

EL PROBLEMA DE LA REGION EN FRANCIA *

Por MICHEL COMBARNOUS

353(44)

SITUADO en primera línea de actualidad política y administrativa por el proyecto de ley sometido a referéndum, el problema de la región aparece en Francia como un problema nuevo. Hasta una época muy reciente, que se puede situar en los años 1950, la región está ausente de las preocupaciones políticas y administrativas francesas. Sin duda, han sido estudiados, desde hace mucho tiempo, diferentes proyectos de división de Francia en regiones, pero se trataba de especulaciones teóricas (proyectos de Augusto Comte, Federico Le Play, por ejemplo), que nunca llegaron al estadio de las realizaciones, ni siquiera de un profundo estudio. De hecho la división administrativa de Francia no ha sido puesta en duda desde

* Conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) el día 21 de marzo de 1969 dentro del Programa de Cooperación de dicha Escuela y la Cooperación Técnica de Francia, días antes del Referéndum francés sobre las Regiones.

hace más de un siglo, y los últimos grandes textos que han fijado el estatuto de las colectividades locales son las leyes de 1870 sobre el departamento, y de 1884 sobre el municipio. Es notable que, pese a los desórdenes políticos que ha conocido el país desde esa época, y a pesar de los grandes movimientos de reforma que se han producido desde hace medio siglo, no ha sido nunca realmente planteado el problema de una reforma de las colectividades locales. Todo ha ocurrido como si nadie discutiese los principios de centralismo y de unidad nacional, sobre los que se basa la organización local de los poderes en Francia. Este acuerdo general de los partidos políticos y de los diferentes grupos de pensamiento parece, además, encontrar un amplio asentimiento en la población: Francia es posiblemente el país de Europa en el que los particularismos regionales son menos acusados, y en el que está más difuminado el sentimiento de pertenecer a una colectividad distinta de la nación.

Sin embargo, es evidente que los proyectos actuales no han surgido de la nada, y se ha observado, con motivo de la consulta organizada por el gobierno para preparar el referéndum, que estos problemas suscitaron vivo interés en gran parte de la población. Desde hace una decena de años la región ha aparecido, en efecto, con motivo de diferentes reformas, siempre de forma bastante discreta, y a menudo un poco anárquica. Esta noción, no obstante, ha tomado cuerpo poco a poco, y simultáneamente se han multiplicado los estudios realizados por grupos de muy diversa orientación. Convendría, pues, examinar sucesivamente cómo ha aparecido en Francia este fenómeno regional y cómo su necesidad se ha impuesto progresivamente, así como los elementos del problema de la región tal y como se plantea actualmente.

I

El problema de la región se ha precisado solamente con motivo de un conjunto de preocupaciones de orden diferente. Se puede, para mayor comodidad, apuntar las preocupaciones de orden administrativo, de orden económico y de orden político.

A) a) Desde hace una o dos decenas de años ha surgido de forma cada vez más clara la necesidad de un escalón administrativo distinto del departamento. Las razones de esta evolución son fáciles de discernir: se deben esencialmente al pequeño tamaño del departamento, que no le permite ser un marco adecuado para la solución de los problemas que se plantean en una sociedad moderna.

Se podrían dar múltiples ejemplos de este fenómeno: es evidente,

por ejemplo, que todos los equipos públicos de alguna importancia, bien se trate de vías de comunicación, de centros de enseñanza superior, etc., sobrepasan la escala del departamento, e interesan, de hecho, a varios departamentos aun cuando se trata de proyectos que no llegan a ser de escala nacional. En consecuencia se hace necesaria una frecuente coordinación entre la acción de estas colectividades, que se han quedado demasiado pequeñas, y los problemas de reparto de las cargas soportadas por este o aquel departamento. Esta tendencia ha sido tan clara que los servicios del Estado han multiplicado los escalones regionales que, creados sin un plan de conjunto, han sido una fuente de confusión y de desorden administrativo. A esto hay que añadir que, aunque relativamente homogéneos en su origen, los departamentos se han diferenciado cada vez como consecuencia del crecimiento del movimiento de urbanización: hoy en día coexisten departamentos rurales, cuya población se ha hecho muy escasa (varios de ellos tienen hoy menos de 100.000 habitantes), y cuyos medios son, por consiguiente, muy limitados, y otros departamentos que se han beneficiado de la urbanización y de la industrialización, y que están llamados a recibir los equipos necesarios, no solamente en el departamento, sino en las regiones.

b) Esta situación explica los primeros esbozos de administración regional iniciada desde hace una decena de años. Mencionaremos como recordatorio experiencias más antiguas cuya finalidad era diferente de las experiencias actuales: la de los prefectos regionales instituidos durante la segunda guerra mundial; la de los comisarios de la República cuando la Liberación del territorio y, seguidamente, la de los IGAME (Inspectores Generales de la Administración en Misión Extraordinaria), cuyo ámbito territorial era el mismo que el de la región militar, y cuyas atribuciones se referían, esencialmente, al mantenimiento del orden público.

