

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

74

**DESCENTRALIZACION POLITICO-FINANCIERA
EN FRANCIA**

Regina Müller

NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL/GTZ**

Este documento fue preparado por la Sra. Regina Müller del International Tax Institute University of Hamburg en el marco del Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) de Descentralización Fiscal.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora, pudiendo no coincidir con las de la Organización. El trabajo no ha sido sometido a una revisión editorial.

ÍNDICE

RESUMEN	
I. INTRODUCCIÓN	7
II. RASGOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FINANCIERA ANTES DE LA REFORMA DE 1982/83	9
1. Fundamentos en materia de derecho constitucional de la estructura unitaria del Estado	9
2. Distribución de competencias	10
3. El sistema de ingresos	12
4. Bases de la reforma	15
III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FINANCIERA	17
1. Objetivos de la reforma	17
2. Nueva distribución de funciones	17
3. Reforma del sistema de ingresos	19
IV. MODIFICACIONES EN LA RELACIÓN "ADMINISTRACIÓN-CIUDADANÍA"	23
1. Modificaciones procesales	23
2. Modificaciones institucionales	24
V. ALGUNOS PROBLEMAS NO SOLUCIONADOS EN RELACIÓN CON LA DESCENTRALIZACIÓN	25
1. Desconcentración de funciones	25
2. Desconcentración de los ingresos	26
3. Autonomía financiera	27
4. Acumulación de mandatos	28
5. Organización excesiva	29
6. Predominio inquebrantable de la autoridad central	31
VI. CONSIDERACIONES FINALES	33
APÉNDICE	37
BIBLIOGRAFÍA	41

RESUMEN

El proceso de descentralización francés ha buscado establecer un equilibrio entre la autonomía local y la supremacía central característica dentro de un Estado unitario. La constitución, si bien le imprime una especial fuerza y respaldo a la libre autodeterminación de los niveles subnacionales, ésta se ve fuertemente limitada por el amplio control estatal del prefecto cuya misión es la de promover los intereses nacionales.

Las diferentes instancias de gobierno han sufrido cambios sustanciales en los últimos diez años sin que esto se traduzca en una mayor autonomía efectiva por parte de las corporaciones territoriales descentralizadas; En lo que comprende a aspectos como la asignación de transferencias y responsabilidades de gastos parece que no se encuentra aún claramente definido un criterio que garantice una mayor fluidez del proceso descentralista. Algunas competencias pasan a otros niveles de gobierno pero la fuerte ingerencia del nivel nacional lleva a que se continúen dando serios problemas de superposición de funciones, con las consabidas consecuencias en términos de eficiencia para una gestión más descentralizada.

En el marco de los esfuerzos de descentralización fundamentalmente promovidos en la década de los "80" se logró, sin embargo, limitar significativamente el poder del nivel central; Se han creado órganos ejecutivos propios para las comunas, los departamentos y las regiones y, de esta manera, se han establecido ciertas condiciones institucionales para que las corporaciones territoriales sean independientes. En este sentido, las reformas introducidas en 1982 al sistema de compensación financiera promueven un reordenamiento del sistema impositivo que pretende un manejo más autónomo de los recursos propios de las regiones.

Dentro de los aspectos pendientes corresponde señalar que es necesario profundizar la asignación descentralizada y eficiente de funciones e ingresos donde las entidades territoriales dispongan de una mayor autonomía financiera; Además, es conveniente que se revisen las rígidas estructuras organizacionales que en cierta forma han frenado los propósitos gubernamentales de fortalecimiento del proceso descentralista.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de las actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina que ejecuta la CEPAL con la colaboración de la República Federal de Alemania a través de la Agencia de Cooperación GTZ. El estudio contiene un análisis global del proceso de descentralización político-financiero en Francia. Para ello parte con una descripción de la evolución del sistema de compensación financiera antes y después de la reforma de 1982-83. Posteriormente enuncia las principales modificaciones dadas en la relación administración-ciudadanía tendientes a fortalecer la responsabilidad política de la comunidad frente a los programas descentralistas, requerimiento básico para asegurar una mayor eficiencia y equidad en dicho proceso. Finalmente se mencionan algunos problemas que vienen dándose en la práctica y que sin duda vienen limitando la misma efectividad del proceso en este país.

Este informe elaborado por Regine Muller pretende como ha sido uno de los objetivos del Proyecto CEPAL/GTZ, contribuir con la perspectiva comparativa de un país europeo -con larga trayectoria democrática y con una estructura unitaria tradicionalmente centralizada, similar a la de una buena parte de los países de la región- que avanza en el fortalecimiento de su ordenamiento territorial tanto político-administrativo como financiero, aspecto que sin duda resulta de interés para la discusión gubernamental que se viene dando en América Latina.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

Las experiencias vividas y las normas que atañen a procesos de descentralización en países desarrollados, y en particular aquellos que cuentan con una larga trayectoria democrática como lo es Francia, pueden ayudar a extraer enseñanzas y aprovechar de mejor forma los avances obtenidos en América Latina con respecto al tema. Incluso los países que han tenido progresos sustanciales tienen la posibilidad de evaluar en forma comparada las alternativas que se plantean en Francia a partir de la reforma de 1982/83.

El presente documento se compone de cinco partes. En la primera parte se hace una descripción de las condiciones que prevalecían antes de la reforma al sistema de compensación financiera, centrándose en los aspectos legales y de estructura administrativa. En la segunda sección se describe la estructura y distribución de funciones así como el reordenamiento del sistema impositivo con miras a un manejo más autónomo de los recursos propios de las regiones. En forma breve, en la tercera sección se muestran las opciones de acción e injerencia de la ciudadanía resultantes de la reforma, seguidamente se recogen los elementos básicos no resueltos y que se convierten en obstáculos para el buen desempeño del gobierno francés en un contexto descentralizado y, finalmente, se presenta una sinopsis de los aspectos más destacados del proceso estudiado.

II. RASGOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FINANCIERA ANTES DE LA REFORMA DE 1982/83

1. Fundamentos en materia de derecho constitucional de la estructura unitaria del Estado

Los elementos esenciales de la Constitución francesa tienen sus raíces en la Revolución de 1789. Desde entonces, a partir de la demanda de igualdad, se derivaron la unidad e indivisibilidad de la República y con ello la estructura unitaria del Estado (Artículo 2 de la constitución de 1958). El poder del Estado lo ejerce la autoridad central y comprende a todos los habitantes de Francia por igual. La competencia legislativa depende exclusivamente del Parlamento nacional que actúa como cuerpo legislativo central (Art. 34 de la Constitución) (Benz y Benz, 1987, p. 24).

Sin embargo, la estructura unitaria del Estado no significa que no haya corporaciones territoriales de niveles inferiores que asuman competencias a solicitud del poder central (delegación) o por cuenta propia (descentralización). El Artículo 72 de la Constitución francesa dice:

"Las corporaciones territoriales de la República son las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar. Cualquier otra corporación territorial se creará mediante ley".

El legislativo hizo uso de esta posibilidad en 1982 y declaró a las regiones corporaciones territoriales, en calidad de cuarto nivel.

El Artículo 72 les garantiza a las corporaciones territoriales el derecho de autoadministración, del que, sin embargo, se excluye la competencia legislativa.

"Las corporaciones territoriales de la República son administradas por los representantes elegidos. Los representantes gubernamentales en los departamentos y los territorios de ultramar garantizan los intereses nacionales, ejercen el control administrativo y supervisan el cumplimiento de las leyes".

Este último control estatal, que hasta 1982 se refería a competencias de amplio alcance, es ejercido por el prefecto.

A diferencia de las constituciones de los Estados federales, la Constitución francesa no hace ninguna indicación acerca de la distribución de las competencias administrativas y presupuestarias en cuanto a los gastos e ingresos en los distintos niveles de corporaciones territoriales. Este papel es propio del legislativo, que puede promulgar las respectivas leyes y decretos que regulan la ejecución con simples mayorías parlamentarias (Constantinesco, 1990, p. 216 y ss.). Los representantes de las corporaciones territoriales inferiores tienen derecho a colaborar en la preparación y el despacho de las leyes sólo a través del Senado como segunda cámara de la Asamblea Nacional.

2. Distribución de competencias

a) Las comunas

Desde 1884, las comunas tienen formalmente el derecho de autoadministración, gracias a la ley de organización comunal. El alcalde, en calidad de presidente del concejo comunal directamente elegido y como órgano ejecutivo de la comuna, también tiene facultades policiales para resguardar la seguridad y el orden públicos. Ya no es un funcionario estatal, sino que es elegido de entre los miembros del concejo comunal y ejerce su cargo ad honórem¹.

