

# Participación ciudadana y descentralización en Francia

*Michel Ravailhe\**

\* Profesor de la Université de Picardie-France.



La democracia local se ha vuelto tanto un punto de referencia obligado como un desafío en la sociedad de hoy. Hablaremos de la situación de las ciudades en donde viven cuatro de cinco franceses. Estas ciudades se han convertido a menudo en lugares de intolerancia y exclusión. La urgencia de encontrar respuestas a estos problemas dan al desarrollo social urbano el carácter de un gran reto nacional.

Para lograr esta política, las colectividades territoriales y el Estado se orientan en una doble acción contractual y plurianual que se apoya sobre algunos principios esenciales:

- Favorecer la emergencia de verdaderos proyectos de desarrollo local.
- Privilegiar una acción global y simultánea sobre:
  - El Hábitat.
  - La Educación.
  - La Formación.
  - La Inserción.
  - La Salud.
  - La Cultura.
- Invitar los actores de la ciudad a participar en la prevención de la delincuencia.
- Promover sistemáticamente la contraparte en todos los lugares y entre colectividades territoriales, medios socio-profesionales, asociaciones y servicios exteriores del Estado.
- Reconocer en los habitantes su completa capacidad de ser actores del desarrollo de su barrio y de su ciudad. Esto para que nuestras ciudades sean lugares de cambio, de diálogo, de reconocimiento de las comunidades y del derecho de las personas.

Reubicaremos la dinámica democrática de participación en Francia, en el marco de las acciones dirigidas por los poderes públicos así:

- I. Leyes de descentralización.
- II. La política de la ciudad.

## **PARTICIPANTES Y DESCENTRALIZACION**

Descentralizar es dar competencias nuevas y recursos (financieros y humanos) a las colectividades locales y repartir el poder a los elegidos (democracia representativa).

Una pregunta central nos interesa aquí en el campo de la participación, que nos llevará a la meta lógica de la descentralización. Recordaremos brevemente sus razones y después hablaremos de la realidad francesa, concerniente al reparto del poder entre el elegido local y los ciudadanos.

### **BREVE HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACION FRANCESA**

La descentralización en Francia se ha desarrollado a pesar de ciertas decisiones limitadas por la Ley del 2 de marzo de 1982 (primera fase) y después por la Ley del 6 de febrero de 1992 sobre la administración territorial de la República.

#### **LEY DEL 2 DE MARZO DE 1982**

En la Ley del 2 de marzo de 1982 aparecen varios factores explicativos para conseguir respuestas a la inmovilidad de la sociedad francesa así:

- a. Aligerar el peso de un Estado muy centralizado e hipertrofiado. La descentralización se ha vuelto necesaria como consecuencia del aumento de los gastos públicos y la incapacidad del Estado para administrar correctamente la vida cotidiana de los ciudadanos. La idea de ciudadanía es solamente tenida en cuenta en la necesidad de aproximar los administradores y los ciudadanos.
- b. Dar satisfacción a las reivindicaciones crecientes de los elegidos locales (reivindicación de gerencia directa y lucha de la democracia representativa contra la tecnocracia).
- c. Democratizar la llegada de la izquierda al poder en Francia en 1981, la cual desarrolló la idea de la nueva ciudadanía.

Su objetivo fue aproximar el poder de los ciudadanos, permitiéndoles intervenir más directamente en la vida local. Es verdaderamente a este

nivel, que descentralización y democracia local están juntas. Además, la Ley del 2 de marzo de 1982 sobre "Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones", dice en su artículo Primero que por medio de las leyes a votar en el marco de la descentralización, una de ellas debe conducir al desarrollo de la participación de los ciudadanos en la vida local.

El balance en términos de democracia local, revela que la descentralización durante esta primera fase, no puede realizarse directamente en beneficio de los ciudadanos de base, ignorando los elegidos locales. Se necesitarían algunos cambios culturales importantes y muy rápidos, tanto del lado de los primeros como el de los segundos.

Se necesitaron 10 años para que otra ley continuara la obra de la descentralización.

#### **LEY DEL 6 DE FEBRERO DE 1992**

En la Ley del 6 de febrero de 1992 sobre la administración territorial de la República, se consagra en su Título dos la democracia local. Ella intenta impulsar más democracia dentro de las nuevas estructuras y trata esencialmente de los aspectos del derecho a la información por los ciudadanos (habitantes y elegidos).

a. *El derecho de los habitantes es reconocido por:*

- El crecimiento del derecho de comunicación de los documentos municipales a toda persona jurídica y/o natural; los documentos presupuestarios pueden eventualmente ser comunicados por el representante del Estado.
- El crecimiento de los estados complementarios de presupuesto, permitiendo una visión presupuestaria aplicada a los organismos periféricos.  
La realización concreta de estos estados complementarios causará varios problemas (para las ciudades de 3.500 habitantes y más).
- La ampliación de las medidas de extensión de los documentos a los establecimientos periféricos.
- La obligación de informar sobre la delegación de los servicios públicos (por ejemplo, la delegación del transporte escolar a

organismos no gubernamentales).

