

LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA EN FRANCIA Y ESPAÑA

Francois D'arcy

Introducción

Las reflexiones que siguen son el resultado de la colaboración entre dos equipos universitarios: uno dirigido por Mariano Baena del Alcázar, catedrático en la Universidad Complutense de Madrid, y el otro —que yo coordino— en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble.

Cuando nos reunimos por primera vez, en 1981, nos pareció oportuno e interesante iniciar un estudio comparado sobre el proceso de descentralización en los dos países. En efecto, ambos se habían comprometido en una profunda reforma del Estado, basada en la descentralización territorial. En España, la Constitución de 1978, que va más allá de la descentralización tal y como se entiende tradicionalmente, enlazaba el regreso a la democra-

cia con la restauración del Estado de las autonomías y con la creación de las comunidades autónomas. En Francia, la elección de un presidente socialista iba acompañada de una revalorización de los proyectos de descentralización. Al igual que en España, el acento se puso entonces en un nuevo nivel geográfico, la región, que parecía mejor adaptado para las formas modernas de participación democrática y para las funciones económicas y sociales de los Estados contemporáneos.

La comparación era tanto más interesante cuanto que los dos países se vinculaban con la misma tradición política y administrativa: la del Estado unitario centralizado. El mismo modelo, el napoleónico, estaba en el origen de su evolución a lo largo de los siglos XIX y XX. Claro está que dicha evolución había sido diferente. En Francia, la instauración de la

República parlamentaria a partir de 1875 trajo aparejada una profunda revisión del modelo inicial: el prefecto, piedra angular del sistema, y los servicios exteriores del Estado, perfectamente bien establecidos a nivel departamental, también estaban bien integrados en la sociedad local. Esta los consideraba más bien como intercesores ante el poder central que como representantes de un poder autoritario.

En España, la alternancia de regímenes autoritarios y liberales no había permitido esta evolución, y el régimen franquista hizo sentir duramente su carácter centralizador. Sin embargo, en 1981 parecía evidente que en ambos países las reformas emprendidas marcaban el final de un determinado tipo de burocracia.

Veremos que hoy día quizá las cosas no son tan claras, lo que no impide que la comparación entre los dos países siga siendo interesante y fructífera.

No voy a presentar de manera detallada las diferentes reformas que se han realizado en ambos países, sino a insistir sobre las lecciones que podemos sacar de este estudio comparado.

I. El Contexto Socio-Político de las Reformas

Antes de hablar de las reformas en sí, es preciso decir algo sobre el contexto socio-político en el que se sitúan.

difieren y que explica bastante bien las diferentes soluciones institucionales que cada uno adoptó: se trata de la virulencia de las identidades regionales. Francia ha conservado importantes diversidades culturales aun cuando éstas se hayan atenuado a lo largo de los siglos XIX y XX. Las añejas provincias del antiguo régimen, a las que la revolución de 1789 no dejó ninguna realidad institucional, fueron reemplazadas por los departamentos, 95 en la actualidad, más pequeños, bien integrados en la sociedad francesa. Más tarde, las provincias no han servido de marco para reivindicaciones autonomistas. Claro está que hay algunos ejemplos en contra, siendo el más significativo el de Córcega. Pero, aparte de que se trata de una región periférica económicamente marginal, en ella la reivindicación autonomista sigue siendo minoritaria.

En Francia no sólo es el Estado el que es centralista, sino toda la sociedad. Por todas partes, desde el siglo último, las burguesías locales han intentado asentar su poder sobre las relaciones privilegiadas que mantenían con París y sobre las ventajas que podían sacar respecto a otros grupos sociales. Todavía en la actualidad los grupos de interés se organizan sobre una base nacional para negociar mejor con el Estado. Y, a nivel local, la complicidad se establece fácilmente entre los notables y los funcionarios del Estado para actuar más eficazmente sobre el centro.

No ocurre lo mismo en España, donde las dos regiones más ricas y más industrializadas, aparte de la capital, han manifestado desde el principio de este siglo un fuerte impulso de su

identidad regional. En efecto, en Cataluña y en el País Vasco, la estrategia de las burguesías locales ha sido la inversa de la que adoptaron en Francia, es decir, aliarse con los otros estratos sociales contra Madrid. En ambas regiones, la reivindicación de la autonomía se ha superpuesto a la reivindicación de la democracia, tanto durante la 2a. República como bajo el régimen de Franco. Sabido es que las identidades regionales no son tan fuertes en el resto de España. Pero la importancia política y económica de Cataluña y del País Vasco es tal que la reivindicación autonomista en estas dos regiones ha ajustado todo el edificio constitucional de 1978 y, en particular, la puesta en marcha del Estado de las autonomías.

Vemos, pues, la primera diferencia esencial en el proceso mismo de descentralización de los dos países. En Francia, la descentralización no es el resultado de una demanda de autonomía por parte de las regiones. Los compromisos políticos que la caracterizan se establecen dentro de las instituciones centrales, a saber: del parlamento y de los ministerios. Los mismos partidos políticos que entablan la negociación son partidos nacionales.