Desde entonces, las comunas son básicamente competentes en todos los asuntos locales. Para la prestación de servicios públicos también pueden contratar a empresas privadas. A finales del siglo XIX había unas cuantas empresas en las áreas de suministro de agua y transporte. Esas empresas pronto ganaron una posición monopólica, pues a las comunas les interesaba un suministro constante y por lo tanto ofrecían contratos a largo plazo. Con ellos, las comunas compartían el riesgo con los privados, pues en tiempos de crisis económica tenían que compensar los déficit con transferencias públicas. Después de la Segunda Guerra Mundial los grupos empresariales privados diversificaron su oferta de manera creciente y desde entonces sus operaciones no abarcan sólo la producción, sino también la prestación de servicios locales como eliminación de basura y aguas residuales, sistemas de calefacción y alumbrado público².

La libertad de decisión de las comunas se vio limitada, hasta 1982, esencialmente por el amplio control estatal del prefecto, también denominado tutela (*tutelle*). El prefecto del departamento competente probaba no sólo la legitimidad, sino también la utilidad de las decisiones en áreas importantes. De esa manera, las determinaciones del concejo comunal, por ejemplo en el ámbito de la economía pública, podían aplicarse sólo después de recibir la aprobación del prefecto (un control a priori). Otras determinaciones quedaban autorizadas aun sin aprobación, si no eran devueltas en un plazo de 15 días hábiles. Hasta 1982, en el marco de los controles complementarios (a posteriori), el prefecto podía derogar el derecho de autoadministración de las comunas mediante la suspensión de sus determinaciones y acciones.

Con el correr del tiempo, se impuso la práctica del consentimiento tácito y disminuyó la cantidad de decisiones con aprobación obligatoria. Desde 1970, por ejemplo, las decisiones sobre el presupuesto y los empréstitos cayeron en la regla de los 15 días (Müller, 1989, p. 625). El contador público comunal era responsable de ejecutar el presupuesto. Era un funcionario estatal y también podía decidir sobre los gastos.

En la práctica, el prefecto hacía uso de sus derechos moderadamente, pues le interesaba tener una relación fluida con el alcalde para poder imponer las directrices centrales más fácilmente. También los alcaldes, que a menudo entablaban buenas relaciones con los cargos gubernamentales, aspiraban a tener un vínculo favorable con el prefecto, a fin de hacer valer sus intereses ante la autoridad central. Por lo tanto, en la red de dependencias mutuas, el prefecto desempeñaba frecuentemente el papel de mediador y árbitro entre las entidades locales y las centrales (Benz y Benz, 1987, p. 31 y ss.). Para evitar que el prefecto se inclinara demasiado por los intereses locales, se introdujo un procedimiento de rotación, según el cual el prefecto era trasladado a otro destino cada dos o tres años (Keating, 1989, p. 157).

b) Los departamentos

Los departamentos recibieron, mediante ley de 1871, la condición jurídica de corporación territorial³. El concejo departamental libremente elegido (conseil général) podía decidir acerca de la administración de los bienes departamentales, la red de comunicaciones, la promoción de los territorios rurales y el desarrollo de la ciudad. Especialmente los ámbitos de asistencia social y salud, que generaban grandes costos y estaban fuertemente regulados por el poder central, le daban poco margen de acción al concejo departamental en cuanto a la estructura del presupuesto. En 1955 ese concejo obtuvo el derecho a estar representado ante las instancias centrales cuando los intereses departamentales estuviesen en juego en las áreas de promoción social y económica.

De entre sus miembros, el concejo departamental elegía al presidente, quien dirigía las discusiones y votaciones, y a un comité permanente, que manejaba las actividades corrientes y tenía competencias especiales de control frente al prefecto. El prefecto, designado por el Estado, era el órgano ejecutivo del departamento y jefe administrativo, participaba en las reuniones del concejo, preparaba las resoluciones que en gran medida requerían su aprobación, y luego las ejecutaba. En cuanto a su control legal y técnico, el prefecto podía suspender y sustituir con posterioridad las decisiones.

c) Las regiones

Las crecientes diferencias en el crecimiento económico de algunas partes del país permitieron suponer que las comunas y los departamentos eran demasiado pequeños para imponer eficientemente los preceptos del Estado en materia de política económica y de ordenación territorial. Como la cooperación de cada departamento no caía bajo el control de

un prefecto regional, en 1956 se crearon 22 regiones, las que abarcaron respectivamente a varios departamentos.

Las regiones fueron primero simples unidades administrativas del poder central. Los planes económicos nacionales eran aplicados por los prefectos regionales. La función de asistencia estaba en manos de una conferencia administrativa regional, en la que estaban representados los prefectos departamentales y los funcionarios públicos regionales, y una comisión (CODER) integrada por políticos locales y representantes del sector económico. Como los notables⁴ locales, en particular, casi no tenían influencia en las decisiones de los prefectos regionales y temían que sus posibilidades de influencia ante la autoridad central también se vieran perjudicadas por la creciente importancia de las regiones, retenían información importante y boicoteaban así la cooperación.

La reforma de 1972 transformó a las regiones en entidades de derecho público con presupuesto propio y les dio a los notables locales importantes derechos de colaboración en el concejo regional, que a menudo estaba compuesto por representantes de la Asamblea Nacional, senadores y delegados elegidos por los concejos comunales y departamentales: con sus opiniones acerca del desarrollo económico regional podían incidir en la planificación central y decidir sobre el financiamiento adicional de proyectos dignos de auspicio de los propios departamentos y comunas. El órgano ejecutivo seguía siendo el prefecto regional, cuya actividad a menudo se veía dificultada por las insuficientes capacidades administrativas (Benz y Benz, 1987, pp. 14 a 17; Constantinesco, 1990, pp. 211 a 213).

3. El sistema de ingresos

a) Distribución de las competencias tributarias

La distribución de competencias se regula anualmente según la ley de financiamiento. Las competencias legislativa y administrativa siguen estando en manos de la autoridad central.

i) Las comunas y los departamentos

Los ingresos fundamentales de las comunas y los departamentos provienen de los recursos tributarios. Tradicionalmente (desde 1799), han estado compuestos por:

- Impuestos territoriales sobre los bienes raíces con y sin construcción,
- Impuesto habitacional, que se recauda junto con los impuestos territoriales, e
- Impuesto industrial.

En primer lugar, las comunas y los departamentos compartían el derecho a aplicar un aumento en la recaudación central de los impuestos mencionados. El poder central cedió gradualmente estos impuestos entre 1917 y 1948; una parte de la competencia legislativa, la determinación de las tasas tributarias (o bien del tipo de impuesto industrial), recayó en poder de las comunas. En el contexto del sistema compuesto (y complementario en el caso

de los impuestos industriales), las competencias presupuestarias son compartidas colectivamente por las comunas y los departamentos.

La mayor parte de estos impuestos fluye hacia las comunas. Según Benz y Benz (1987, p. 38), en 1979 su proporción ascendió a:

- 63% de los impuestos sobre bienes raíces distintos de construcción y 65,5% si se incluye construcción,
- 71% del impuesto habitacional, y
- 71% del impuesto industrial.

El impuesto industrial se incrementaba primero sobre la base del capital industrial y el total de los salarios y, por lo tanto, con frecuencia era criticado por atentar contra las inversiones y los puestos de trabajo. Como las tasas tributarias y la recaudación variaban fuertemente según la densidad de los asentamientos industriales de las distintas comunas, contribuía como el impuesto cuantitativamente más importante a los distintos grados de desarrollo de la situación financiera de las comunas y departamentos, respectivamente (Keating, 1989, p. 162).

En 1980 se reformó el impuesto industrial. Para lograr una carga equitativa sobre los contribuyentes, la acumulación de capital se comenzó a medir sobre nuevas bases. La tasa tributaria se restringió a 4% de la formación anual de capital.

Las comunas disponían además de la competencia presupuestaria de algunos impuestos menores con un campo de acción local, como por ejemplo el impuesto sobre la remoción de la basura o los espectáculos, cuyos fundamentos de medición están en los ingresos esenciales procedentes de las exhibiciones deportivas, las carreras de automóviles, los clubes y bancas de juego.

ii) Las regiones

El presupuesto de las regiones antes de la reforma de 1982/83 era pequeño, con menos de 0,5% de los ingresos estatales totales. Las regiones se financiaban con los aranceles sobre las licencias de conducir y tenían un derecho complementario sobre:

- Los impuestos centrales (sobre los automóviles, sobre el registro de propiedad, sobre la adquisición de bienes raíces), y
- Los impuestos sobre la industria, la vivienda y los bienes raíces en lo que corresponde a las comunas y departamentos.

