

INT-1189



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA



PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/106

LA DESCENTRALIZACION: ¿PARA QUIEN, PARA QUE? */

Edmond Preteceille

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos organizados por la Dirección de Programas de Capacitación del ILPES, es una traducción del texto publicado en la Revista Politique Aujourd'hui, París, núm. 2, noviembre, 1987.
88-7-898

LA DESCENTRALIZACION: ¿PARA QUIEN, PARA QUE?

A Jean Pronteau,

Por la ironía un poco amarga
de la Historia.

La política de descentralización definida y puesta en marcha por el Gobierno de Izquierda partir de 1982, ha transformado de manera importante al país institucional francés. Hoy nadie cuestiona más que se trata de un cambio que no tiene nada de marginal, que es en una amplia medida irreversible y que es susceptible de consecuencias políticas considerables a mediano y largo plazo. Después de varias decenas de leyes y varios cientos de decretos de aplicación y de circulares, la estructura territorial del Estado, que permanece desde hace un siglo prácticamente igual a como la había definido la ley municipal de 1884, ha sido profundamente reformulada en el sentido de un crecimiento tanto del poder, la autonomía de decisión y el control de los recursos, como de las responsabilidades y capacidades de las colectividades locales, todo en perjuicio de los órganos del Estado Central 1/.

Así, ha parecido diluirse el sistema del poder centralizado y su corolario, el juego político de los prefectos y los notables, que muchos consideraban como elementos casi intangibles de la sociedad política francesa, comunes a la izquierda jacobina y a la derecha napoleónica. Sin embargo, la convergencia de los discursos políticos de la derecha y de la izquierda en los años 70 en favor de la descentralización ha sido tal, que puede al contrario parecer extraño interrogarse, incluso tardíamente, sobre las razones de esta reforma y sólo cabría sorprenderse de que ésta no haya aparecido más rápidamente. Sin embargo, tras este consenso aparente, los proyectos, las reivindicaciones, las

DPC/mav
(I/80617)

tentativas esbozadas y luego alcanzadas de cambio institucional, parecen haber respondido no a un movimiento unánime de rechazo a una centralización asfixiante, sino que a varias dinámicas políticas distintas, incluso francamente opuestas, para las cuales la necesidad de descentralización respondía a objetivos políticos y sociales muy diferentes. El análisis histórico de la producción política de la reforma permite mostrarlo, subrayando que estas dinámicas políticas no se han cristalizado en proyectos de reforma competitivos, sino que han invertido simultáneamente un proceso de reforma que aparece de este modo cruzado de entrada por profundas ambigüedades 2/. El análisis de lo que se ha convenido en llamar la "puesta en marcha" de la reforma lo muestra a su vez, en un vocabulario que privilegia en exceso el voluntarismo del proyecto, desde el momento que uno cesa de interesarse sólo en los cambios de las formas institucionales y políticas de representación y administración, para interrogarse sobre las transformaciones profundas de las prácticas sociales, sobre sus impactos en las relaciones de clase y de poder. Y más aún quizás, después de lo que ha pasado a partir de marzo de 1986, ya que la descentralización es una de las grandes reformas impulsadas por los gobiernos de izquierda entre el 1981 y 1986 que no ha sido globalmente puesta en cuestión por la derecha de vuelta al poder.

El presente texto es un intento por descubrir las significaciones contradictorias de la reforma y de las prácticas a que ha dado lugar, a partir de una reflexión sobre sus efectos y sus beneficiarios reales inspirada tanto en observaciones logradas en una investigación colectiva en curso sobre los vínculos entre las municipalidades y la base social en quince ciudades 3/, así como en debates internacionales sobre la significación de las reestructuraciones territoriales de los Estados en numerosos países 4/.

DIVERSIDAD DE LAS SITUACIONES LOCALES: DESIGUALDADES Y FRAGMENTACIONES

Es un tanto paradójico que la mayor parte de los juicios emitidos sobre los efectos de la descentralización lo sean, en suma, desde un punto de vista central y global. Sin embargo, una de sus primeras consecuencias mayores es dar una importancia sin precedente a la diversidad de las situaciones locales, por el hecho del parcelamiento de las colectividades locales: 36 000 comunas, 96 departamentos, 22 regiones. Es por otra parte, también, una paradoja de la reforma misma haber definido un cuadro homogéneo para situaciones locales heterogéneas.

El tamaño de la población de una colectividad local tiene consecuencias evidentes en cuanto a las necesidades a las cuales debe responder y a los recursos de que ella dispone; en cuanto a la escala de los problemas a resolver y de los medios técnicos, institucionales e intelectuales que puede movilizar para esto. De lo anterior resulta que la descentralización ha dado nuevas posibilidades sobre todo a las colectividades locales más grandes (las municipalidades de las grandes ciudades, que han sido las más capaces de utilizar de inmediato las capacidades transferidas en materia de urbanismo y autonomía financiera acrecentada, ambas como resultante de transferencias presupuestarias y empréstitos globalizados; los consejos generales de los departamentos más poblados, para los cuales las transferencias de capacidades se han visto acompañadas por las transferencias de los medios más importantes). A la inversa, para las colectividades pequeñas, la autonomía creciente permanece más formal y puede incluso acompañarse por la instauración de nuevas tutelas de hecho por parte de la gran ciudad vecina, del departamento o de la región 5/.

La situación económica varía considerablemente de una localidad a otra, en razón primero de las diferencias de tamaño y situación en la estructura urbana y regional: ciudades-centro que

son las principales zonas de empleo, suburbios industriales, comunas residenciales, ciudades-dormitorio de suburbios aislados, loteos periurbanos; luego, sectores industriales en declinación o empresas en dificultad, los que pueden afectar especialmente a una determinada comuna industrial de una aglomeración por otro lado próspera, o a una ciudad entera, o aún a una región. Los recursos locales presentan disparidades considerables que traducen directamente estas diferencias de situación económica, por el hecho de la incidencia del impuesto profesional sobre el potencial fiscal local. Así, en Ile-de-France, las comunas del decil (en términos de población acumulada) que tienen la situación económica más privilegiada, presentan un potencial fiscal seis veces superior a las del decil de las menos favorecidas desde este punto de vista 6/. Estudios más detallados 7/ han comprobado que estas desigualdades del potencial fiscal (de 1 a 20 en Yvelines) provienen principalmente del impuesto profesional.

