de la región.

Asistimos a nivel local a lo que podría llamarse un presidencialismo de las instituciones territoriales, fenómeno que induce a la personalización del poder local. Es tiempo de encontrar un nuevo equilibrio de los poderes, disminuir el peso de los órganos ejecutivos-Presidentes de los Consejos Regionales, Generales y Municipales- y recobrar lo que Montesquieu llamaba la facultad de impedir, evitando el ejercicio arbitrario de potestades por el órgano ejecutivo.

En la ley de 1982 existen, en cada nivel de descentralización, los dos órganos siguientes: uno colegiado o Consejo, actuando como asamblea deliberante que decide; otro unipersonal o ejecutivo, el Presidente del Consejo, encargado de ejecutar las decisiones tomadas por aquel órgano colectivo.

Pero, en la práctica, el Presidente acumula todos los poderes y el Consejo dispone solamente de una facultad de aprobación o de amonestación. ¿Cómo explicar tal cambio?

Además de la atracción de los franceses por el leadership, estimo que la localización de la vida política nacional, con el acumulamiento de los mandatos, es la gran responsable de la situación actual. Efectivamente, la gran mayoría de los diputados o senadores son, al mismo tiempo, Presidente de Consejos Regionales, Generales o Municipales⁶. En última instancia, por ende, no existiría en Francia un órgano legislativo susceptible de defender el interés nacional por sobre el particularismo regional.

En fin, a nivel local parece que el sistema democrático funciona al revés. Así ocurre a raíz que, según la ley de 1982, el Consejo a cada nivel de descentralización elige a su Presidente, el órgano ejecutivo. Pero, en la práctica, el Presidente coopta a sus consejeros.

D) La otra crítica grave en contra de la descentralización se refiere al problema de la corrupción y de la conexión que podría existir entre ella y la descentralización.

Si bien es cierto que en la vida política a nivel local aparecen casos de corrupción de los representantes elegidos, no existe, empero, a nuestro juicio y según la opinión general, ninguna relación entre descentralización y corrupción. En Francia, el porcentaje de "corruptos" es infinitamente bajo, tomando en cuenta que tenemos ahora 500.000 electos en las 36.000 comunas, los 96 departamentos y las 22 regiones. Pero sí, en cambio, es verdad que las colectividades descentralizadas gozan de un presupuesto importante y que están sometidas a la presión de toda clase de empresas para obtener un mercado, lo que implicaría la posibilidad en una tutela más fuerte.

E) La ausencia, o mejor dicho la debilidad de la tutela, es otra crítica en contra de la descentralización. Existe en Francia una corriente importante en favor de una tutela más eficaz del Estado, pero lógicamente la resistencia es fuerte por parte de los electos celosos de su independencia.

F) La ausencia de "transparencia" es otro punto negativo. En Francia, la transparencia significa casi siempre "política de comunicación". Ella es importante, por cierto, pero insuficiente. Tanto el sistema local como nacional aún permanecen en tinieblas para los ciudadanos, pese a que éstos tiene todo el derecho a mantener informados sobre la utilización de sus impuestos locales.

Como conclusión de un balance crítico, creo importante señalar que todos los aspectos negativos de la descentralización que he mencionado aparecieron, poco a poco, durante los últimos doce años de experiencia en el terreno y que las desviaciones se han corregido en función de la experiencia adquirida. Por ejemplo, la Ley N° 92.125, del 6 de febrero de 1992, relativa a la Administración Territorial de la República, la cual establece ahora la posibilidad de un referéndum a nivel local para promover la participación de los

⁶ A nivel de la región, 12 de un total de 22 Presidentes son también miembros del Parlamento. Y a nivel de los departamentos, 68 a 96 Presidentes de Consejos Generales son a la vez miembros del Parlamento.

ciudadanos. Es decir, el proceso de descentralización en Francia es un proceso evolutivo, dinámico, y que no ha acabado.

2º Balance positivo o las cualidades de un sistema.

Doce años de experiencia de la descentralización fueron suficientes para suscitar el apoyo de la mayoría de la opinión pública y la adhesión del mundo político al movimiento de reforma iniciado por Gastón Defferre. La descentralización forma ahora parte de la vida del país y no se puede imaginar, de ninguna manera, un regreso al antiguo sistema centralizado.

Los objetivos de la descentralización fueron logrados: Menos Estado y más libertades e iniciativas locales. La descentralización liberó las energías, estimuló el espíritu de creatividad y dio un impulso extraordinario al desarrollo económico y cultural en todos los niveles.

Además, la descentralización cambió, profundamente, el paisaje cultural, social y arquitectónico de Francia. Por ejemplo, a nivel del sistema escolar, los resultados fueron espectaculares y las colectividades territoriales se revelaron mucho más eficaces que el Estado en la gestión de las escuelas, igual a nivel social que arquitectónico: La gestión de proximidad de los municipios logró resultados muy positivos y la descentralización favoreció la renovación de los barrios antiguos e históricos y una gran mejora en la vivienda.