Los aumentos no estaban limitados en magnitud, pero la suma total de los ingresos tributarios regionales no podía sobrepasar una cifra por habitante determinada por el nivel central.

b) Transferencias financieras

Las transferencias son un factor importante en los ingresos de las corporaciones territoriales inferiores. En 1981, su proporción en los ingresos totales alcanzó a aproximadamente 34% en las comunas, y a cerca de 58% en los departamentos. Las transferencias se hacen en forma condicional e incondicional. En el caso de las transferencias reservadas para un fin especial, se diferencian entre las destinadas al presupuesto de inversiones y al de administración.

i) Transferencias incondicionales

Los recursos procedentes del fondo central de compensación del impuesto sobre el valor agregado están libremente disponibles. Los gastos de inversión de las corporaciones territoriales también contienen impuestos sobre el valor agregado, los que sin embargo deben ser asumidos también por las corporaciones territoriales, a diferencia de las empresas privadas que también realizan compras. Este fondo establecido en 1976 sirve como forma de compensación y distribuye las transferencias a las comunas y departamentos en la magnitud de una tasa porcentual fija de sus inversiones (Proud'homme, 1990, p. 123; Benz y Benz, 1987, p. 40). Estos recursos están, más bien, reservados para un fin especial, pero deben servir como apoyo a la inversión y tienen un efecto de incentivo por el criterio de distribución de las inversiones.

ii) Transferencias simples para gastos de inversión

En 1970, el gobierno trató, mediante decreto, de imponer orden en el caos reinante en las transferencias simples entre los niveles, jurisdicciones y procedimientos. La autoridad central se aseguró posibilidades de maniobra, pues sólo delegó las jurisdicciones en lo esencial, determinó el grado de merecimiento de la promoción de las funciones y acopló los recursos a las cuotas de participación propias de los receptores de la transferencia. Había tres categorías de transferencias centrales:

- Categoría I: transferencias para inversiones de relevancia nacional. Eran otorgadas por los ministros competentes; las regiones tenían una función asistencial.
- Categoría II: las transferencias para inversiones de importancia regional eran otorgadas por el prefecto de la región en consulta con el concejo regional.
- Categoría III: transferencias para inversiones de transcendencia departamental. En este caso, el prefecto del departamento decidía y con ello el concejo departamental comenzó a ganar una creciente influencia.

Cabe señalar que la magnitud de las transferencias del Estado central se rige según el grado de merecimiento de las inversiones comunales y departamentales y se clasificaban en los grupos A, B y C. Según Benz y Benz (1987, p. 40), la proporción de las

transferencias centrales en el total de las inversiones ascendió a las siguientes cifras según grupo:

- Grupo A: mínimo 10% y máximo 30%,
- Grupo B: mínimo 20% y máximo 50%, y
- Grupo C: mínimo 30% y máximo 80%.

Las transferencias debían solicitarse para acciones concretas; su magnitud tenía que estar fundamentada y la correspondiente aplicación debía acreditarse (Müller, 1989, p. 630). La proporción de las transferencias en los ingresos del presupuesto de inversiones ascendió, en 1981, a aproximadamente 28% en los departamentos, y a cerca de 34% en las comunas (incluidas las transferencias de inversión de los departamentos).

iii) **Transferencias para gastos de administración**

En 1979, se creó la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF) como el medio de asistencia financiera más importante para las funciones administrativas de las comunas y los departamentos. Junto con la función fiscal, también tiene la de compensación financiera. La DGF tiene los siguientes componentes:

- Una suma global anual que disminuye anualmente y que reciben todas las corporaciones territoriales,
- Una transferencia compensatoria cuyo monto crece anualmente. La distribución de los recursos se realiza sobre la base del potencial financiero de las corporaciones territoriales, que se calcula según la fuerza y las tasas tributarias. Las comunas con menor potencial financiero reciben mayores transferencias.
- Una transferencia especial para comunas pequeñas, débiles desde el punto de vista financiero o que sufren problemas.
- Un mecanismo de estabilización que debe proporcionar una cierta continuidad y, con ello, seguridad financiera: si se aplican nuevos criterios de distribución, la proporción original de la corporación territorial se incluye en esta nueva fórmula (con un peso que disminuye anualmente) (Keating, 1989, p. 164; Müller, 1989, p. 630).

La magnitud de la DGF, en el supuesto de que hay tasas y fundamentos de medición constantes, se relacionaba con el desarrollo de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado y se volvía a determinar anualmente.

En 1981, las transferencias financieras al presupuesto administrativo constituían cerca de 37% de los gastos administrativos corrientes en las comunas, y aproximadamente 63% en los departamentos.

4. Bases de la reforma

Antes de 1982, Francia se distinguía por una creciente delegación de funciones e ingresos. Sin embargo, la fuerte presencia del poder central a través de los prefectos locales apenas permitía un manejo con responsabilidad propia especialmente en los departamentos y regiones que no tenían órganos ejecutivos propios. Las competencias administrativas y presupuestarias de las comunas estaban fuertemente limitadas por controles previos y posteriores y por numerosos decretos administrativos.

Las corporaciones regionales pasaron a tener una dependencia relativamente fuerte de las transferencias centrales. Especialmente el sistema de transferencias simples para inversiones no sólo era administrativamente caro y con ello de un alto consumo de tiempo y costos, sino que además faltaban los incentivos correctos. Las altas cuotas centrales de participación en determinados programas de inversión favorecieron las asignaciones erróneas: se invirtió crecientemente en proyectos auspiciados centralmente; para realizar las preferencias locales casi no había margen de maniobra financiera.

El entrelazamiento creciente de los intereses de los miembros del concejo comunal, quienes podían pertenecer simultáneamente, al igual que el alcalde, a los concejos departamental y comunal y al Senado, frecuentemente efectuaban la distribución con una orientación preferente hacia París en vez de a sus propios ciudadanos.

Con frecuencia, la política ordenada por el poder central demostraba que ya no era adecuada para ajustarse también a las exigencias en constante cambio fuera de la *Île de France*. La fuerte concentración económica y cultural en torno a París se contraponía abiertamente a los problemas de la periferia ("*Paris et le désert français*") (Benz y Benz, 1987, p. 13; Constantinesco, 1990, p. 207). Los programas y planes elaborados centralmente ignoraban las particularidades locales, y no eran lo suficientemente diferenciados y flexibles para considerar los problemas territoriales y sectoriales del cambio estructural (Biarez, 1990, p. 618).

"Los primeros veinte años de la Quinta República mostraron que un sistema gubernamental centralizado no podía afrontar las realidades económicas, sociales y culturales del país. Los ministerios de París ignoraban completamente los problemas locales y daban soluciones muy inadecuadas... La descentralización política y administrativa parecería ser la fórmula que promovería, en circunstancias específicas, el desarrollo armónico de la nación en su conjunto" (Walker, 1991, pp. 123 y ss.).

III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FINANCIERA

1. Objetivos de la reforma

El objetivo esencial de la reforma introducida en 1982 al sistema de compensación financiera en Francia consistió en descentralizar las decisiones político-financieras y, con ello, fortalecer también el proceso de formación de la voluntad democrática. En el contexto de una desconcentración de su relación entre sí y con la autoridad central, las comunas, departamentos y regiones debían gozar de una mayor autonomía en el cumplimiento de sus funciones y también de los ingresos necesarios para ello. El artículo 3 de la ley del 7 de enero de 1983 contempla lo siguiente:

"La distribución de las facultades entre las corporaciones territoriales y el Estado se realiza, en lo posible, con la separación entre las competencias propias del Estado y las que se transfieren a las comunas, departamentos y regiones, respectivamente, de manera que cada ámbito de competencia por separado, con sus correspondientes fuentes de ingresos, recaen uniformemente en el Estado, comunas, departamentos o regiones respectivos".

2. Nueva distribución de funciones

Las modificaciones en la distribución de funciones no afectan a la competencia legislativa, la cual sigue estando reservada exclusivamente al poder central. En todo caso, las comunas, departamentos y regiones tienen facultades reguladoras (Fromont, 1987, pp. 508 y ss.). Las competencias administrativas y presupuestarias debieron transferirse a las corporaciones regionales respectivas en forma de bloques de funciones, a fin de limitar las jurisdicciones y áreas de responsabilidad (Benz y Benz, 1987, p. 47)⁵.

a) Las comunas

Las comunas regulan, como antes, todas las instancias locales. Su jurisdicción objetiva se expandió preferentemente a las áreas siguientes:

- Construcción: en el marco del plan de aprovechamiento de las superficies, elaborado por las agrupaciones de comunas y con la colaboración del prefecto, las

comunas deben preparar los planes de construcción y extender los permisos de edificación. En este caso, se deben acatar las pautas centrales en materia de urbanismo y protección de la costa, entre otros.