A las disparidades en la situación económica están igualmente muy ligadas las diferencias en la estructura social de la población local. Las transformaciones urbanas que se emprenden con la crisis y las reestructuraciones económicas afectan especialmente a la clase obrera. Directamente, a causa de las pérdidas de empleos y de la transformación de los procesos de trabajo en la industria. Indirectamente, porque los obreros viven en la mayoría de los casos en barrios periféricos cuyos recursos son los más comprometidos por la crisis: ya sea porque se trate de suburbios industriales cuyo potencial fiscal, en el pasado relativamente elevado, está en fuerte regresión, en el momento mismo en que los problemas a los cuales las políticas sociales locales tienen que enfrentarse aumentan a consecuencia de la cesantía, de las dificultades para la capacitación y empleo de los jóvenes, del estancamiento o reducción del nivel de vida de numerosos hogares; ya sea porque se trata de ciudades-dormitorio tipo H.L.M. (Habitación con Arriendo Moderado) o de suburbios periurbanos pabellonarios adonde los obreros han sido

cada vez más empujados y donde faltan cruelmente no sólo empleos sino también equipamientos y servicios de todo tipo 8/, sin que los recursos fiscales locales, particularmente débiles, puedan permitir una recuperación a corto plazo.

La segregación social urbana parece tener, por otro lado, una tendencia a acentuarse, en lugar de reabsorberse en la homogeneización profetizada no hace tanto tiempo, la que debía conducir a la absorción de toda la sociedad dentro de una amplia clase media indiferenciada. Ciertos barrios y ciertas comunas pasan a ser ghettos para los pobres, los cesantes y los jóvenes sin empleo, a menudo inmigrantes en una fuerte proporción, que se agrupan en viviendas sociales degradadas para algunos, en loteos de mala calidad donde el endeudamiento acentúa la precariedad para otros; mientras que otras comunas, como ocurre a menudo con ciudades-centro como París, se vacían de su población modesta y pasan a ser espacios cuyas ventajas son cada vez con más frecuencia reservadas a las categorías superiores 9/.

Una de las motivaciones ostensibles de la política de descentralización era la búsqueda de una mayor democracia y de una mayor eficiencia en la definición y gestión locales de las respuestas a las necesidades locales. Con la extrema fragmentación espacial de las colectividades locales francesas y la tendencia a la acentuación de la segregación social, el riesgo es grande de que la descentralización conduzca a un fraccionamiento de las necesidades y demandas sociales, al contrario del carácter cada vez más global, nacional e incluso internacional, de los procesos económicos y políticos productores de estas desigualdades sociales; y que dicha descentralización reduzca las respuestas posibles a las necesidades sociales más urgentes, dentro de los estrechos límites de los recursos locales. Límites que no tienen nada de natural, absoluto o inevitable, sino que resultan de la definición política de las estructuras institucionales y de los mecanismos dominantes de distribución del producto social y de los cuales conviene subrayar hasta qué punto éstos tienden, en el acercamiento que

causan entre consumidor y contribuyente en conformidad de hecho con las ideologías neo-liberales, a retrotraer el consumo colectivo a las normas de las relaciones mercantiles, y por este lado, a facilitar las "privatizaciones".

Por cierto, el desigual reparto del potencial fiscal es un fenómeno conocido, y ciertos mecanismos de perecuación han sido instituidos. Estos se refieren a dos de los recursos que alimentan los presupuestos locales: la Dotación Global de Funcionamiento (D.G.F.) y el Impuesto Profesional. Todavía hay pocos estudios que permitan apreciar sus efectos. El de A. Guengant sobre la D.G.F. ha mostrado que en 1982, la componente de perecuación de la D.G.F. ha reducido en 30% las desigualdades entre los contribuyentes del distrito urbano de Rennes 10/. En cuanto a los fondos de perecuación del impuesto profesional (F.N.P.T.P.), éste habría permitido corregir en 1984 alrededor del 13% de las insuficiencias del potencial fiscal en relación a la media nacional 11/. Si las reformas de 1985 han previsto acentuar el esfuerzo de perecuación tanto en el cálculo de la D.G.F. como en la utilización del F.N.P.T.P., es dudoso, aún en el caso que fueran plenamente aplicadas por el gobierno actual, lo que está por verse, que éstas permitan algo más que una compensación parcial, cuestionando los resultados de los estudios que señalan hasta qué punto "las comunas ricas hacen a los contribuyentes felices ... la presión fiscal varía en proporción inversa a la masa sujeta a impuesto ... mientras más importante y menos explotado es el potencial fiscal, quiere decir que menos impuestos recaen sobre los contribuyentes 12/. Así las comunas donde están concentradas las categorías superiores permiten a éstas beneficiarse del mejor potencial de equipamiento público, pagando impuestos locales más débiles que en la mayoría de las periferias populares subequipadas.

La globalización de las subvenciones (reemplazadas por la Dotación Global de Equipamiento) y de los préstamos de la Caja de Depósitos, así como la transferencia de los medios correspondientes a las competencias descentralizadas (Dotación de