El comienzo de las experiencias actuales puede situarse en 1954, con la creación de los comités de expansión regional, asociaciones privadas, que reagrupan representantes de diferentes actividades profesionales, deseosas de contribuir al desarrollo de sus regiones. En 1956, con la creación de las «circunscripciones de acción regional», cuya división es aproximadamente la misma que la de las regiones actuales, ha sido franqueada una importante etapa. Estas circunscripciones fueron dotadas, algunos años más tarde, en 1959, de un principio de instituciones con la creación de «prefectos coordinadores» y de conferencias interdepartamentales. Se dio un paso suplementario, en 1960, cuando el Gobierno decidió armonizar las circunscripciones regionales de los servicios del Estado con las circunscripciones

de acción regional. Por último, después de una experiencia llevada a cabo en un cuadro limitado (en dos regiones: Borgoña y Alta Normandía) durante dos años, se dictaron los decretos de 1964, que constituyen los antecedentes más directos de los proyectos actuales: en adelante la región se convierte en un escalón normal de la acción de las administraciones del Estado en el campo económico. Simultáneamente se instituye un embrión de representación de las poblaciones con las Comisiones de Desarrollo Económico Regional, que reciben atribuciones consultivas para todas las decisiones propias de la competencia del prefecto de región.

Esta primera reforma aparece, sin embargo, como muy limitada: el prefecto de región tiene esencialmente poderes de preparación y de ejecución, pero solamente en casos excepcionales, recibe un verdadero poder de decisión; la competencia de las regiones se extiende exclusivamente a los problemas de preparación y de ejecución del plan; por último, las CODER no son resultado del sufragio universal, y no son asambleas deliberantes. Por consiguiente, esta reforma de 1954 se sitúa aún más en la perspectiva de una creciente desconcentración, antes que una verdadera descentralización.

No se pone en duda la existencia ni el estatuto de las colectividades locales fundamentales, que siguen siendo el departamento y el municipio. Se trata, esencialmente, de un escalón administrativo de relevo. Sin embargo, el carácter progresivo de las diferentes medidas tomadas desde hace diez años hace que éstas aparezcan como situándose en una evolución cuyo fin no se había alcanzado.

B) a) Aunque los orígenes reales del problema sean antiguos, la necesidad de una acción regional en el campo económico ha aparecido tardíamente.

El primer plan de desarrollo económico, establecido inmediatamente después del fin de la segunda guerra mundial, estaba concebido en términos de un crecimiento global de la producción, y no hacía ninguna referencia a un desarrollo regional equilibrado.

Uno de los problemas que ha sido, a este respecto, claramente percibido, es el de la oposición entre el crecimiento de la aglomeración parisiense y el debilitamiento económico de la provincia. Es el tema de «París y el desierto francés», obra que ha contribuido ampliamente, en los años 1950, a vulgarizar estas ideas. Esta oposición entre París y la provincia ha sido frecuentemente presentada de forma excesiva (numerosas ciudades de provincia han tenido, de hecho, un crecimiento más rápido que París en los últimos veinte años), pero sin embargo correspondía, sin ninguna duda, a una realidad: la de la concentración de los medios industriales y sobre todo de los

centros de dirección en la región parisense, la de aceleración de la despoblación del campo, y, por último, la de la ausencia entre los pueblos y las pequeñas ciudades y París, de aglomeraciones suficientemente dinámicas para atraer y retener una mano de obra en busca de empleo. Sobre todo, denunciando la excesiva centralización económica del país, Grayier y los autores que han continuado sus ideas se unían a otras críticas formuladas en sentido opuesto a la excesiva centralización administrativa.