- Educación preparatoria y superior: instalación de jardines infantiles, planificación, construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas básicas.

El paso decisivo de la delegación a la descentralización se dió con la limitación de las facultades de control de los prefectos. El control central del Estado se reduce ahora exclusivamente a la legitimidad del manejo comunal. En caso de que haya dudas al respecto, el prefecto puede entablar una demanda ante el tribunal administrativo. La excepción la constituyen las decisiones presupuestarias: el prefecto decide si el presupuesto decidido por el concejo comunal corresponde a los preceptos y puede ejecutarse. En casos de disputa, la comuna debe dirigirse al tribunal administrativo (Müller, 1989, pp. 627 y ss.).

b) Los departamentos

Los departamentos han experimentado modificaciones esenciales en su condición económico-financiera. Con la reforma de 1982, el prefecto fue reemplazado como órgano ejecutivo del departamento por el presidente elegido de entre los miembros del concejo general. En el caso de las comunas, el prefecto sigue controlando solamente que las acciones se atengan a las leyes. Con ello, las competencias administrativa y presupuestaria quedan en manos del presidente del departamento, quien recibe el apoyo del presidium elegido, a su vez, por el concejo departamental. El departamento es esencialmente competente en las áreas siguientes:

- Asuntos sociales: garantía de asistencia a los ancianos e impedidos y para la vivienda, en el marco de la legislación central.
- Salud: especialmente medidas para combatir las enfermedades.
- Educación: construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas superiores, y transporte escolar.

Además, el departamento coopera con planes de ordenación territorial, construcción, capacitación, etc., para otras corporaciones territoriales.

c) Las regiones

Desde las elecciones para el concejo regional de 1986, las regiones son corporaciones territoriales con competencias administrativas y presupuestarias propias. Como en el caso de los departamentos, el presidente y el presidium se eligen para dirigir los asuntos corrientes y el prefecto ejerce un control legal.

Las regiones tienen, primordialmente, funciones de planificación y creación, y por lo tanto actúan en amplias áreas en conjunto con otras corporaciones regionales. En lo esencial, su competencia abarca los ámbitos siguientes:

- Planificación económica y de ordenación territorial a nivel regional, y colaboración con los planes económicos nacionales.
- Planificación, ejecución de programas de capacitación y perfeccionamiento profesional que no son de interés nacional.
- Planificación de la construcción habitacional, en la que se deben considerar los programas comunales prioritarios.
- Construcción, equipamiento y mantenimiento de escuelas especiales, liceos y universidades.

Las regiones, departamentos y comunas tienen facultades y compiten en las áreas del turismo y la cultura. Cada una de estas corporaciones territoriales puede crear, por ejemplo, museos, archivos, centros de capacitación en música, danza y arte, y bibliotecas. La administración de bibliotecas de préstamo se transfiere a los departamentos.

Las corporaciones territoriales inferiores actúan colectivamente, especialmente en el área de la promoción económica. Según las disposiciones legales, tienen diversas posibilidades de intervenir en materias económicas:

- Asistencia directa: subsidios para el establecimiento de empresas industriales, incentivos para la creación de puestos de trabajo, préstamos y subvenciones con interés.
- Asistencia indirecta: facilidades tributarias, especialmente en el caso de los impuestos a los bienes raíces y la industria, concesiones de alquiler y arrendamiento.
- Garantías para las empresas ante las instituciones crediticias así como participación en las empresas.

La asistencia cuantitativamente significativa es otorgada por las comunas que reciben transferencias de los departamentos y las regiones para ese propósito⁶.

3. Reforma del sistema de ingresos

La descentralización de las decisiones político-financieras en materia de funciones debería estar acompañada por una respectiva redistribución de los recursos, a fin de aumentar el

margen de maniobra de las corporaciones territoriales en cuanto a sus decisiones⁷.

a) Distribución de las competencias tributarias

Las modificaciones respectivas en la distribución tributaria afectan esencialmente a los departamentos y las regiones⁸.

i) Los departamentos

Desde 1983, los departamentos reciben, además de sus ingresos tributarios (participación en los impuestos reales), las competencias tributarias y para determinar las tasas tributarias sobre los siguientes ítems:

- Vehículos,
- Herencias y donaciones de edificaciones habitacionales, y
- Terrenos destinados a fines no habitacionales.

El impuesto sobre la adquisición de terrenos destinados a la habitación es recaudado por la autoridad central; los departamentos y comunas participan con un aumento de 1,6% y 1,2%, respectivamente.

Las mayores fuentes de ingresos son, por lo tanto, los impuestos reales; su proporción en los ingresos totales de los departamentos ascendió a 58% en 1989 (85% en el caso de las comunas).

ii) Las regiones

Las competencias tributarias de las regiones se ampliaron primordialmente en el caso del impuesto sobre los vehículos. La competencia en materia legislativa y de utilidades (con respecto a las tasas) ahora están solamente en manos de las regiones. El derecho a aumentar el impuesto sobre la adquisición de terrenos para fines habitacionales está limitado a un margen de entre 1 y 1,6% (Constantinesco, 1990, p. 225; Mennel, 1991, N° 21). También en este caso, las fuentes básicas de ingresos son los impuestos reales, con un proporción de 51% de los ingresos totales de las regiones en 1989 (Le Cacheux y Tourjansky, 1992, p. 169).

b) Transferencias financieras

En el sistema de transferencias financieras hay, desde 1983, dos grandes modificaciones: las transferencias simples condicionadas a la inversión se reemplazaron por las transferencias globales para inversión, y se creó un nuevo tipo de transferencias que debe compensar las cargas financieras adicionales producidas por la descentralización en las corporaciones territoriales inferiores.

i) Las transferencias globales para gastos de inversión

Las transferencias al presupuesto de inversiones de las comunas y departamentos (Dotación global de equipement - DGE) deben fortalecer la autonomía de estas corporaciones territoriales, y tienen poca función horizontal de compensación financiera. La magnitud de los recursos se orientaba esencialmente a la suma de transferencias simples a las comunas y departamentos, respectivamente, para fines de inversión. La suma de transferencias aumentó con respecto a la tasa de crecimiento de las inversiones públicas totales planificada por la autoridad central.

La distribución a las comunas es realizada por los prefectos departamentales competentes según los criterios siguientes:

- Un mínimo de 70% se distribuye respondiendo a los gastos reales de inversión de las comunas,
- Un mínimo de 15% se dirige al potencial financiero; se consideran las distintas necesidades, como el número de habitantes durante y fuera de los períodos de vacaciones, el número de niños matriculados y viviendas nuevas, longitud de las redes viales y la magnitud de los préstamos descontados.
- El resto va a las comunas especialmente débiles desde el punto de vista financiero y a las agrupaciones de comunas).

Como las comunas más pequeñas y aquellas con baja actividad en inversiones sólo reciben transferencias comparativamente bajas, para favorecerlas se volvió a introducir, en comunas de menos de 2000 habitantes, el sistema de transferencias para fines simples. Las comunas entre 2000 y 10000 habitantes pueden elegir entre transferencias globales o para fines específicos (Benz y Benz, 1987, p. 61; Ashford, 1990, p. 363).

La distribución de la DGE a los departamentos es la siguiente:

- Un máximo de 45%, según una fórmula que considera primordialmente los gastos de inversión, pero también la longitud de la red vial, y contiene una garantía mínima.
- Otro 45% máximo, en relación con las inversiones realizadas en los territorios rurales; la aplicación está condicionada a propósitos específicos en esta área de inversión.
- Un mínimo de 10% en relación con el potencial financiero de los departamentos (Keating, 1989, pp. 165 y ss.).

Como en el caso de las inversiones para el presupuesto administrativo (DGF),

también aquí hay un mecanismo de estabilización que debe proteger a los presupuestos de cada receptor contra las grandes fluctuaciones de las asignaciones de recursos (Proud'homme, 1990, p. 125; Keating, 1989, p. 165).

Las regiones no se benefician del DGE, sino que reciben transferencias para fines específicos a fin de financiar instalaciones de capacitación (*Dotation régionale d'équipement scolaire*). Las transferencias individuales para funciones especiales nuevas proceden del Fondo, en el que contribuyen las regiones y el poder central en forma conjunta (Benz y Benz, 1987, p. 62).

ii) Las transferencias para la descentralización

La *Dotation globale de décentralisation* (DGD) debe servir como compensación para la parte de la carga producida por la descentralización que no puede cubrirse con la redistribución de las competencias tributarias. Sólo en una baja proporción, las transferencias se condicionan a fines específicos. Sin embargo, la libre aplicación se ve limitada en los hechos, pues las funciones transferidas son predominantemente funciones obligatorias que traen consigo los gastos correspondientes.