En España, el compromiso político no es válido mientras no sea aceptado en las dos regiones, Cataluña y País Vasco, donde, al lado de los partidos políticos nacionales, imperan partidos locales. Por contagio, las otras regiones pidieron la ampliación máxima de sus poderes.

Si sobre este punto los dos países difieren, tienen en común el haber conocido —con un

leve desfase en el tiempo— una rápida industrialización y una fuerte urbanización. Grupos sociales numéricamente importantes se ven directamente afectados: profesiones liberales, comerciantes, artesanos y pequeños industriales, campesinos. Estos grupos eran políticamente influyentes, sobre todo en Francia en las asambleas locales, y por medio de ese conducto intentaban retrasar su decadencia.

Las rápidas transformaciones económicas, sociales y culturales benefician en cambio a otros dos grupos. Por una parte, en los escalones superiores de la función pública está el grupo de los que se van a llamar tecnócratas.

Son conscientes de la necesidad de modernizar las estructuras de producción y repartirlas mejor por el territorio nacional. Valorán el papel del Estado en este proceso de modernización e inventan la planeación y la ordenación del territorio. Son interlocutores privilegiados de las grandes empresas nacionales o multinacionales.

Por otra parte, se benefician del crecimiento los nuevos estratos sociales urbanos, compuestos por asalariados del sector público y del sector privado. Estos aspiran a una mayor participación en el ejercicio del poder, en particular en el nivel de la administración local, que es la que determina su vida cotidiana. Su manera de introducirse en la vida política local sigue nuevos cauces y pasa concretamente por una renovación de la vida asociativa. Pero rápidamente los partidos políticos, y en particular los partidos socialistas, son capaces de tomar en cuenta las nuevas aspiraciones.

Estas pueden entrar en conflicto fácilmente con la voluntad de las tecnocracias nacionales de controlar mejor los gastos públicos, con el fin de hacerlos servir a su destino de modernización económica. Estas divergencias y contradicciones pueden explicar en parte las vacilaciones y las fases sucesivas por las que pasan las reformas en los dos países.

II. Del Control Tecnocrático a la Búsqueda de la Legitimidad Política

En el manejo de la descentralización es conveniente distinguir dos periodos que corresponden al mismo tiempo a dos maneras diferentes de enfocar los problemas. El primero va desde principios de los años sesenta hasta la mitad de la década de los setenta. Se caracteriza por un enfoque principalmente económico del problema de la descentralización y por un control cultural y tecnocrático de los procesos emprendidos. Acaba con los primeros efectos de la crisis económica en Francia y, en España, con la muerte de Franco.

El segundo período, que se abre en ese momento, se ve marcado por un enfoque más político: en España, por la restauración de la democracia a través del Estado de las autonomías; en Francia, por el refuerzo de la legitimidad política a través de la valoración del papel de las autoridades elegidas por sufragio. La distinción entre ambos períodos no es pues solamente cronológica, sino también teórica, y por esta razón nos interesa.

La necesidad de completar la planeación nacional con una planeación regional aparece

en Francia al final de los años cincuenta. Pero la verdadera política de desarrollo regional empieza con la creación de la Delegación para la Ordenación del Territorio y para la Acción Regional (DATAR) en 1963.

Para terminar con el amontonamiento de la región parisiense e impedir el deterioro económico de las zonas agrícolas del oeste de Francia, la DATAR promueve la descentralización industrial y, con el fin de lograrlo, da incentivos financieros para crear empleos industriales en las zonas desfavorecidas, al mismo tiempo que penaliza la creación de empleos en París y sus alrededores. Asimismo, en colaboración con la Comisaría del Plan, promueve el desarrollo de las "metrópolis de equilibrio", favorece las grandes infraestructuras de transporte, crea nuevos centros industriales, concretamente en Dunkerque y las cercanías de Marsella. Una de las herramientas privilegiadas de esta política es el perfeccionamiento de la planeación urbana y la planeación regional y su articulación con la planeación nacional.

El resultado de todas estas acciones no siempre ha estado a la altura de las esperanzas. Pero no por ello ha disminuido la influencia de dichas acciones en los dirigentes del Estado español. La planeación indicadora que se inauguró con el Primer Plan de Desarrollo (1964-67) y se continuó con los dos planes siguientes se inspira sobre todo en la experiencia francesa. La política de desarrollo regional utiliza conceptos similares, como los de polos de desarrollo o ejes industriales y, al igual que en Francia, se apoya en los centros urbanos jerarquizados. Sin embargo, el papel del Esta-

do está menos consolidado.