Más recientemente, ha sido sobre el tema de división de Francia en dos partes, sobre el que se ha puesto el acento: una mitad del país, situado al este de una línea que uniría aproximadamente la desembocadura del Sena y la desembocadura del Ródano, sufre un importante desarrollo industrial, y participa en la actividad de las grandes zonas industriales de Europa. La otra mitad permanece esencialmente agrícola, y su desarrollo tropieza con dificultades de diversa naturaleza, pero igualmente serias. La política de unificación europea ha hecho aún más sensible esta oposición: se ha podido temer que las regiones del nordeste de Francia fuesen atraídas a la órbita de los países vecinos, más poblados, mejor equipados y más activos, y que se profundice la separación entre una parte favorecida y una parte desfavorecida de Francia.

b) Una política de ordenación del territorio ha constituido la respuesta de los poderes públicos a estos problemas. Esta política ha comenzado de forma muy empírica, sin que una visión de conjunto del desarrollo de las diferentes regiones de Francia haya sido realmente puesta a punto. En un principio los sucesivos gobiernos han intentado esencialmente contener, con medidas de prohibición, o de limitación, un crecimiento desmesurado de la región parisense, al mismo tiempo que, por un juego de diversos incentivos financieros, las empresas han sido empujadas a extender sus establecimientos en provincias, especialmente en las regiones que sufrían más netamente de subempleo o de dificultades causadas por la crisis de ciertas actividades industriales.

Esta política ha tenido resultados limitados: en particular, si la descentralización industrial ha obtenido algunos éxitos, las regiones beneficiarias de nuevas instalaciones industriales han sido, sobre todo, aquellas que están situadas en un radio poco alejado de la capital. Por ello se han precisado poco a poco orientaciones más meditadas; los poderes públicos se han esforzado en favorecer con prioridad, por una parte, el desarrollo de «metrópolis de equilibrio» (es decir, de siete u ocho grandes ciudades o grupos de grandes ciudades, susceptibles de convertirse en polos de atracción y de ofrecer a toda una

región el conjunto de servicios que, hasta ahora, solamente podía ofrecer París), y por otra parte, la industrialización del oeste del país.

Por último, más recientemente, se ha intentado dar a esta política de ordenación una base regional más sólida; se han preparad, en las diferentes circunscripciones de acción regional, planes de desarrollo regional que tienen más bien un carácter de previsión a largo plazo que de programas provistos de medios de realización. Por otra parte, para la preparación y la ejecución del plan, han sido definidos «lotes» regionales, que reagrupan ciertos programas de equipo y de inversión pública al nivel de la región.

Se trata de esfuerzos de adaptación todavía muy limitados: la política de ordenación del territorio se presenta como una política nacional favorable a cierta descentralización, pero decidida en París, más que como una verdadera política regional.

C) Se ha manifestado, pues, una evolución en diferentes campos, pero faltaba un motor a la acción de los poderes públicos. En el plano político no se percibía, en efecto, ninguna tendencia caracterizada en favor de una verdadera descentralización en el marco regional.

También en este plano eran perceptibles, desde hace unos años, unos indicios de cambio. Diferentes medios políticos, principalmente aquellos que estaban menos ligados a los partidos tradicionales, han sido sensibles a las dificultades de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un plano nacional, a la desaparición en el plano nacional de los cuerpos intermedios tradicionales, y también a la pérdida de sustancia de las colectividades locales existentes, municipios y departamentos. Al mismo tiempo, la política de ordenación del territorio empezaba a despertar un marcado interés en los medios profesionales de provincias y, como consecuencia, en los administradores de municipios y departamentos. También, a pesar de una aparente indiferencia, la opinión comenzaba a mostrarse sensible frente a estos problemas, cuando el gobierno ha decidido hacer de la reforma regional uno de sus principales móviles de su política, tendiendo a acrecentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se puede pensar que, con los acontecimientos de la primavera de 1968 y las consecuencias que de ellos se sacaron, la reforma regional encontrará las motivaciones políticas que le faltaban, hasta ahora, para inscribirse en los hechos.

II

El porvenir de la reforma regional dependerá de las respuestas que se den a un cierto número de preguntas. Estas se pueden reagru-

par bajo tres rúbricas: número de regiones, papel y atribuciones de las regiones y órganos de las mismas.