Como en el caso de las transferencias al presupuesto administrativo (DGF), también la magnitud de las transferencias para la descentralización estaba vinculada a la evolución de la recaudación del valor agregado bajo el supuesto de tasas y fundamentos de medición constantes. Sin embargo, ya que las transferencias disminuyeron en términos reales como consecuencia de las mayores tasas de inflación, este tipo de indización se abandonó con posterioridad. En su lugar entraron el índice del costo de la vida y la tasa de crecimiento real (OCDE, 1990, 120).

La proporción de las transferencias (incluido el Fondo de impuesto sobre el valor agregado y la DGF) alcanzó en 1985 a 30% de los recursos financieros totales tanto en las comunas como en los departamentos y las regiones (Haensch y Tümmers, 1991, pp. 210, 216 y 222).

IV. MODIFICACIONES EN LA RELACIÓN "ADMINISTRACIÓN-CIUDADANÍA"

En la discusión sobre el proceso de descentralización también se hicieron oír las exigencias para mejorar la relación entre la administración y la ciudadanía. La extensión de la responsabilidad propia de las corporaciones territoriales descentralizadas no sólo debió aumentar la eficiencia, sino que además debería crear una mayor equidad para los ciudadanos.

Por lo tanto, la descentralización se vio acompañada por el fortalecimiento de los ciudadanos individuales en su relación con las autoridades, tanto desde el punto de vista simbólico-formal (ya no se habla de la persona administrada en los textos legales, sino de beneficiario de los servicios públicos), como en los procedimientos e instituciones⁹.

1. Modificaciones procesales

Las interpretaciones erróneas y poco uniformes de las reglamentaciones legales entre las distintas corporaciones territoriales, y el trabajo lento y negligente (mala administración) desencadenaron una creciente animosidad contra la administración. Para superar esta situación y hacer la actividad administrativa más transparente y justa, se procuró fortalecer los tres principios siguientes:

a) El derecho a una audiencia

En cuanto a todas las decisiones administrativas que pudieran perjudicarlo, el ciudadano tiene el derecho fundamental a expresarse por vía escrita y oral y mediante un abogado defensor. Los contribuyentes que se vean sometidos a una revisión de cuentas, deben ser informados de sus derechos por parte del ministerio de hacienda, y las informaciones incorrectas o incompletas en las actas personales deben rectificarse a pedido del ciudadano. Sin embargo, para aprovechar el derecho a audiencia, se requiere el conocimiento sobre el procedimiento administrativo.

b) El principio de información recíproca

La obligación de informar ya no debe limitarse únicamente al ciudadano, sino que

también debe abarcar a las autoridades. Éstas tienen las obligaciones especiales siguientes:

- Fundamentar la mayoría de sus decisiones administrativas,
- garantizar el acceso a la documentación administrativa,
- informar a los ciudadanos afectados acerca del contenido de los datos computacionales, y
- dar a conocer los recursos jurídicos en relación con los plazos.

c) El principio de igualdad

La relación entre la administración (representante del bien común) y el ciudadano (representante de los intereses individuales) también estuvo determinado tradicionalmente por la máxima de que el bien de la comunidad está por sobre el de los miembros individuales. Mediante la descentralización se fortaleció la posición del ciudadano de la siguiente forma:

- Las administraciones deben certificar el recibo de demandas y, dado el caso, informar al solicitante sobre todos los procedimientos necesarios.
- En casos determinados, como por ejemplo los asuntos tributarios, la carga probatoria debe transmitirse a la administración.

2. Modificaciones institucionales

También a nivel institucional se debe alcanzar una mayor equidad. Desde 1978 existen entidades administrativas oficialmente independientes, como por ejemplo la Comisión nacional para el procesamiento de datos y el resguardo de las libertades (CNIL) o la Comisión sobre el acceso a la documentación administrativa (CADA). Éstas y otras entidades tienen funciones intermediarias reguladoras con respecto a la relación entre los ciudadanos y la administración, como asimismo entre las distintas entidades administrativas: pueden aplicar sanciones y tienen el derecho a revisar las actas.

Estas instituciones no están sometidas a ningún tipo de control administrativo o político, pero son financiadas por la autoridad central. Sus informes se presentan al Presidente de la República y a la Nación, a través de los medios. Como gozan de la confianza pública y política, también se les atribuye autoridad moral.

V. ALGUNOS PROBLEMAS NO RESUELTOS EN RELACIÓN CON LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Desconcentración de funciones

Un objetivo esencial de la reforma era transferirles a los distintos niveles de corporaciones territoriales bloques de funciones determinadas, a fin de lograr una clara separación de las competencias. Se ha fallado considerablemente en torno a este objetivo (Constantinesco, 1990, p. 221; Walker, 1991, p. 125). Las competencias asignadas pueden ejercerse con frecuencia sólo mediante la participación de otras corporaciones territoriales. Existen fuertes procesos de desconcentración de competencias tal como se detalla a continuación:

- entre los niveles (desconcentración vertical), en especial también mediante la cercanía local de la autoridad central (representada por los prefectos locales y las distintas dependencias administrativas desconcentradas) y las corporaciones territoriales descentralizadas, y
- dentro de los niveles (desconcentración horizontal) cuando las corporaciones territoriales se unen en agrupaciones para fines específicos o cooperan a través de acuerdos.

Menos transparente es la distribución de competencias en el área de la planificación: si se elaboran planes regionales y departamentales para zonas rurales, las comunas afectadas tienen el derecho a ser escuchadas. Los planes de aprovechamiento de las superficies son elaborados por agrupaciones de comunas bajo el control del prefecto y con participación de las comunas respectivas. Para los territorios de construcción especificados en el plan de aprovechamiento de las superficies, las respectivas comunas elaboran ahora planes de construcción; en esta instancia participan los departamentos, las regiones y la autoridad central (Benz y Benz, 1987, pp. 48 y ss.).

Las regiones tienen el deber de elaborar programas de perfeccionamiento y capacitación profesional. Si se tocan los intereses nacionales (es decir, se producen efectos externos importantes), las competencias se le reservan a la autoridad central (por ejemplo, en el caso de la educación para adultos). Resulta poco comprensible desde el punto de vista económico por qué también las comunas y agrupaciones de comunas pueden concluir programas de capacitación y deben participar en la elaboración de planes regionales si se les solicita, en cuyo caso los departamentos tienen derechos de intervención.

Fromont describe la distribución de competencias en materia de puertos y vías fluviales como un "enredo caótico" y, con ello, poco comprensible para el ciudadano:

"El mar es responsabilidad regional; los puertos marítimos son la preocupación de los departamentos; los puertos de agua dulce están bajo el control de la región, pero la irrigación de los cultivos con agua dulce es un asunto departamental. Sin embargo, cuando el agua dulce va a dar al mar, sigue siendo de responsabilidad departamental" (Fromont, 1987, p. 516).

Más aun, si los puertos sirven exclusivamente para fines recreacionales, las comunas son competentes. Los puertos fluviales de interés nacional (París, Estrasburgo) caen en la jurisdicción de la autoridad central.

En la parte 2 del Capítulo II ya se abordó la falta de separación entre las competencias relacionadas con el turismo, la cultura y la promoción económica. Los problemas se manifiestan aquí especialmente a través de los distintos objetivos de las corporaciones territoriales. En la competencia que se produce entre los diferentes niveles y también dentro de un mismo nivel, cada corporación territorial trata de imponer sus programas prioritarios. Más precisamente, las regiones asumen la responsabilidad principal por las intervenciones económicas, pero no cuentan con los recursos suficientes para intervenir solas eficientemente en materia económica.

Los departamentos y las regiones tratan cada vez con mayor frecuencia de evitar las disposiciones de los planes regionales, y en este caso son apoyados parcialmente por la autoridad central. Ya que muchas determinaciones regionales están formuladas de manera vaga, las demandas entabladas ante el tribunal administrativo a menudo terminan en un proceso de negociación. Las soluciones de las negociaciones favorecen a las comunas grandes y ricas, a la vez que las más pobres pueden ser protegidas mediante incentivos financieros (Marcou, 1990, pp. 270 y ss.).

La extensa desconcentración de las funciones significa obligatoriamente una limitación de la autonomía económico-financiera de las corporaciones territoriales individuales. La participación de varios niveles en las decisiones originalmente comunales, departamentales o regionales demanda una gran cantidad de tiempo y costos. La falta de transparencia en la distribución de funciones impide un control eficaz de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos.