Como conclusión, la imagen del sector público local es mucho más positiva que para el sector nacional. En cuanto a la coexistencia de distintos niveles de descentralización, fue en realidad un factor de complejidad, pero también y en todo caso un elemento de dinamismo y de competencia benéfica.

En fin, la región en Francia es una colectividad territorial como cualquier otra, sin posibilidad de ejercer ninguna tutela sobre las demás colectividades. Ella es un factor importante dentro de un Estado que quiere seguir siendo unitario. La región no se puede considerar como fuerza política frente al Estado o en conflicto con el Poder Central. En este sentido, la descentralización "à la française" parece la más auténtica, en la medida en que permite que las colectividades jueguen un papel sin tender al federalismo o a la autonomía regional, como es el caso en Italia o España.

Francia no es un Estado federal ni un Estado "composé". Efectivamente, en mi país existe unidad de legislación: Las colectividades son dependientes del legislador en cuanto a sus competencias, a sus recursos y a su organización.

Es esta ciudad de legislación y de igualdad entre los entes territoriales que aseguran la indivisibilidad de la República. Esta es una situación totalmente diferente comparada con la que existe en los otros países europeos, en los cuales la descentralización se ejerce dentro de un Estado Federal (Alemania) o se acerca al federalismo (comunidades autónomas de España o regiones belgas) y donde cada colectividad de rango superior ejerce tutela sobre la colectividades de jerarquía inferior, imponiéndoles su propia legislación.

Por eso, desde una óptica prospectiva uno puede preguntarse ¿cómo será la descentralización francesa dentro de diez años?, ¿Un regreso a la preeminencia del Estado?, ¿O contemplaremos la consolidación del Poder local?, ¿Cuál será el nuevo equilibrio del centro y la periferia ?

Es todavía muy difícil trazar una línea recta y clara para descubrir el futuro. Por eso, digo que en mí hallo una sola certeza: La descentralización francesa deberá inscribirse dentro del contexto de una integración europea reforzada. En este nuevo contexto, sin embargo, todo o casi todo está en vía de ser inventado.

V. DESCENTRALIZACION FRANCESA E INTEGRACION FRANCESA.

Esta comparación permanente con el nivel o las modalidades de descentralización de los otros países de Europa es fundamental, porque el objeto actual de las colectividades territoriales consiste más en lograr una integración dentro de la Unión Europea que su afirmación frente al Poder Central. Las colectividades territoriales francesas deben abrirse a Europa, prepararse a emprender operaciones de "partenariat" con las otras colectividades de ese continente, por último tener la capacidad y disponer de las medidas necesarias para enfrentar la nueva política regional de cooperación al nivel europeo.

Tal idea de política regional al nivel europeo no es una novedad, porque estuvo siempre presente en la construcción europea, como la menciona el preámbulo del Tratado de Roma. Aunque parezca extraño, uno de los objetivos prioritarios de los fundadores de la comunidad era "garantizar el desarrollo armonioso" de las economías de los países miembros, "corrigiendo las diferencias entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas". Es decir, que desde el principio, la región fue el centro del debate y parece difícil, de cualquier manera, alejar los representantes de las regiones de las futuras orientaciones de la Unión, más que nada cuando se trata de las Länder alemanes.

Las comunidades autónomas españolas con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich y vigente desde el mes de marzo 1994, las regiones avanzaron un paso más y oficializaron su entrada en las instituciones europeas mediante la creación del "Comité de las Regiones". Cuenta ese comité con 189 miembros, de las cuales 24 son franceses, todos ellos autoridades políticas de las regiones, departamentos o municipios. Es un órgano de consulta de la Unión Europea. Su primera finalidad es tener en cuenta los intereses directos de los ciudadanos en el proceso de la elaboración de las políticas comunitarias y, a cambio, mantenerlos informados, regularmente, del estado de las acciones de la Unión Europea. El tratado aludido determina la consulta obligatoria del comité de las Regiones en numerosos campos, donde entran en juego los intereses regionales, como sucede en la educación, la salud, la cultura, las redes transeuropeas en los sectores de transporte, las telecomunicaciones, la energía. Además se reconoce el Principio de Subsidiariedad y el cual debe ser promovido por las regiones a fin de asegurarse un rol efectivo en la Unión Europea. Según dicho principio, la Unión Europea no actúa, sino cuando está mejor situada que los estados miembros, las regiones o los municipios: Los miembros del comité de las Regiones son, por ende, guardianes naturales de este principio.

Ante este nuevo contexto europeo, Francia parece mantenerse en una situación de equilibrio, la cual no puede ser permanente. Tendría el país que elegir entre las dos alternativas siguientes:

Adoptar una posición de inmovilismo aparente, con tendencia a un nuevo "Centralismo imperfecto", es decir, organizar un control más fuerte y la tutela de las colectividades territoriales en nombre de una "democracia equilibrada", o de la lucha contra la corrupción; o bien, afirmar la autonomía y la consolidación del Poder local, dejando al Estado el rol de corrector del sistema y no más de su regulador. Esta sería la

única alternativa frente a un fenómeno europeo ahora irreversible y con el fin de poner a las regiones francesas en posición de dialogar de igual a igual, con las demás regiones europeas.