A) Múltiples fórmulas de división de Francia han sido consideradas en diferentes épocas. Parece que el debate puede limitarse hoy a tres opciones:

a) Se pueden concebir, en principio, unas cuarenta regiones: se trataría, en esta solución que fue sugerida a partir de 1946 por DEBRE, de modernizar los departamentos más que crear unidades administrativas de tipo enteramente nuevo: cada nueva región reagrupará, en efecto, departamentos que de esta forma encontrarían una dimensión mejor adaptada a la época moderna. Esta fórmula tendría, sin ninguna duda, la ventaja de permitir una transposición sencilla de las estructuras departamentales actuales, en el marco de las nuevas regiones y de suprimir el problema de la coexistencia de las regiones con los departamentos. Presenta, sin embargo, un grave inconveniente, el del tamaño demasiado exiguo de estas nuevas circunscripciones. Todo el mundo está de acuerdo, en efecto, en reconocer que los programas regionales exigen un marco sensiblemente más amplio que el de dos o tres departamentos; muchas de las cuarenta y tantas regiones así creadas tendrían, además, una población y recursos netamente insuficientes para llevar a buen término programas importantes y gozar del beneficio de una autonomía real.

b) Por el contrario, a lo largo de estos últimos años se ha abierto camino la idea de que una decena de regiones permitiría una división más eficaz del territorio nacional. Esta concepción se inspira, evidentemente, en ejemplos extranjeros («Länder» alemanes, regiones económicas británicas). Se apoya en la política iniciada en favor de las metrópolis de equilibrio: cada una de las diez u once regiones correspondería al área de influencia de una de estas metrópolis.

Sin embargo, esta solución presenta inconvenientes: por una parte, la elección de metrópolis de equilibrio tal como ha sido efectuada no permitiría una agrupación económica de nuestras regiones (por ejemplo, el Languedoc o el Franco-Condado); por otra parte, la creación de regiones tan vastas choca con una corriente de opinión muy poderosa que teme que tales regiones desarrollen una tendencia natural a una autonomía cada vez más grande.

c) Por último, solución intermedia, la de 21 regiones de programas actuales. Esta última fórmula presenta las ventajas y los inconvenientes de una solución media. Los inconvenientes más serios consisten en la dimensión demasiado exigua de algunas de estas regiones, y si esta división se confirma por el voto del proyecto gubernamental,

deberá, sin duda, ser sometida a algunas rectificaciones en un porvenir bastante próximo.

En un campo en que las instituciones administrativas se implantan lentamente, el sistema de 21 regiones tiene el mérito de haberse introducido ya en las costumbres. En este marco se han creado solidaridades regionales que sería peligroso romper para buscar una solución teóricamente más satisfactoria.

B) a) En lo que concierne al papel y a las atribuciones de la región, la primera cuestión que se nos presenta es la de las relaciones entre esta nueva colectividad territorial y las otras colectividades territoriales. También se ha podido reprochar al proyecto del Gobierno el no regular más que un aspecto del problema, descuidando toda reforma del municipio y del departamento. Parece cierto, en efecto, que en los próximos años deberán introducirse importantes reformas al estatuto de los municipios, que ha envejecido aún más que el de los departamentos, y al cual sólo se han introducido retoques muy parciales (distrito urbano, comunidad urbana, etc.). Si tuviera que realizarse una reforma municipal de gran amplitud, es probable que el departamento, privado de gran parte de sus funciones en provecho, bien de los municipios, bien de las regiones, no podría subsistir en su forma actual.

A este respecto se puede mencionar una idea emitida recientemente que consistiría en distinguir colectividades locales «mayores» (el municipio y la región), y colectividades locales «menores» o «de vecindad» (los actuales municipios rurales o las barriadas de las grandes aglomeraciones y una circunscripción suplementaria, que se situaría a un nivel intermedio entre el distrito y el departamento).

b) El problema de las atribuciones de la región está evidentemente ligado a este problema de la situación de la región en relación con las otras colectividades territoriales.

En la medida en que la región se convirtiera en una colectividad «mayor» estaríamos, naturalmente, obligados a reconocerle una competencia general. A la inversa, el mantenimiento del departamento en su forma actual conduce a limitar las atribuciones de la región al campo del desarrollo económico. También en esto el proyecto gubernamental entraña una solución media; la región es desde luego una colectividad territorial, pero «especializada». No tiene más atribuciones que las que le son reconocidas por la ley. Hay que señalar, sin embargo, que las transferencias de atribución en provecho de la región están previstas bastante ampliamente, y desbordan el marco de la planificación; la región se interesará, no solamente en programas de inversiones económicas, sino igualmente en los equipos esco-

lares y sociales en el sentido más amplio (construcción de viviendas, equipos sanitarios, etc.). Tal extensión de competencias de la región parece indispensable si se quiere promover un desarrollo equilibrado de actividades sobre el plan regional.

c) El tema de las finanzas de la región constituye uno de los aspectos más difíciles de la reforma. Por una parte, en efecto, no se concibe que se concedan a los órganos regionales poderes reales, sin que esos poderes sean provistos de una competencia y una responsabilidad en el campo financiero.