Descentralización) aumentaron la autonomía de gestión presupuestaria de las colectividades locales, pero simplemente reorientando los recursos correspondientes en el presupuesto nacional en 1987, es decir, a un nivel resultante de varios años de política de austeridad que había conducido a que la parte de impuestos locales pasara de un 28.7% de los recursos locales en 1970 a un 35.4% en 1980 13/. Esto ha acarreado también una reducción global del esfuerzo nacional de financiamiento público del consumo colectivo. Así, la autonomía apareció como ilusoria para muchas municipalidades, sobre todo la de las comunas donde residen las clases populares, arrinconadas entre sus necesidades vueltas más agudas a causa de la crisis y de las restricciones de medios, que no han aflojado en absoluto. El estancamiento demográfico, si fuera efectivo localmente, lo que está lejos de ser el caso en todas partes, no reduce las necesidades a satisfacer a menos que trate de población acomodada; y la idea de que el esfuerzo de equipamiento necesario ya había sido cumplido en lo esencial es falsa en muchas comunas, tanto si son de urbanización un poco más antigua, como lo muestra la crisis de los grandes conjuntos, o si son construidas precisamente en el período de austeridad en el cual los medios disponibles fueron reducidos fuertemente. Por otra parte, el éxito de la política de reducción de la inflación ha agravado la situación de las comunas que se habían endeudado para equiparse, haciendo el peso real de los intereses mucho más relevante. Finalmente, la presión fiscal, especialmente fuerte en estas comunas como se ha visto, muchas veces ha alcanzado un nivel tal que no puede ser aumentada más para muchos hogares de obreros o de empleados cuyos recursos se han estancado o disminuido. No solamente el gobierno de izquierda no ha conducido una reforma profunda de la fiscalidad local, sino que ha caído en la trampa de la crítica del Impuesto Profesional. Violentemente denunciado por los medios empresariales y, aunque se puede sin duda criticar su fundamento, tiene el interés de ser (después de la patente a la cual sucediera en 1975) el único impuesto que permite una

política redistributiva local, lo que entendieron un buen número de municipalidades obreras que pudieron realizar ambiciosos programas de equipamiento social mediante las deducciones fiscales a las industrias implantadas localmente. Los líderes socialistas, sin embargo, retomando por su cuenta muchas de las críticas de la derecha contra el impuesto profesional, acordaron desgravámenes y reducciones a las empresas e incluso acentuaron la política de reducción de autonomía de las comunas en materia de determinación de su tasa, para así reducir el abanico de posibles disgresiones de ésta. Como si estas disgresiones fueran políticamente más intolerables, aún para un gobierno de izquierda, cuando afectan a las empresas más que a los hogares. El impuesto sobre la vivienda pagado por estos últimos varía sin embargo de 1 a 5% para condiciones de vivienda parecidas en la Ile-de-France y ésta es claramente regresiva en relación al ingreso: de 2.7% para un ingreso imponible entre 20 000 y 30 000 Francos y baja a 0.5% para un ingreso superior a 400 000 Francos 14/.

Se puede entonces considerar que la ausencia de una reforma profunda de la fiscalidad local que organice las funciones de solidaridad y de perecuación, incluso de redistribución, que son los complementos indispensables de la autonomía local para que ésta pueda tener un contenido social favorable a las clases populares, así como la ausencia de una revalorización de los recursos disponibles para las políticas locales de consumo colectivo, ha esterilizado una buena parte de los efectos sociales positivos que estas clases podían esperar de una descentralización efectuada por un gobierno de izquierda. Y la política presupuestaria y fiscal del actual gobierno de derecha, acentúa la presión en el sentido de la interpretación neo-liberal de la reforma.

LA POLITICA Y EL SECTOR LOCAL

La política ha jugado un papel importante en la movilización de la izquierda a favor de la descentralización: la adopción por el P.S.U. (Partido Socialista Unificado) y la C.F.D.T (Conferencia Francesa de Trabajadores), enseguida por el P.S. (Partido Socialista), y luego por el P.C.F. (Partido Comunista Francés) de orientaciones favorables a la autogestión, las luchas urbanas y la movilización en torno a los movimientos asociativos, todo esto como experiencia de la gestión de las municipalidades bajo control de la Izquierda Unida a partir de 1971 y sobre todo de 1977. En un sentido diferente, la política también ha contribuido fuertemente a hacerla posible y rápida, por el hecho de la conjunción sin precedente que no se había dado en mucho tiempo, de una amplia mayoría a nivel nacional y local, y por el hecho también de que los principales beneficiarios inmediatos eran los grandes notables del Partido Socialista, los alcaldes de las grandes ciudades o de los presidentes de los Consejos Generales para muchos de ellos.

La derecha, al contrario, se opuso netamente a la reforma durante el debate parlamentario, aun cuando había puesto en obra precedentemente algunos proyectos ciertamente más tímidos, pero en la misma línea 15/. Rápidamente, sin embargo, la dimensión política de la descentralización se ha vuelto más compleja cuando no más confusa. Los importantes retrocesos electorales de la izquierda en las elecciones municipales de 1983, después de las cantonales de 1985, que permitieron a la derecha reconquistar la mitad de las ciudades importantes perdidas en 1977 y controlar los dos tercios de los Consejos Generales, hizo que fueran sus notables los que, a su turno, se beneficiaran mayoritariamente de la descentralización. A partir de ese momento, ellos cambiaron completamente de actitud, criticando la reforma por sus insuficiencias y no por sus excesos 16/, y utilizando a las colectividades locales como contra-poderes para proteger, por supuesto, los intereses de las clases dominantes, aunque también

para restablecer su legitimidad para la reconquista del Poder Central e iniciar localmente la puesta en marcha de las políticas neo-liberales planteadas nacionalmente.

En fin, como ya se ha señalado, la descentralización es una de las muy raras reformas emprendidas por la izquierda que no ha sido puesta en cuestión en forma global por la derecha de vuelta al gobierno desde marzo de 1986. El nuevo gobierno ha indicado en primer lugar su intención de no empujarla más lejos en lo inmediato, pronunciándose por una "pausa" en el proceso y por un "retoque", ajustando la reforma en ciertos puntos que vayan en el sentido de un reforzamiento del poder mayoritario local 17/. Esto acaba de ser concretizado por la reforma de la función pública territorial adoptada el 3 de julio de 1987 y en el sentido también de un control de las políticas económicas locales (véase más adelante) e incluso del restablecimiento parcial de la tutela sobre las pequeñas comunas 18/. El nuevo gobierno también ha planteado el problema de la complejidad y la multiplicación de los niveles de decisión: argumento que apunta sobre todo, más allá de la realidad técnico-político-burocrática del problema señalado por numerosos observadores, a no dar a las regiones, últimas instancias puestas en lugar como colectividades locales integrales, todo el desarrollo institucional y político previsto: "la región no debe ser una colectividad de gestión, ni llegar a ser una autoridad de tutela ... quizás se ha ido demasiado rápido al elegir a sus consejos por sufragio universal y al confiarle la gestión de los colegios" 19/.