- La afirmación del carácter público de las deliberaciones del Concejo Municipal, cuya transmisión audiovisual está autorizada.
- La creación facultativa por el Concejo Municipal de Comités consultivos cuya composición es propuesta por el Alcalde y que puede contener algunos representantes de asociaciones.
- La confección de una memoria de los actos administrativos (para las ciudades de 3.500 habitantes y más).

No obstante, la participación de los ciudadanos tiene bastantes límites:

- Si el derecho al referéndum municipal es reconocido, es transformado en cuasiplebiscito. Este referéndum no puede ser demandado sino por el Alcalde o una proposición elevada del Concejo Municipal.
- El derecho de intervención de los ciudadanos no es reconocido.
- Los medios de participación, que son la formación, el apoyo técnico y la presencia de expertos no son tratados.
- El derecho al voto de los extranjeros es ignorado en definitiva. Sólo el acceso a la información es facilitado por esta ley, pero con el riesgo de pasar de una situación de penuria a una situación de abundancia y de complejidad técnica que la vuelve inoperante.

b. *El derecho de los elegidos:*

- El derecho de los elegidos en materia de información es reforzado, pero limitándolo a los asuntos que dan lugar a deliberaciones del Concejo Municipal. Además, los elegidos son tratados como ciudadanos ordinarios; su solo recurso para ser informados, fuera de los asuntos aprobados, es el artículo 121-19 del Código de las comunas y la Ley del 16 de julio de 1978.

Este derecho de información se concreta por:

- La comunicación por escrito del orden del papel del Concejo Municipal y para las comunas de 3.500 habitantes y más, la transmisión de una nota explicativa de síntesis sobre el objeto tratado (salvo los aspectos secundarios).
- La organización de un debate presupuestario anticipado, en los dos meses que preceden el voto del presupuesto (ciudades de 3.500

habitantes y más).

- El derecho de hacer preguntas orales al Alcalde.
- El derecho de consultar anticipadamente los proyectos de contratos de servicios delegados y de mercado.
- La representación de los concejales municipales proporcionalmente en las comisiones y el consejo de los asuntos sociales.
- La posibilidad de obtener la convocatoria del Concejo Municipal por solicitud del 10% de los concejales o el 30% en ciudades de 3.500 habitantes o más.
- La obligación de un reglamento interno del Concejo Municipal (ciudades de 3.500 habitantes y más).

Esa ley no reglamenta sino parcialmente los asuntos en debate desde hace tiempo, sobre la información de los ciudadanos elegidos. Ella no responde a fondo a las preguntas de democracia participativa y de instauración de contrapartes locales, frente a los Alcaldes, Presidentes de Consejos Generales y Regionales.

Estas leyes contribuyen a organizar parcialmente la división del poder entre el elegido local y el ciudadano; este tema será abordado sucintamente debido a las limitaciones de tiempo. En efecto, hemos privilegiado la exposición de las medidas concretas contenidas en las dos leyes de la descentralización.

## **DIVISION DEL PODER ENTRE EL ELEGIDO LOCAL Y EL CIUDADANO**

Los elegidos locales son hasta ahora los principales artífices y beneficiarios del proceso de descentralización en Francia. En los últimos años hemos asistido a una fuerte profesionalización de los elegidos locales; ellos llegan a ser "Alcaldes Administradores, elegidos como jefe de empresa". Esta situación ha hecho progresar la democracia representativa, condición necesaria de la ciudadanía, pero queda todavía mucho por hacer para alcanzar la democracia de participación.

El objetivo de la gestión y las necesidades económicas y sociales hacen que el sistema local sea complicado, al mismo tiempo que los servicios locales se han multiplicado. Así su gestión se ha alejado del

ciudadano, ampliando su radio de acción.

a. *La dificultad del control democrático local.* A pesar de algunos esfuerzos interesantes sobre el terreno, la participación no se ha desarrollado mucho. Las realizaciones dependen solamente de la voluntad del Alcalde y/o de los elegidos, la que no ha dado suficientes derechos a los ciudadanos.

### **PARA RESUMIR**

- Hay una fuerte presidencialización de todas las instituciones territoriales en todos los niveles; el Alcalde (comuna), el Presidente del Consejo General del Departamento y de la Región tienen un poder más fuerte que las instituciones que respectivamente lo han elegido: el Concejo Municipal -que elige entre sus miembros al Alcalde, el departamental -ídem- al Presidente del Consejo General a nivel del departamento y el Presidente del Consejo Regional a nivel de la región.
- Los ciudadanos están llamados a las elecciones solamente cada seis años, sin posibilidad de revocar mandatos entre dos elecciones.
- Los Concejales Municipales, eligen al Alcalde que no es responsable delante del Concejo Municipal.
- Una parte cada vez más importante de la función del Concejo Municipal es la delegada (transporte escolar, infraestructura, recolección de basura).