A este respecto debe realizarse un esfuerzo considerable en relación con la situación actual, en la cual la contribución de las colectividades locales aparece como completamente en desuso, y la proporción de gastos financiados por subvenciones del Estado o empréstitos, como anormalmente elevada. Por otra parte, no hay que engañarse sobre los límites de la autonomía financiera que podría atribuirse a las regiones; esos límites se basan en la imposibilidad de incrementar la carga fiscal global que pesa sobre la nación, en la obligación de coordinar las medidas fiscales que pudieran tomarse en el plano local con la legislación del Estado y, por último, en las necesidades de compensación en el plano nacional con el fin de evitar que las regiones menos favorecidas vean sus proyectos excesivamente reducidos por la insuficiencia de sus recursos. En definitiva, los ingresos de las regiones consistirán esencialmente en la parte del producto de ciertos impuestos que les serán asignados por el Estado, y en las subvenciones de éste. Pero las modalidades de estas disposiciones (encomendadas a textos ulteriores por el proyecto sometido a referéndum) serán esenciales, en la medida en que, por las posibilidades de adaptación dejadas a las regiones y las técnicas de atribución de subvenciones, dejen a las nuevas colectividades un margen más o menos grande de autonomía.

C) a) El reconocimiento a las autoridades regionales de poderes de decisión importantes, debe tener como contrapartida una responsabilidad efectiva de estas autoridades. Esta exigencia conduce, naturalmente, en el régimen democrático, a una responsabilidad de los órganos de la región ante el cuerpo electoral, y por consiguiente a la elección directa de esos órganos. Esta solución parece, además, la única que puede suscitar un interés real de la población por la nueva circunscripción territorial.

Se sabe que esta fórmula no es la adoptada por el proyecto gubernamental, que prevé elecciones de segundo grado siendo designados los miembros del Consejo Regional por los consejos regionales y por los consejos municipales; los diputados—que son elegidos en el

marco de una consulta nacional—deberán igualmente participar en estos consejos. Esta solución puede explicarse por los peligros innegables que lleva consigo la elección directa o sufragio universal, fundamentalmente el de una politización excesiva de los miembros de los consejos regionales, habida cuenta de las atribuciones esencialmente económicas de la región.

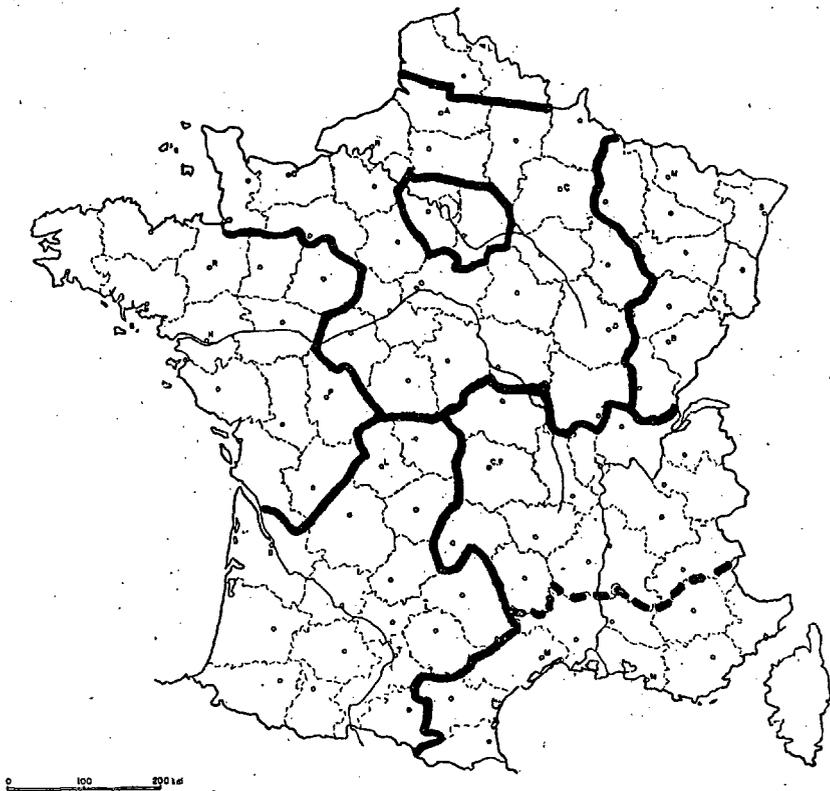
b) La segunda cuestión discutida es la de la presencia, en los órganos de la región, de representantes de las actividades económicas y de los grupos profesionales al lado de los elegidos por el sufragio universal. Parece que se llega en el momento actual a un acuerdo bastante amplio sobre la necesidad de una representación de las actividades económicas y de los grupos socio-profesionales. Es en efecto por el canal de estas organizaciones por donde puede más eficazmente suscitarse el interés de los ciudadanos por los programas y la acción de la región. En compensación, las modalidades de esta representación socio-económica son muy abiertas; se puede imaginar que esos representantes deban participar en el mismo seno de los órganos deliberantes de la región (como lo prevé el proyecto sometido a referéndum), pero también se les puede agrupar en el seno de un organismo distinto que podría tener un papel consultivo o de propuesta para todas las cuestiones de su competencia.