Sin embargo, se puede pensar que la derecha es vacilante en cuanto al futuro de la descentralización. Por un lado, la política presupuestaria, fiscal y económica que lleva adelante se alia muy bien con la descentralización institucional para imponer una gestión fragmentada de la austeridad, yendo en el sentido del cuestionamiento generalizado de los "derechos adquiridos" y de la reconstrucción hegemónica alrededor de la división del trabajo central-local, donde la fragmentación institucional es además un elemento positivo para la privatización de numerosos servicios en

una relación de fuerzas favorables al capital interesado 20/. Por otro lado, sin embargo, el consenso con el P.S. está lejos de ser seguro en todos los dominios, a pesar de lo que dice la dirección del P.C.F.; la derecha puede haber escarmentado con la experiencia de los años 70 y temer la removilización de los contra-poderes locales dirigidos por la izquierda, que permanecen de todas maneras bastante numerosos y puede reforzarse si la regla de las "elecciones intermediarias" anotada por J.L. Parodi 21/ se verificará de nuevo después de una victoria de la derecha en las próximas elecciones presidenciales. La complejidad de la situación y del calendario político a corto plazo sólo puede conducir a que el gobierno congele la situación, por no ser de ellos el dominio de las colectividades locales, ni parte de las operaciones espectaculares indispensables para satisfacer a su electorado o necesarias para tratar de ampliarlo.

Los efectos políticos locales de la descentralización no dejan de tener, tampoco, su ambigüedad. La revalorización de la escena política local, por cierto terminada con la reforma institucional, pero que se debe sobre todo a la movilización local de la izquierda a fines de los años 70 y a la intensidad de los enfrentamientos políticos ocurridos desde 1981, se ha hecho más bien en el sentido de una aceleración de la "nacionalización" de la vida política local que de una importancia política mayor de los problemas específicamente locales. Es lo que hemos observado, con otros, en el transcurso de la campaña por las elecciones municipales de 1983, dominada ampliamente al nivel local por los temas y las propuestas a nivel nacional. Esto es también lo que muestra la evolución de los resultados de diferentes elecciones desde 1971 en las quince comunas estudiadas: aunque la naturaleza de los escrutinios, el tamaño de la ciudad, su estructura social y su historia política especifican claramente el nivel de la participación y de los resultados, hay un paralelismo marcado entre las respectivas curvas de los resultados locales y nacionales 22/.

Aproximándose a otro sentido de la palabra política, la del policy anglosajón, uno de los efectos de la descentralización es abrir mucho más la posibilidad de variaciones importantes en las políticas locales - bajo reserva de las restricciones de medios evocadas más arriba. Particularmente, las variaciones políticas, las que permitirían a cada partido o coalición que dirige una colectividad local traducir con más autonomía, sus opciones en la práctica de la gestión local, espacio para innovaciones y alternativas en relación a las políticas nacionales, más que en el contexto de la descentralización anterior. Y como se ha señalado, esta posibilidad ha sido utilizada muy rápidamente por la derecha para experimentar localmente las políticas neoliberales, rompiendo así con el consenso bastante amplio que había sido establecido bajo el impulso de las políticas gaullistas sobre temas como las políticas de desarrollo urbano, de control público y de planificación, y del papel principal del sector público. En muchas ciudades importantes dirigidas por la derecha, se han emprendido procesos de privatización de los servicios municipales (agua, imprenta, las pompas fúnebres en París, más adelante quizás, los centros culturales transformados en sociedades anónimas como lo ha considerado recientemente el Ministro de Cultura). La introducción de nuevas técnicas de comunicación se hace, prioritariamente, por medio de la intervención de sociedades privadas y la revisión de los planes de urbanismo en el sentido de un aflojamiento de los controles de modo de apuntar al estímulo de la intervención privada 23/; los programas de vivienda social, tradicionalmente menos importantes en las ciudades de derecha, son cada vez más reducidos. En las municipalidades de izquierda conquistadas por la derecha en 1983, reorientaciones brutales de las políticas locales han afectado igualmente a los sectores de la cultura (denuncia de la vanguardia, del teatro demasiado comprometido, de los animadores culturales demasiado "ideologizados", licenciamientos y cierre de centros culturales, anulaciones de festivales, etc.) y de la salud (cierre de centros de salud municipales en beneficio de los

médicos de ejercicio liberal), así como a las relaciones con los sindicatos y las asociaciones (anulación de becas de trabajo, expulsión de locales municipales, supresión de subvenciones, etc.).

LOS LIMITES DE LA INTERVENCION ECONOMICA

Si la tendencia a una radicalización neo-liberal es incontestable, hay que evitar, sin embargo, cualquier oposición maniquea entre políticas locales de derecha y de izquierda. Diversos trabajos ^{24/} sobre los años 60 y 70, habían mostrado que el análisis de los presupuestos municipales no permitía hacer aparecer distancias estadísticas considerables; sólo las municipalidades comunistas se distanciaban un poco de la media en ciertos puntos, lo que nuestras propias investigaciones sobre los equipamientos colectivos en la región parisiense han confirmado para los barrios periféricos cercanos ^{25/}. Sin duda, la centralización existía por algo y sin duda también el consenso relativo acerca del papel del sector público y de la planificación evocado más arriba. Tanto la descentralización, como la ruptura de la derecha con la herencia del estatismo planificador gaullista, están ciertamente acrecentando las diferencias locales, pero es todavía un poco temprano como para que los efectos sean de gran amplitud, vista la inercia de las políticas locales como resultado del peso de las estructuras presupuestarias y político-institucionales que condensan las políticas pasadas y expresan las inevitables consecuencias presentes (endeudamiento, costos de funcionamiento de los equipamientos realizados, personal en función, etc.).