2. Desconcentración de los ingresos

La clara separación de jurisdicciones que se pretende lograr con la descentralización, tampoco pudo concretarse en el caso de los ingresos. Los procesos de desconcentración de los ingresos son de tipo preferentemente vertical y afectan a los impuestos y las

transferencias.

Si el ciudadano que contribuye con los impuestos reales conoce qué parte de sus impuestos llega a las comunas y cuál a los departamentos, ciertamente ha perdido la visión general en cuanto al impuesto a la adquisición de terrenos (impuesto de registro): todos los niveles participan en la venta de bienes raíces habitacionales. La autoridad central con 2,6%; las comunas y los departamentos recaudan aumentos de 1,2 y 1,6%, respectivamente; cada región puede agregar un aumento de entre 1 y 1,6%.

El sistema de transferencias también sigue siendo poco claro. Junto con los diversos pagos de la autoridad central a las corporaciones territoriales, las comunas reciben transferencias condicionadas a fines específicos de los departamentos y las regiones; los departamentos perciben, a su vez, subsidios para proyectos regionalmente significativos.

Resulta poco comprensible de qué presupuesto se facilitaban ulteriormente los gastos para funciones comunales, departamentales o regionales.

A esto se agregan los procesos de desconcentración mediante la cooperación de las corporaciones territoriales de los mismos niveles o la creación de agrupaciones para fines específicos que son financiadas ampliamente por los participantes. No existen procesos relevantes de desconcentración horizontal a través de pagos de compensación financiera que consideren las necesidades y capacidades financieras.

3. Autonomía financiera

Los ingresos de las corporaciones territoriales descentralizadas están compuestos predominantemente por impuestos y transferencias. En el período 1978-1982, las transferencias se realizaban a través de los ingresos tributarios, de manera que las relaciones se modificaron con la reforma de 1983. La proporción de los ingresos tributarios descentralizados en los ingresos tributarios estatales totales aumentó de 12,6% en 1982, a 15,8% en 1986 y 16,8% en 1991. La proporción de las transferencias en los ingresos totales de las comunas, departamentos y regiones disminuyó de 41,2% en 1982 a 34,4% en 1986 y 36,2% en 1991 (Proud'homme 1990, p. 129, cuadros 7.6 y 7.7; Owens, 1989, p. 547, figura 1 y cuadros 4 y 5 del anexo).

El espacio de maniobra en materia de decisiones financieras de las corporaciones territoriales están limitados a una proporción relativamente alta en las transferencias y especialmente a través de los condicionamientos formales y fácticos de los recursos.

Una parte de los pagos para fines de inversión está formalmente condicionada. La autonomía en la aplicación de los ingresos está efectivamente restringida al presupuesto de inversiones y al de administración mediante las funciones obligatorias que hay que cumplir. Esto rige especialmente para las áreas en las que se debe proporcionar la respectiva

infraestructura para apoyar las actividades centrales. Por ejemplo, las corporaciones territoriales competentes tienen que construir, ampliar o equipar escuelas según los planes nacionales presentados anualmente.

Las regiones preparan, de hecho, sus propios planes de desarrollo. Sin embargo, si éstos se desvían de los objetivos centrales, la autoridad central puede negar su apoyo financiero. Los contratos celebrados con las regiones para la ejecución de proyectos centrales condicionan los recursos financieros de las regiones de manera tan fuerte que a menudo casi no queda espacio para una política regional propia fuera de los contratos.

Especialmente los departamentos se ven sometidos a limitaciones reales en el presupuesto administrativo y, de esa manera, asumen los costos de la asistencia social, mientras que los requisitos de para acogerse a los beneficios y el alcance de los servicios son determinados centralmente (Fromont, 1987, pp. 513 y ss.).

Los condicionamientos formales y fácticos de los recursos limitan la autonomía político-financiera de las corporaciones territoriales descentralizadas, de manera que sigue habiendo poco espacio para la consideración de las preferencias locales. A esto se agrega el hecho de que ni los ciudadanos ni la administración reconocen los costos verdaderos de los servicios adicionales, porque la equivalencia personal y fiscal se ven perjudicadas por la dependencia de las transferencias.

4. Acumulación de mandatos

La acumulación de cargos públicos es una práctica muy extendida en Francia. Los miembros de los concejos comunales y los alcaldes pueden estar representados simultáneamente en el concejo departamental, el concejo regional y el Senado. Así, en 1983 el 93% de los miembros del Senado y el 82% de los representantes de la asamblea nacional eran titulares de varios mandatos. Cerca de dos tercios de los miembros del concejo departamental también estaban representados en el concejo comunal; aproximadamente la mitad era simultáneamente alcalde. Hasta la primera elección directa de 1986, los miembros del concejo regional eran senadores y representantes de la asamblea nacional y los concejos departamentales y comunales.

Ejemplos prominentes de acumulación de mandatos son Jacques Chirac, que era Primer Ministro y alcalde de París simultáneamente, y Gaston Defferre, alcalde de Marsella y jefe de su propio prefecto con el cargo de ministro del interior (Keating, 1989, p. 157).

Los titulares de varios cargos políticos disponían de una ventaja informativa y tienen esencialmente más poder y prestigio que un político 'común'. La profesionalización de la política y la formación de cúpulas políticas impiden el proceso de democratización de las decisiones y, con ello, también la descentralización. La falta de controles democráticos y de transparencia se contraponen a las ventajas de los contactos directos entre los niveles, que

conducen posiblemente a soluciones pragmáticas y flexibles a los problemas:

"Si un notable ha tenido éxito en traer un nuevo teatro para conciertos o un mejor servicio de buses, a menudo resulta imposible decir si fue en su calidad de alcalde, miembro del concejo departamental, Miembro del Parlamento o Ministro o como director de alguna organización semipública intergubernamental. De esa manera, el poder no le pertenece ni al Ministro en París ni al electorado en las localidades, sino a una compleja red burocrático política que, por su control sobre la redistribución de los recursos, puede sostener su propio poder por tiempo indefinido" (Keating, 1989, p. 158).

El intento de limitar la acumulación de mandatos a dos cargos fracasó en 1985 por la resistencia del Senado.

5. Organización excesiva

Los tres niveles de corporaciones territoriales descentralizadas en Francia están compuestos por más de 36.500 comunas, 95 departamentos y 22 regiones. A su vez, más del 60% de todas las comunas tienen menos de 500 habitantes y, por lo tanto, sólo disponen de un presupuesto muy pequeño, con el que apenas están en condiciones de cumplir sus funciones de manera satisfactoria. Las posibles economías de escala siguen sin ser aprovechadas, y los factores externos y los costos administrativos son relativamente altos (Benz y Benz, 1987, p. 26). A esto se agrega el hecho de que los alcaldes y concejales de comunas rurales pequeñas a menudo no tienen muchos conocimientos en asuntos administrativos y no pueden agotar las posibilidades de explotar las fuentes financieras¹⁰. Varias veces se ha intentado aplicar reformas territoriales a nivel comunal, a fin de reducir los costos de la descentralización, pero esos intentos siempre fracasaron, como razón última, por la resistencia de los mandatarios afectados.

También se considera problemático el elevado número de regiones, cuyas bases económico-organizativas ocupaban un puesto destacado; los rasgos culturales e históricos no tenían gran importancia. Por esa razón, el territorio de Normandía, por ejemplo, se dividió en dos regiones: Alta y Baja Normandía (Constantinesco, 1990, pp. 211 y 214). Aquí tampoco se han impuesto las reformas.

Por el contrario, la posibilidad que tienen las corporaciones territoriales de agruparse en instituciones de derecho público, celebrar convenios o fundar organizaciones, se aprovechó de manera intensiva. También el nivel institucional se caracteriza por una red de relaciones verticales y horizontales entre funcionarios públicos y por numerosas formas de cooperación entre el Estado y la economía privada.

La cooperación vertical entre la autoridad central y las corporaciones territoriales

descentralizadas se realiza a través de la celebración de contratos para poner en marcha proyectos determinados o programas limitados en el tiempo. Según la posición negociadora, se ofrecen diferentes posibilidades para que las corporaciones territoriales garanticen los intereses descentralizados. Las comunas rurales financieramente más débiles estarán en peores condiciones de imponer sus preferencias y se inclinarán ante el dictamen de la autoridad central, cuando éste se relacione con una asistencia financiera generosa. También en el caso de las corporaciones territoriales más pequeñas se puede partir de un déficit de información que puede causarles eventuales costos secundarios en la celebración de contratos.

Las corporaciones centralizadas y descentralizadas también son socios desiguales en lo referente al cumplimiento de los contratos. De ese modo, se afirma que, en el caso de los contratos de planificación con la autoridad central misma, las regiones no tienen la posibilidad de apartarse de las condiciones contractuales cuando esa autoridad no cumple sus obligaciones (Constantinesco, 1990, p. 227).