c) Por último, se puede uno preguntár si la región debe tener un poder ejecutivo que podría ser designado directamente por sufragio universal, o elegido por el Consejo de la región. La misma lógica, que puede hacer deseables órganos deliberantes nacidos del sufragio universal, recomienda la creación de tal ejecutivo; no se concibe, en efecto, una colectividad pública dotada de una autonomía real que no disponga de órganos capaces de preparar y ejecutar las decisiones del órgano deliberante.

También en esto el proyecto sometido a referéndum ha dispuesto otra solución, ya que es el prefecto de la región quien, como el prefecto del departamento, es a la vez el delegado del Estado en la región y el órgano encargado de preparar y ejecutar las deliberaciones del Consejo regional. Los servicios que deben asistirle en estas tareas no son únicamente los servicios del Estado en la región.

La institución de regiones en Francia aparece, pues, como susceptible de muy diversas modalidades. Las soluciones que pueden darse a los diferentes problemas examinados anteriormente presentan, tanto unas como otras, ventajas e inconvenientes, entre las cuales es frecuentemente difícil establecer un balance. Parece, sin embargo, que, habida cuenta de la fuerza de las tradiciones centraliza-

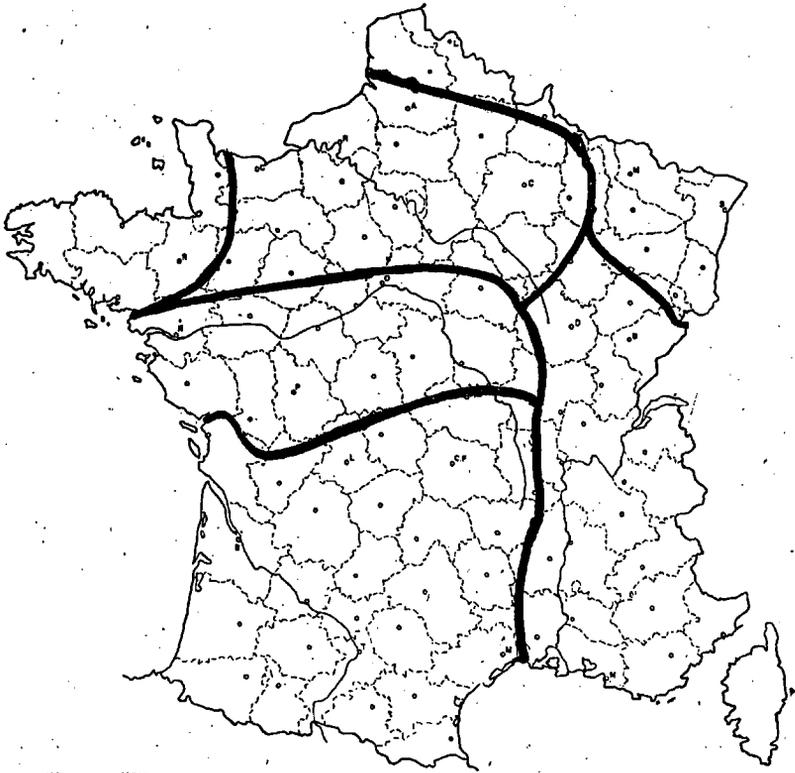
doras del Gobierno y de la Administración francesa, haya más peligro en no llegar bastante lejos que en ir demasiado lejos en el camino de la autonomía de las regiones. El proyecto actual del Gobierno francés se mantiene, como puede verse, en muchos conceptos, un proyecto medío. Constituye, sin embargo, un considerable progreso en relación a la situación actual, y es permisible pensar que cuando las nuevas instituciones estén puestas a punto desarrollarán una dinámica propia.