Hay que agregar que los procesos de "privatización" hoy impulsados de un modo espectacular, habían sido emprendidos con amplitud aunque con más discreción, en el curso de los años 70. El sector para-municipal ha visto desarrollarse grupos privados,

algunos de dimensión multinacional y que no han sido nacionalizados después del 81, interviniendo en dominios tan diversos como el agua, las basuras domésticas, los transportes, el mobiliario urbano, la restauración escolar, las redes por cable en la actualidad; sin contar las filiales de la Caja de Depósitos que, por ser un organismo para-público, funciona por muchos aspectos con una estrategia de grupo financiero. Y esta privatización no ha sido sólo un hecho en las municipalidades de derecha. Lejos de eso: se encuentran algunas con una tradición de administración directa de los servicios más importante y sólida que en ciudades manejadas por la izquierda. Ya que se sabe que la dispersión de sus políticas es históricamente importante 26/: se trata, para las municipalidades socialistas, o por lo menos para algunas de ellas, de "realismo gestor", eventualmente acentuado por el "regreso al realismo económico" del Gobierno de L. Fabius? Asimismo ocurre que el terreno de la política municipal, en sus apuestas económicas fuertes, no ha sido, al parecer, un terreno donde toda la izquierda se haya demarcado claramente de la derecha y hecho prueba de una capacidad de innovación y de puesta en marcha de prácticas locales de inspiración realmente socialista, por contraste con otros sectores como la política cultural, la información local, la salud; y por contraste también con otros ejemplos extranjeros, como el caso británico por ejemplo, aún si la experiencia reciente de las municipalidades laboristas y del Greater London Council ha sido muchas veces idealizada.

Un sector de acción municipal especialmente ambiguo en este aspecto, es el de la intervención económica. Se sabe que tanto la Ley Municipal de 1884 como la jurisprudencia del Consejo de Estado, eran particularmente restrictivas en la materia, en nombre del respeto a la competencia y para asegurar el libre juego del mercado; en el hecho para bloquear las veleidades del socialismo municipal que habían aparecido muy temprano. Si en la práctica se vio un desarrollo de los servicios públicos municipales, la intervención directa en el campo de la producción

comercial, en particular para sostener a las empresas privadas, permaneció prohibida. Eso tuvo como consecuencia diversos conflictos y dificultades en los años 70, cuando un número creciente de municipalidades fueron requeridas, por el hecho de la crisis y de la cesantía, en orden a sostener a empresas locales en dificultad. Ellas no habían podido hacerlo más que de manera indirecta, mediante alzas hipotecarias e inmobiliarias más o menos alambicadas. La ley de descentralización ha dado a las colectividades locales posibilidades de intervención considerablemente acrecentadas, ya que pueden llegar hasta la subvención directa o la garantía de empréstitos en beneficio de una empresa privada. El estudio hecho sobre 15 municipalidades 28/, si bien muestra una oposición bastante clara en los discursos en relación a este tema, políticamente muy presente en todas las partes - no-intervencionismo como principio en la derecha, apoyo al empleo y acción para el desarrollo local en la izquierda - revela una acción local bastante reciente, limitada, pero también más parecida en la práctica a lo que es la gestión institucional. Los puntos de divergencia política más netos han sido, por una parte, el apoyo de las municipalidades de izquierda a las experiencias de cooperativas para el rescate o creación de empresas y, por otra parte, las ayudas materiales y el apoyo político que ellas han acordado a los sindicatos y a las luchas de los trabajadores. Esto es particularmente marcado en las municipalidades comunistas - donde los vínculos sociológicos y políticos entre responsables municipales y clase obrera son mucho más estrechos -, las cuales son por otro lado más reticentes que las socialistas a comprometer financieramente a la colectividad local en el apoyo a una empresa privada, aunque aquí también hay excepciones, como en el caso Manufrance.

Por limitada que sea esta intervención - las sumas comprometidas por las comunas a título de intervenciones económicas representaban en 1983 sólo de un 0.2% a un 0.3% de sus presupuestos 29/ -, parece sin embargo molestar a la derecha en algunas de sus orientaciones, sobre todo aquéllas que se oponen

demasiado abiertamente a las reestructuraciones deseadas por los grupos capitalistas dominantes. Es por esto que el gobierno acaba de anunciar 30/ recientemente que ponía en estudio un proyecto de ley "mejorando los textos de descentralización", suprimiendo así la posibilidad dada a las comunas de ayudar a las empresas en dificultad (lo que se dejaría a los departamentos y regiones). Tras el argumento "técnico" - los alcaldes y sus adjuntos estarían demasiado cercanos de las empresas locales y carecerían de posibilidades de investigación para poder apreciar su viabilidad y los riesgos incurridos - se ve cómo apunta la voluntad de reservar el apoyo económico local a la única vertiente dinámica de la reestructuración capitalista y al contrario, de impedir todo lo que pudiera frenarla. Acontecimientos en los cuales no hay que apresurarse demasiado para ver el arcaísmo reemplazado por la modernidad: numerosas empresas en dificultad lo son no por razones tecnológicas o por ausencia de mercados, sino más bien por razones financieras o fiscales y/o la repartición de los mercados entre las multinacionales. Hace poco, tuvimos un ejemplo cuando Alcatel decidió abandonar su filial Gigadisc - tecnología de punta en el disco óptico numérico, en camino de crear el estándar internacional en su especialidad -, porque el mercado tardaba un poco demasiado en despegar; la Municipalidad de Toulouse, por otra parte, parece haber sostenido el proyecto de relanzamiento por una pequeña sociedad independiente. Las comunas, con más contacto directo con la población y sus problemas, son en efecto más sensibles políticamente a estos procesos económicos y es, sin duda, entre ellas que se encuentran los apoyos más numerosos a las luchas sindicales contra los cierres de empresas y los licenciamientos, a causa entre otras del peso local del partido comunista.