Para apoyar el cumplimiento de funciones comunales, los departamentos pueden establecer representaciones locales (*agence départementale*) con el acuerdo de las comunas. Si esta 'centralización' constituye un recurso apropiado depende de los problemas de las comunas afectadas. Si las dificultades son de corto plazo o técnico-administrativas, las representaciones de los departamentos brindan una significativa ayuda cuando ellas, a su vez, se encuentran limitadas en los plazos. En el caso de los problemas de largo plazo, como los efectos externos, hay que probar si la asignación completa de las funciones por parte del departamento o las formas de cooperación horizontal representan soluciones eficientes, ya que de esta manera se evita una mayor extensión del aparato administrativo.

A nivel comunal primero hubo cooperación horizontal. Desde 1890 fueron posibles las agrupaciones intercomunales conocidas como "*syndicats*", en primer lugar para el desempeño de funciones determinadas (agrupaciones para fines específicos). Más tarde (1959) se levantó esta limitación. Junto con la posibilidad de establecer distritos, las ciudades con comunas colindantes pueden crear comunidades urbanas (*communautés urbaines*) (Benz y Benz, 1987, pp. 17 y ss.).

En 1982 había en Francia a nivel comunal 150 distritos, 9 comunidades urbanas y cerca de 3700 agrupaciones con fines específicos; en estas cifras se incluyen 512 sindicatos mixtos, en los que participaban también los departamentos y las instituciones públicas. Hasta 1991, el número de distritos, conocidos en parte como la "cuarta etapa fiscal" (Le Cacheux y Tourjansky, 1992, p. 155), aumentó a 165, y las agrupaciones con fines específicos se incrementó a más de 16000.

Numerosas actividades comunitarias tienen lugar también a nivel departamental y regional. Para impedir que se transformen en unidades demasiado grandes mediante la unión de regiones, la autoridad central se ha reservado el derecho de disolución.

Sin embargo, las distintas formas de cooperación no sirven sólo a la internalización de los efectos externos. Junto con las instituciones regionales e interregionales para el fomento industrial, hay numerosas iniciativas intercomunales de promoción económica también por parte de empresas semiestatales.

De esa manera, se han desarrollado, por ejemplo, parques tecnológicos para mejorar las condiciones locales de las empresas y atraer a las industrias. Se han fundado numerosas sociedades de desarrollo para la promoción de innovaciones, en las que participan industrias, instituciones públicas y corporaciones territoriales de distintos niveles.

En la red de relaciones también se incluyen bancos e instituciones financieras, en parte cofundadas por regiones que conservan una parte del capital. Para fomentar empresas pequeñas y medianas, las corporaciones territoriales descentralizadas les han dado a aquéllas garantías ante las instituciones financieras (Marcou, 1990, pp. 272 y ss.). También es compleja la cooperación con empresas privadas, cuando éstas participan en la prestación de servicios públicos, como ocurre en las grandes ciudades (Lorrain, 1991, p. 99).

Distintas formas de cooperación posibilitan soluciones flexibles a los problemas. Si éstas se relacionan con la creación de nuevas instituciones, estas últimas implican el peligro de que desarrollen una vida propia, aun cuando el propósito original de su creación ya esté cumplido (instituciones remanentes). Si en lugar de las reformas territoriales necesarias se crean otras entidades administrativas, se llega a una organización excesiva e ineficiente. La expansión del aparato administrativo no sólo demanda una gran cantidad de tiempo y costos, sino que, en caso de un alto grado de entrelazamiento, lleva además a decisiones incomprensibles por parte de los ciudadanos y con ello a un distanciamiento del control democrático.

6. Predominio inquebrantable de la autoridad central

Mediante la reforma del sistema de compensación financiera, las corporaciones territoriales descentralizadas han ganado, sin duda, un mayor margen de maniobra desde el punto de vista de las decisiones político-financieras. Sin embargo, el levantamiento de la tutela del prefecto no puede catalogarse como un repliegue general de la autoridad central y hacer olvidar que sigue habiendo numerosas "tutelas" que ejercen los ministerios y los puestos desconcentrados y también los centralizados: por ejemplo, la "*tutelle sociale*" en el área social, la "*tutelle de chômage*" en el ámbito del desempleo, la "*tutelle de logement*" en la vivienda, la "*tutelle hospitalière*" en la salud, la "*tutelle agricole*" en la agricultura¹¹.

Como antes, la autoridad central está en condiciones de imponer preferencialmente sus proyectos en todos los niveles (Marcou, 1990, p. 266). Especialmente en caso de crisis estructurales sectoriales se ha demostrado que no existen programas centrales. Para superar las crisis del acero y de los astilleros de 1984, por ejemplo, todas las políticas descentralizadas relevantes tuvieron que adaptarse a los preceptos centrales (Marcou, 1990,

p. 277).

El poder de la autoridad central aumenta con la falta de un nivel intermedio fuerte. Entre los niveles descentralizados no hay ninguna relación jerárquica; todos compiten entre sí. Los departamentos y las regiones se han debilitado con las extensas redes de competencias, y también con las comunas, en su posición negociadora frente a la autoridad central (Fromont, 1987, p. 508; Constantinesco, 1990, p. 229).

La posición de las regiones tampoco se ve fortalecida con la política regional de la Comunidad Económica Europea, ya que la selección y el manejo de los programas caen en el área de competencia de la autoridad central (Marcou, 1990, 275).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La descentralización político-financiera en Francia es la tentativa de encontrar el equilibrio entre la autonomía local y la supremacía central dentro de un Estado unitario. A este respecto, el Artículo 72 impone límites constitucionales, proclamando, por un lado, la libre autodeterminación de las corporaciones territoriales de niveles inferiores pero, por otro lado, confiando al prefecto como representante del poder central la misión de imponer en su lugar los intereses nacionales.

Las comunas y los departamentos son las corporaciones territoriales protegidas por la constitución. Las regiones han sido declaradas corporaciones territoriales sólo en 1982 por medio de reglamentación legal simple y están funcionando plenamente desde las elecciones al consejo regional en 1986. A diferencia con Estados federados, entre estas corporaciones territoriales de niveles inferiores no existe ninguna relación jerárquica; Es decir, entre ellas ocupan el mismo rango y están supeditadas directamente al gobierno central.

Las leyes fundamentales para la descentralización fueron emitidas entre 1982 y 1986. A pesar de ello habría que entender la descentralización como un proceso continuo que genera múltiples reglamentaciones de modificación y de ejecución las cuales por su parte influyen en la práctica administrativa corriente. Como un principio básico de la descentralización se consideró el traspaso de áreas de responsabilidad y de las competencias correspondientes a las corporaciones territoriales de los diferentes niveles. Sin embargo, en la práctica la implementación de este principio en gran parte fracasó debido a que la yuxtaposición de responsabilidades y mandatos estaba profundamente enraizada y a que la administración pública central buscó asegurar su supremacía. Esta instancia nacional, debido a su monopólica atribución de legislar, mantiene el poder de definir un marco en todas las áreas esenciales, el cual debe ser respetado por las corporaciones territoriales descentralizadas. El gobierno nacional es quien decide en última instancia sobre aspectos financieros, aunque se han ido creando múltiples mecanismos de cooperación e intervención sancionados a través de las correspondientes instancias legales.

En este contexto no se puede pasar por alto que en el marco de los esfuerzos de descentralización se logró limitar significativamente la intromisión del prefecto: las reformas crearon órganos ejecutivos propios para los departamentos y las regiones y, de esta manera, las precondiciones institucionales para corporaciones territoriales independientes. La competencia de control del prefecto frente a todas las corporaciones territoriales de niveles inferiores ya no abarcan la oportunidad de los actos, sino que se concentra en el

cumplimiento de los reglamentos jurídicos y técnicos. De esta manera, sus espacios de consideración y su reserva de aprobación, entre otros, han sido ampliamente eliminados. Si bien las corporaciones territoriales deben presentar decisiones sustanciales al prefecto para su conocimiento y revisión, solamente un acto del tribunal administrativo puede evitar que entren en vigencia. Reglamentos de excepción existen para el proceso presupuestario (en los casos de presupuestos deficitarios o presupuestos aprobados con atraso y los casos de insuficiente consideración de tareas obligatorias). En estos casos el prefecto puede intervenir después de solicitar el parecer de la contraloría regional competente, establecida en 1983. En estos casos, la corporación territorial correspondiente, como cualquier ciudadano, tiene la posibilidad de pedir al tribunal administrativo la aclaración del asunto.