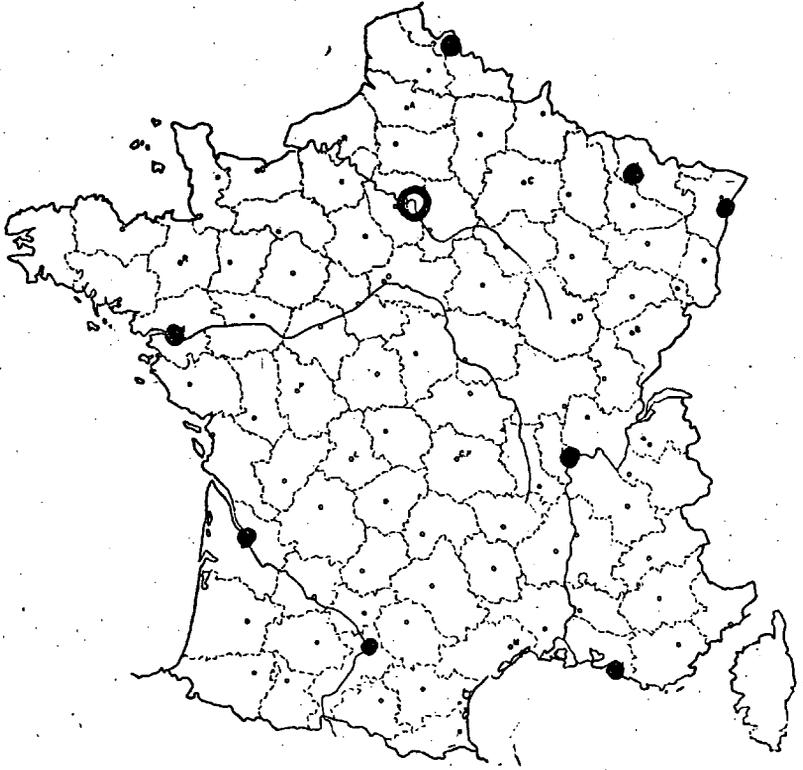
ZONAS DE ESTUDIO PARA LA PREPARACION DEL VII PLAN

Comisaría General del Plan, enero 1968

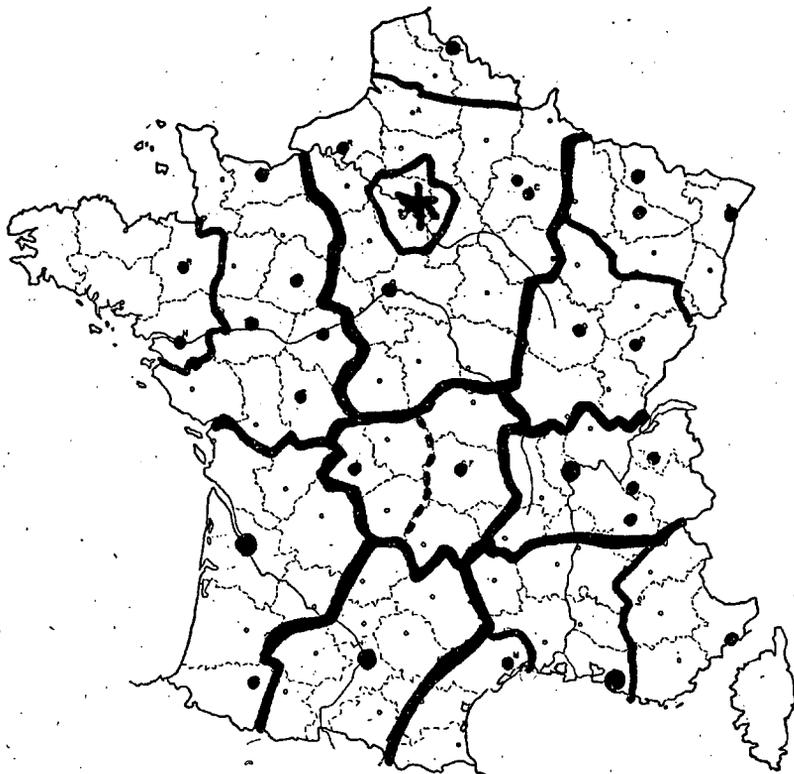
Las regiones de programa son reagrupadas: el punteado grueso indica que ciertos estudios en que deba conservarse la unidad de la cuenca del Ródano, deberán realizarse en el marco de las 4 regiones del Sudeste