DESCENTRALIZACION Y DEMOCRACIA LOCAL

Más allá de las campañas electorales y de las orientaciones de la gestión municipal, la política local es también la cuestión de la democracia. Esta debía haber sido la preocupación primera de la reforma de 1982 presentada por el Primer Ministro Pierre Mauroy, debiendo constituirse en una contribución mayor al advenimiento de la "nueva ciudadanía". Un objetivo tal estaba en la continuidad de los compromisos del P.C.F. y del P.S. en el Programa Común de la Izquierda 31/ y de sus tomas de posición autogestionarias, tanto como prolongación del ascenso de los movimientos sociales en los años 70, como también del programa socialista después de la ruptura de la Unión de la Izquierda en 1979 32/.

Tres opciones estratégicas hechas por los dirigentes socialistas en la definición de la reforma y de su proceso, son significativas de la alteración progresiva de sus orientaciones y contenidos democráticos. La primera, ya mencionada, es la ausencia de reforma fiscal y presupuestaria. La segunda, es haber escogido el departamento como institución-clave beneficiaria de las transferencias de las competencias y medios más importantes y más rápidos. Favorecer prioritariamente a la institución local menos conocida por los ciudadanos - mucho menos pública, mucho más lejana de vínculos directos con los movimientos sociales y la base social que la municipalidad, mucho más sólidamente establecida y estrechamente controlada por las redes, y los juegos de poder de los notables y mucho menos susceptible de llegar a ser un lugar de movilización democrática ligando lo económico y lo social, que la región -ha sido seguramente la opción más conservadora y menos autogestionaria posible. Es esta opción la que explica en buena parte que la descentralización aparezca a muchos más como "la consagración de los notables" 33/ que como el advenimiento de la nueva ciudadanía.

La tercera opción que contribuye a esta desviación, es la ausencia o la no aplicación de algunas facetas de la reforma más directamente orientadas hacia la democratización de la vida local: el proyecto de ley previsto pero no propuesto sobre la participación pública y la democracia local que apunta a reforzar los poderes de intervención o de control de los ciudadanos; el proyecto de ley también previsto y tampoco propuesto sobre el estatuto del elegido local, que apunta a su vez a permitir la ampliación de la base social del reclutamiento de los elegidos locales mediante garantías materiales y estatutarias, no reservando de hecho más las funciones electivas responsables a las puras categorías superiores (patrones, profesiones liberales, funcionarios de categorías superiores; sólo el P.C.F. hace notable excepción con sus alcaldes y adjuntos obreros, pero la mayoría son todavía permanentes, lo que tiene sus ventajas pero también sus inconvenientes, como una mayor distancia de la base social y una dependencia frente al aparato) 34/; la ley votada, pero no puesta en aplicación por el Gobierno Fabius, sobre el estatuto de la función pública territorial, dando al personal de las colectividades locales garantías contra el autoritarismo de los notables: aquí la derecha tiene el papel fácil de volver hoy sobre disposiciones que la izquierda socialista no se atrevió a aplicar, como si después de todo, ella también prefiriera el reforzamiento del poder de los notables. Y que no se diga que se trata solamente de un problema técnico de tiempo y calendario. Está claro que el orden en el cual las cosas han sido hechas ha estructurado funcionamientos institucionales nuevos y ha cristalizado, práctica y simbólicamente, prioridades de hecho.

Sólo dos modificaciones han sido registradas en el sentido de la democratización de las instituciones locales: la nueva ley electoral que asegura la representación de las minorías en todos los consejos municipales y la creación de municipalidades de distritos en París, Lyon y Marsella. Pero se debe reconocer que son tímidas y, sobre todo, fácilmente vaciadas de su contenido en ausencia de reformas más profundas y de una movilización popular

de base. Los elementos faltantes son de importancia totalmente distinta y su ausencia, profundamente significativa por la no puesta en discusión de las relaciones dominantes de poder en la sociedad, sólo puede favorecer la interpretación práctica de la descentralización como una restructuración hegemónica notabiliaria y neo-liberal. Cómo se puede explicar tal desviación? La progresión del P.S. en los años 70 se había apoyado, sin embargo, sobre la aparición y el activismo de una nueva generación de militantes y élites locales pertenecientes a las capas medias asalariadas, muy implicados en las luchas urbanas, las asociaciones, los movimientos de defensa del medio ambiente 35/. Con los éxitos electorales en las municipales de 1977 y en las cantonales que siguieron, pero sobre todo a partir de 1981, muchos de sus militantes se han integrado, recuperados por el aparato estatal, tanto a nivel central como local y el vínculo con la base social así como la capacidad de movilización que constituían, se han encontrado poco a poco diluídos en un deslizamiento gestor y estatista. En el mismo sentido, las relaciones de poder internas del P.S. han favorecido progresivamente una alianza de hecho entre el poder centralizado de los grandes notables en todas sus "corrientes" y los altos funcionarios en la gestión estatal, siendo su competencia tecnocrática garantía de la eficacia inmediata (para hacer qué?) en detrimento de los militantes y de la base, cada vez más reducida ésta a funcionar como relevo propagandístico de una política gubernamental y, sobre la definición de la cual tiene cada vez menos posibilidad de influir.

Esta evolución ha sido facilitada por otros tres elementos. Por una parte, la crisis económica ha acarreado un debilitamiento de los movimientos urbanos sociales, donde las clases populares se ven enfrentadas con problemas más urgentes, tales como la cesantía, la disminución del ingreso, la capacitación de los jóvenes y su acceso al mercado del trabajo, mientras las capas medias se repliegan en estrategias orientadas a defender sus ventajas relativas. Por otra parte, la crisis interna del P.C.F.

ha vuelto a poner en cuestión a partir de 1979 su capacidad de movilización de las clases populares y de proposición de perspectivas unitarias creíbles con las otras categorías de asalariados, las que habían sido decisivas en el período precedente, acentuando de esta manera el efecto de los procesos mencionados antes en lugar de enfrentarlos. En fin, el viraje del gobierno socialista hacia una mayor aceptación de las reglas del juego dominantes en la sociedad capitalista, el llamado "realismo" económico pero que es también estatista e incluso cultural (Berlusconi!; los videos-clips!), viraje que las debilitadas capacidades del P.C.F. no podían impedir, así como las flacas ventajas concretas obtenidas finalmente por la mayor parte de los asalariados de base, han producido un efecto de desencanto, de decepción y desmovilización, una de cuyas consecuencias ha sido la fuerte tasa de abstención de los electores de izquierda a partir de 1983, especialmente entre los obreros.