APENDICE
(cuadros)*

- Cuadro 1: Gastos por función y nivel de gobierno en 1989 (%)
- Cuadro 2: Proporción de los gastos descentralizados en el PIB de 1982 a 1991
- Cuadro 3: Ingresos por tipo y nivel de gobierno en 1991 (%)
- Cuadro 4: Proporción de las corporaciones territoriales en la recaudación tributaria total entre 1982 y 1991
- Cuadro 5: Proporción de las transferencias en los ingresos totales de las corporaciones territoriales descentralizadas entre 1982 y 1991

* Todos se calcularon a partir de FMI (1992).

Cuadro No.1
Gastos por función y nivel de gobierno en 1989 (%)

Nivel de gobierno Función	Total Sector Público ¹	Gobierno central	Gobiernos sub centrales	Transfe-rencias interguber-namentales ¹
Servicios públicos generales, orden público y seguridad		6.9	12.9	
Educación		6.9 ^a	20.0	
Salud		15.3 ^b	2.2	
Seguridad social y bienestar		45.0 ^c	17.3	
Vivienda y recreación comunal		1.4	22.3	
Transporte y comunicaciones		1.9	5.4	
Otros gastos		22.6 ^d	19.9	
		100	100	
Porcentaje de los gastos totales y donaciones	100	88.5	18.9	-7.4

Notas: 1. Datos no disponibles en la fuente usada.
a. Del cual 0.6 % son fondos de seguridad social.
b. Del cual 97.4 % son fondos de seguridad social.
c. Del cual 76.8 % son fondos de seguridad social.
d. Del cual 28.1 % son gastos de defensa.

Cuadro No.2
Proporción de los gastos descentralizados en el PIB. 1982 a 1991.

Año	Porcentaje
1982	8.4
1983	8.5

1984	8.4
1985	8.6
1986	8.9
1987	8.9
1988	9.1
1989	9.0
1990	9.0
1991 ^a	9.4

a. Datos preliminares

Cuadro 3
Ingresos por tipo y nivel de gobierno en 1991 (%)¹

Ingresos	Nivel de gobierno	Gobierno central	Gobiernos subcentrales
Tributarios		91.1	43.2
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias del capital		17.8	n.d.
Impuestos sobre la propiedad		2.6	n.d.
Impuestos nacionales sobre los bienes y los servicios		26.7	n.d.
Contribuciones para seguridad social		42.9	n.d.
Ingresos no tributarios		6.8	19.8
Honorarios, ventas, multas		3.2	16.2
Ingresos de capital		0.2	0.8
Subvenciones		1.9	36.2
		100	100
			Transferencias intergubernamentales
Porcentaje de ingresos y subvenciones totales		89.0	19.8
			-8.8

1. El cálculo se basa en datos preliminares.

Cuadro 4
Participación de las corporaciones
territoriales en la recaudación
tributaria total entre 1982 y 1991

Año	Porcentaje
1982	12.7
1983	13.6
1984	15.5
1985	15.8
1986	15.8
1987	15.7
1988	16.3
1989	16.3
1990	16.6
1991 ^a	16.8

a. Datos preliminares

Cuadro 5
Proporción de las transferencias en los ingresos
totales de las corporaciones territoriales
descentralizadas entre 1982 y 1991

Año	Porcentaje
1982	41.9
1983	41.0
1984	34.9
1985	34.6
1986	34.7
1987	34.9
1988	34.4
1989	35.2
1990	35.5
1991 ^a	36.2

a. Datos preliminares

BIBLIOGRAFIA

- Ashford, Douglas E.**, 1990, Decentralizing France: Spatial and Functional Tensions, in: Decentralization Local Governments, and Markets, Hrsg.: Robert J. Bennett, Oxford, New York, Toronto, 1990, S. 355 - 368.
- Benz, Arthur; Benz, Angelika**, 1987, Dezentralisierungspolitik in Frankreich, Speyerer Forschungsberichte Nr. 60, Speyer 1987.
- Biarez, Sylvie**, 1990, The metropolis debate in France: new paper and reports in the framework of decentralization, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 56, 1990, S. 613 - 637.
- Constantinesco, Vlad**, 1990, Landesbericht Frankreich, in: Föderalismus und Regionalismus in Europa, Hrsg.: Fritz Ossenbühl, Baden-Baden 1990, S. 199 - 237.
- Fromont, Michel**, 1987, The new division of responsibilities between state, regions and departments in France, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 53, 1987, S. 507- 516.
- Haensch, Günther; Tümmers, Hans J.**, (Hrsg), 1991, Frankreich, Beck'sche Reihe Aktuelle Länderkunden, München 1991.
- IMF (International Monetary Fund)**, 1992, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D.C.
- Keating, Michael**, 1989, Local Government Reform and Finance in France, in: Local Government Finance, Hrsg.: R. Paddison, S. Bailey, London, New York, 1989, S. 154 - 170.
- Le Cacheux, Jacques; Tourjansky, Laure**, Dix ans de décentralisation française: éléments de bilan, in: Observations et diagnostics économiques, Revue de L'OFCE (observatoire Français des Conjonctures Économiques), No. 41, Juillet 1992, S. 151 - 189.
- Lorrain, Dominique**, 1991, Public Goods and Private Operators in France, in: Local Government in Europe, Hrsg.: R. Batley, G. Stoker, London 1991, S. 89 - 109.
- Marcou, Gérard**, 1990, Regional Development, Local Intervention and National Policies in France: New Tendencies, in: Decentralization Local Governments, and Markets, Hrsg.: Robert J. Bennett, Oxford, New York, Toronto, 1990, S. 265 - 281.
- Mennel, Annemarie**, Hrsg., Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan, Loseblatt-Ausgabe, bis 21. Lieferung 1991.

- Mescheriakoff, Serge Alain**, 1990, Legality, efficiency and equity: the vagaries of administrative legitimacy. The French experience, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 56 (1990), S. 305 - 325.
- Müller, Wolfgang**, 1989, Dezentralisation in Frankreich (1982-1986) - die "stille Revolution", in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 7, 1989, S. 623 - 632.
- OCDE**, 1990, *OECD Economic Surveys - France, 1989/1990*, Paris 1990.
- Owens, Jeffrey P.**, 1989, Financing lower tiers of Government: a European perspective, in: *intertax*, No. 12, 1989, S. 541 - 554.
- Prud'homme, Rémy**, 1990, Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of France, in: *Decentralization Local Governments, and Markets*, Hrsg.: Robert J. Bennett, Oxford, New York, Toronto, 1990, S. 116 - 130.
- Salmon, Pierre**, 1987, Decentralisation as an incentive scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 3, No. 2, 1987, S. 24 - 42.
- Walker, David B.**, 1991, Decentralization: recent trends and prospects from a comparative government perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57, 1991, S. 113 - 129.

1. Después de la experiencia de la comuna de París, esta ciudad fue considerada con desconfianza y excluida del proceso de descentralización; además, el concejo de la ciudad estaba por debajo del prefecto. París se convirtió en corporación territorial apenas en 1964 y los parisienses eligen a su propio alcalde desde 1976 (Benz y Benz, 1987, p. 8, pie de página 1).
2. Para más detalles, véase Lorrain (1991).
3. Los departamentos surgieron después de la Revolución Francesa de 1789. Por razones prácticas, el territorio del Estado se dividió en unidades de igual tamaño: "el viaje desde un punto X del Departamento hasta la capital del mismo no podía durar más de un día, para que los ciudadanos pudieran viajar cómodamente" (Constantinesco, 1990, p. 220).
4. Los notables son personalidades públicas influyentes que, por sus buenas relaciones con los puestos gubernamentales, a menudo ostentan cargos públicos. Son, por ejemplo, alcaldes o miembros de los concejos comunales y departamentales.
5. Para una distribución de los gastos entre la autoridad central y los gobiernos descentralizados, véase el apéndice, cuadro 1. Para un desarrollo de las cuotas de gastos descentralizados, véase el Cuadro 2.
6. Para las características particulares, véase Marcou (1990, pp. 266 y ss.).
7. Para calcular los costos de la descentralización de funciones, se creó una comisión compuesta por representantes de la autoridad central y de las corporaciones territoriales. Véase Benz y Benz (1987, p. 59).
8. Sobre el tema de la distribución de las distintas fuentes de ingresos entre el poder central y los gobiernos subcentrales, véase el apéndice, cuadro 3.
9. Con respecto a este tema, véase Mescheriakoff (1990, pp. 316 a 321).
10. De los alcaldes franceses, 40% son agricultores y 14% rentistas (Müller, 1989, p. 631).
11. Véase Ashford (1990, p. 361), quien habla incluso de una tiranía administrativa.