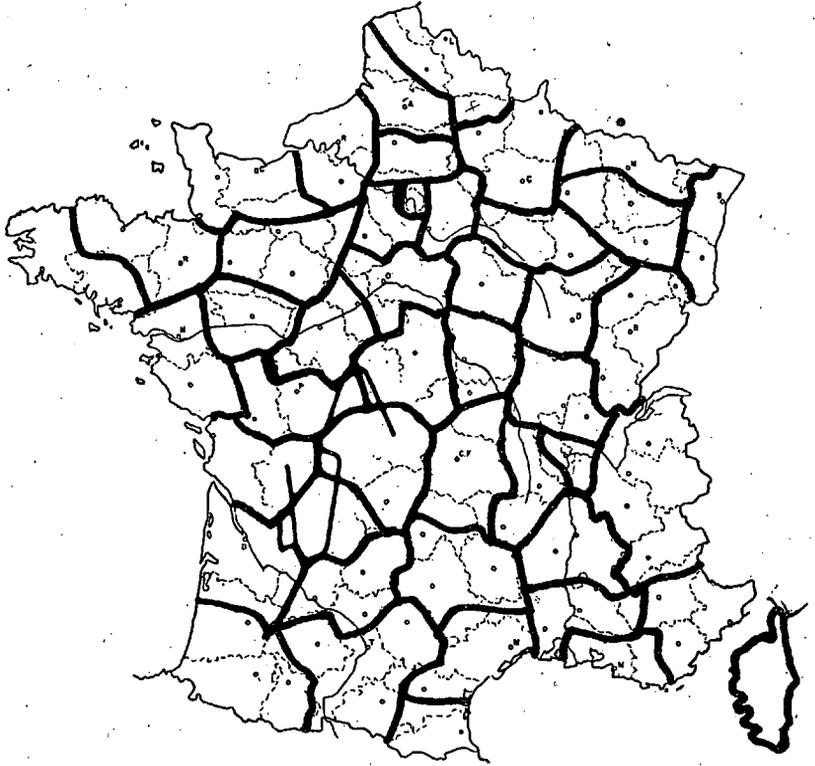
GRANDES REGIONES GEOGRAFICAS A ESCALA EUROPEA



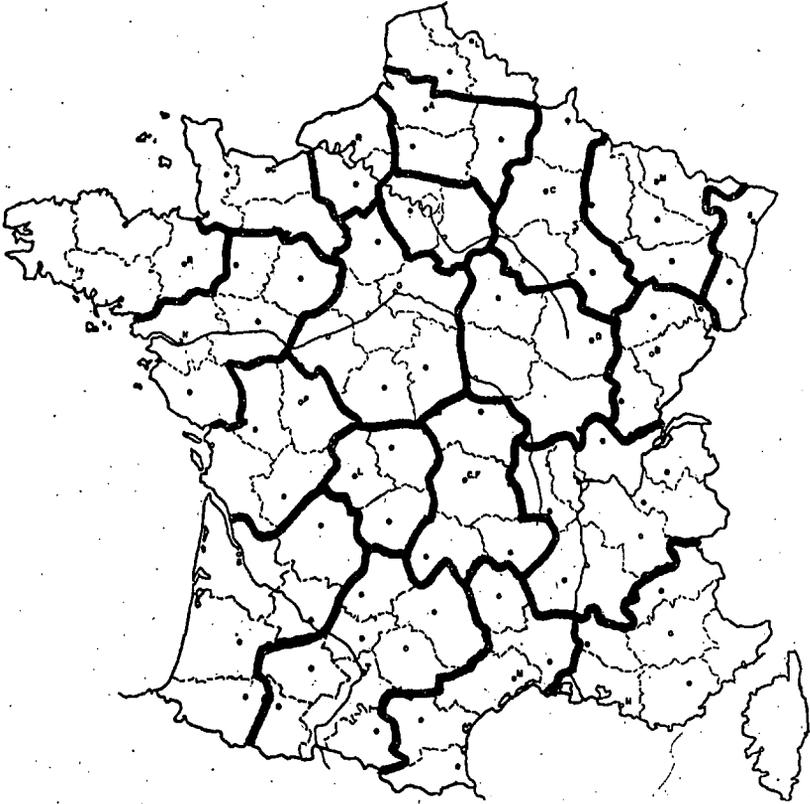
METROPOLIS DE EQUILIBRIO



REGIONES SOCIOECONOMICAS
«ECONOMIA Y HUMANISMO» (1955)



PROYECTO MICHEL DEBRE 1946



LAS 21 REGIONES DE PROGRAMA