Como lo ha reconocido J.P. Worms, diputado socialista que ha estado entre los más implicados en la reforma: "La descentralización apunta a otra relación del ciudadano con la institución, con el poder. Pero la ley no habla de este destinatario final, no se dirige directamente a la capacidad de intervención del ciudadano. Aparentemente trata sólo del Estado y de los elegidos locales, pero ello hace más perceptibles, más motivantes los juegos creados por los poderes institucionales ... no se define un poder del usuario (aunque esto tendría igualmente que estar hecho), sino que se acerca a los que detentan el poder para facilitar la sanción por el usuario" 36/. Nos queda por saber si estas potencialidades pueden ser, o son efectivamente utilizadas por los ciudadanos. Los procesos de desencanto, de desmovilización o de movilización prioritaria en torno a otros problemas más urgentes, han jugado más bien en sentido contrario; pero como se ha mostrado, reflejan en buena parte la evolución política en la cual se ha inscrito la reforma y ésta, por sus carencias, no las ha enfrentado. Lejos de reforzar inmediata y

eficazmente el arraigo del nuevo poder de la izquierda en la sociedad civil, la descentralización, por centrarse exclusivamente en lo institucional o aún lo notabiliario y por la ausencia de una revaluación de los medios destinados a las colectividades locales, ha contribuido, al contrario, a debilitarla en el corto plazo, y a acentuar la declinación de los movimientos sociales en beneficio de la gestión estatal, central y local.

UNA TERCIARIZACION NECESARIA, DINAMICA Y AUTONOMA

La derecha sacó beneficios electorales de lo anterior en marzo de 1986 y entiende, por supuesto, acentuar la apropiación notabiliaria de la reforma. Ya había suprimido la representación proporcional en la designación de los delegados de los consejos municipales en el consejo de administración de los centros de acción social, y en la de las mesas de las asambleas departamentales y regionales, reforzando aún más el poder de los "patrones" locales en detrimento de la información y del control pluralistas. La ley que acaba de ser adoptada sobre el estatuto de la función pública territorial refuerza todavía más claramente el poder de los ejecutivos locales sobre el personal: abandono de los concursos de reclutamiento en beneficio de la lista de aptitudes (como lo describe A. Le Pors 37/ "el mejor candidato puede no ser jamás reclutado si no le gusta a la autoridad detentadora del poder de nominación. No será bueno, en ciertas municipalidades, ser mujer, judío, negro, sindicalista o comunista"); sumisión a la arbitrariedad del empleador y bloqueo de las posibilidades de movilidad; relanzamiento del reclutamiento por contratos favoreciendo el clientelismo y cuestionando el estatuto funcionario, etc.

Se puede esperar hoy todavía que la descentralización tome otra orientación, más investida de objetivos autogestionarios, desplazando el centro de gravedad de los pobres hacia aquéllos que son los más distanciados de éstos, es decir, la clase obrera, las clases populares? La situación política actual es demasiado incierta como para que el movimiento de báscula hacia el neo-liberalismo pueda ser considerado como irreversible y los movimientos estudiantiles y colegiales lo han mostrado a su manera. Pero, el regreso del Partido Socialista al poder sin una modificación de las prácticas políticas anteriores, no bastaría. Quizás la reforma cumplida, a pesar de sus ambigüedades, podría contribuir a mediano plazo en este sentido, favoreciendo el relanzamiento del debate político local y la formación de nuevas generaciones de militantes, a condición de que los partidos de izquierda eviten ceder a la tentación del regreso al estatismo que les vuelve, cada uno a su manera 38/; y que eviten también la otra tentación que presiona, la del deslizamiento hacia la práctica política por los medios de comunicación, que reduce al ciudadano al papel pasivo de espectador-consumidor, en lugar de ayudarlo a tomar el poder. Porque ninguna reforma institucional, por democrática que sea, lo ayudará en forma espontánea: todavía falta que ésta sea investida de una dinámica autónoma en la sociedad civil y, particularmente en las clases dominadas. Dinámica que, para asegurar eficazmente esta redistribución en profundidad de los poderes, debe sobrepasar la acción de los partidos políticos de izquierda. Y es de responsabilidad de éstos ayudarla a desarrollarse para que les sobrepase y no de apoyarse sobre ella en su beneficio, agotándola.

NOTAS

- 1/ Se encontrará una descripción sintética de la reforma puesta en marcha en "La descentralización en marcha", Les Cahiers Francais, núm. 220, marzo-abril, 1985, París, La Documentación Francesa.
- 2/ Análisis que he esbozado en un artículo precedente: "Crisis hegemónica y restructuración territorial del Estado. La izquierda y la descentralización en Francia", en 'Las ambigüedades del poder local', Revista Internacional de Acción Comunitaria, núm. 13/53, 1985.
- 3/ Crisis y políticas locales. Las relaciones entre municipalidades, Estado y base social. Investigación comparativa con S. Biarez, R. Delacroix, A. Joussemet, P. Kukawka, D. Lorrain, J.Y. Nevers, N. Viet-Depaule.
- 4/ Cf. entre otros el número especial de la Revista Internacional de Acción Comunitaria ya señalada, diversos artículos en el International Journal of Urban and Regional Research, la sesión "Local Power and State Restructuring" del RC21 al Congreso Mundial de Sociología en Nueva Delhi, la Conferencia organizada recientemente por el Instituto de Altos Estudios de América Latina sobre "Poder local y descentralización".
- 5/ Véase Terrazzoni, A., La descentralización a prueba de los hechos, París, L.G.D.J., 1987, p. 288, "El nacimiento de las nuevas tutelas", pp. 50-57.
- 6/ Cf. Richard, P.E. et Cotten, M., "Las comunas francesas de hoy", París, P.U.F., Que sais-je?, núm. 2084, 1983, pp. 85.
- 7/ Cf. Klein, J.S., "La explosión de los impuestos locales", París, La Documentación Francesa, pp. 118-120.
- 8/ Como lo muestran los resultados que acaban de ser publicados, de la investigación colectiva llevada en el C.S.U. sobre el acceso desigual de las clases sociales a las estructuras urbanas del consumo colectivo: Pincon-Charlot M., Preteceille, E., Rendu P., Segregación urbana. Clases sociales y equipamientos colectivos en la región parisiense, París, Edición Anthropos, 1986.
- 9/ El ejemplo de dos comunas de la periferia parisiense que se han estudiado en el marco de la investigación colectiva evocada más adelante, es ilustrativa de esta evolución: en la Courneuve, entre los dos últimos censos de 1975 y 1982, la parte de las categorías de asalariados menos calificados aumentó, la de los cesantes alcanzó el doble de la media

regional, la de los inmigrantes ha sobrepasado el 20% mientras que la media regional ha progresado de 11.7% a 13.3% en Nogent/Marne, la cesantía es inferior a la media regional tanto en tasa como en progresión, la parte de extranjeros ha disminuido (8.5%) y la de las categorías superiores ha aumentado fuertemente.

- 10/ Guegenant, A., Equidad territorial y desigualdades. El papel de la DGF en la reducción de las desigualdades financieras entre comunas, París, Litec, 1983, p. 211.
- 11/ Klein, op. cit., p. 137.
- 12/ Ibid, pp. 118 y 120.
- 13/ Richard y Cotten, op. cit., p. 80.
- 14/ Klein, op. cit., p. 84.
- 15/ Cf. por ejemplo Toulemonde, B., "La reforma de las colectividades locales en Francia", en La reforma de las colectividades locales en Europa del Noroeste, París, Ediciones CNRS, 1981 y Virieux, J.M., "Los proyectos de descentralización, de 1972 a 1981", Les Cahiers Français, núm. 204, 1982.
- 16/ Cf. el libro de Graziani, P., Presidente del R.P.R. del Consejo General de los Hautes de Seine: El nuevo poder. Ensayo sobre la descentralización, París, Albin Michel, 1985.
- 17/ Es el sentido del proyecto de ley adoptado por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de 1986, Cf. Le Monde, 13-8-86.
- 18/ Proyecto de ley gubernamental que apunta a restablecer la tutela financiera sobre las comunas de menos de 2.000 habitantes. Cf. el comentario de C. Perron: "La revancha del 'monstruo frío'", Le Monde, 25-6-87.
- 19/ Intervención de Bosson, M., Secretario de Estado, durante el debate parlamentario, Cf. Le Monde, op. cit.
- 20/ Véanse por ejemplo, los trabajos de Lorrain, D. sobre los grupos privados en el sector para-municipal. Cf. entre otros: "El sector público local entre la nacionalización y la descentralización", Los anales de la investigación urbana, núm. 13, enero, 1982.
- 21/ Parodi, J.L., "En la lógica de las elecciones intermedias", Revista Política y Parlamentaria, núm. 903, abril, 1983.

- 22/ Cf. Preteceille et Viet-Depaule, N., "Dinámicas políticas locales y tendencias nacionales". Artículo a aparecer en Espacios y Sociedades.
- 23/ Cf. por ejemplo Rendu, M.A., "París bajo el viento del liberalismo", Le Monde, 6-12-85.
- 24/ Entre ellos Kobielski, J., La influencia de la estructura de las comunas urbanas sobre sus gastos de funcionamiento, Tesis de Doctorado de Estado en Ciencias Económicas, Rennes, 1974.
- 25/ Segregación urbana, op. cit.
- 26/ Cf. por ejemplo Bleitrach, D., Lojkine, J., y al., Clase obrera y social-democracia, Lille y Marseille, París, Ediciones Sociales, 1981.
- 27/ Cf. por ejemplo Boddy, M., Fudge, C. (Edit.), Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives, London, MacMillan, 1984.
- 28/ Cf. Lorrain, D., Kukawka, P., "Quince ciudades y la economía. Comunicación en la Conferencia Nacional sobre Investigación y Descentralización", París, noviembre, 1985. A aparecer próximamente en una versión más desarrollada.
- 29/ Steib, J., Las intervenciones económicas de las colectividades territoriales, París, Diario Oficial, Avisos e Informes al Consejo Económico y Social, núm. 12, 1987.
- 30/ Le Monde, 23-5-87.
- 31/ Programa Común de Gobierno del Partido Comunista y del Partido Socialista, París, Ediciones Sociales, 1972, 3a. Parte, Cap. III, pp. 155-159.
- 32/ Proyecto Socialista para Francia, París, Club Socialista del Libro, 1980, pp. 251-258 y 367-371.
- 33/ Para retomar el título de la obra de Rondi, J., La consagración de los notables. Francia en descentralización, París, Fayard, 1985.
- 34/ He desarrollado más este punto en el último capítulo de Capitalism Consumption and Needs, Oxford, B. Blackwell, 1985 (en colaboración con J.P. Terrail).
- 35/ Cf. entre Mehl, D., "Cultura y acción asociativa", Sociología del Trabajo, núm. 1, 1982.

- 36/ Entrevista a Querrien, A. avec Worms, J.P., "La descentralización. Una caja de herramientas sencillas y robustas", Los anales de la investigación urbana, núm. 28, octubre, 1985.
- 37/ "Amenazas", en Le Monde, 30-5-87.
- 38/ Para el P.C.F., la rigidez conservadora y sectaria desde 1978 ha ido de par con una fuerte recentralización del autoritarismo jerárquico en el aparato del partido, mal escondido por el mantenimiento de un discurso autogestionario para uso externo. Para el P.S., la centralización interna se ha sin duda acentuado con las ambiciones acrecentadas de los jefes - véanse las observaciones anteriores de W. Schonfeld, Etnografía del P.S. y del R.P.R., París, Económica, 1985. - y asimismo la descentralización es vista de manera crítica, cf. el informe en Le Monde (11-3-86) de los debates del Club Socialista "Democracia 2000", bajo el título "Los decepcionados de la descentralización".