Esta experiencia común a los dos países difiere en un punto fundamental. Desde un principio se revela en Francia que esta política de descentralización industrial y de desarrollo regional debe apoyarse en reformas administrativas no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional. Se asienta un marco geográfico nuevo, el de las 22 regiones, delimitadas según criterios de programación económica. Este marco sirve más a una desconcentración que a una descentralización al ser la autoridad principal el prefecto de cada región. A éste, como al prefecto de cada departamento, se le reconoce una función de coordinación de los servicios exteriores del Estado, que son reforzados. Pero hay también la voluntad de crear nuevas formas de participación mediante el llamado a los representantes de todos los intereses económicos y sociales y no sólo a las autoridades políticas locales, consideradas en ese momento como demasiado vinculadas al pasado. Tanto a nivel nacional como a nivel regional, la planeación está controlada por los tecnócratas, aunque también hace un llamado para una amplia concertación.

En España, por razones políticas evidentes, la nueva política no va acompañada con la creación de una estructura administrativa regional. Los servicios exteriores de los ministerios (las delegaciones) siguen siendo endebles y poco integrados en la sociedad local. Las autoridades municipales y provinciales son interlocutores todavía menos creíbles que en Francia.

Por otra parte, la política de desarrollo re-

gional está mal coordinada a nivel central: cada ministerio continúa llevando de manera aislada su política sectorial. Los intentos de descentralización funcional acentúan la sectorialización.

La muerte de Franco acarreó un cambio total de perspectiva. España tiene que hacer frente en ese momento a problemas políticos muy importantes. No sólo se trata de volver a la democracia, sino también de salvar el riesgo de disgregación que hacen correr al Estado español las reivindicaciones independentistas de Cataluña y País Vasco. Comparados con estos problemas, el desarrollo regional y la modernización de los aparatos burocráticos parecen problemas menores. Son, pues, soluciones puramente políticas las que aporta la Constitución de 1978, que deja a un lado sus eventuales consecuencias sobre la administración. Estas soluciones políticas se basan en una asimilación entre democracia y autonomía.

El concepto de autonomía escogido por los autores de la Constitución va mucho más lejos que el de descentralización territorial. Implica, por una parte, que la autonomía sea el resultado de un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus componentes territoriales y no de una decisión del Estado central; este acuerdo adquiere valor constitucional. Por otra parte, implica que el Estado central no sólo abandone una parte de sus funciones de ejecución administrativa, sino también una parte de sus funciones normativas, sean éstas reglamentarias o incluso legislativas. Se puede asimilar más al concepto de federalismo que al de descentralización.

Sin embargo, los dirigentes españoles prefirieron al concepto de federalismo el más general y más vago de autonomía, que se aplica tanto a las comunidades autónomas como a las provincias y municipios. Pensaban que únicamente Cataluña, País Vasco y Galicia y una o dos más comunidades autónomas, dispondrían de poder legislativo y serían dotadas de una asamblea legislativa y de un gobierno responsable ante ella. Era no contar con el efecto de tracción de semejantes medidas. A partir del momento que la Constitución no prohibía a las demás comunidades autónomas tener su asamblea legislativa y su gobierno, todas pidieron disponer de ellos. Cuando las regiones con una identidad fuerte y que ya habían gozado bajo la 2a. República de un estatuto propio, deseaban un tratamiento particular, las otras regiones se negaron a un tratamiento aparte.

Estos conflictos han conducido a que todas las comunidades autónomas tengan las mismas instituciones y que de aquí a unos años probablemente tengan las mismas funciones y competencias. De todo ello resulta una primera consecuencia política: Cataluña se ha acomodado bastante bien a esta situación y ha sacado las máximas ventajas de la Constitución; en cambio, el problema del País Vasco no ha sido resuelto y los grupos independentistas siguen utilizando la violencia. Otra consecuencia es también la dificultad que representa manejar, al mismo tiempo que la reforma política, una reforma del aparato administrativo. Volveremos más tarde sobre ello.

Los problemas políticos que tratan de solucionar desde 1974, sobre todo después de

1971, los proyectos franceses de descentralización, son de bastante menor importancia. Así, las precedentes preocupaciones en cuanto al desarrollo regional y a la modernización del aparato burocrático no son desechadas, sólo reciben un nuevo tinte. A partir de ese momento se pone el acento más sobre la descentralización que sobre la desconcentración. La descentralización es el objeto de un amplio consenso en el seno de la clase política y de una buena parte de la alta administración. Pero se trata de una descentralización únicamente administrativa, es decir, que sólo afecta a las funciones de ejecución. De ningún modo se pone en duda el carácter unitario del Estado francés, puesto que las actividades legislativa y reglamentaria siguen siendo prerrogativas del parlamento y del gobierno. Sólo acusa el carácter centralista de la burocracia lo que, en sí, es una mini-revolución.

Es preciso decir unas ideas para explicar por qué, en los años setenta, esta descentralización es aceptada, e incluso deseada, de manera general cuando esto no ocurría 10 años antes. En Francia, los altos funcionarios formaban bajo la República parlamentaria un grupo homogéneo, muy bien diferenciados de la clase política. Bajo la quinta República son cada vez más numerosos lo que ocupan funciones políticas, en el gobierno o en los partidos. Ya sea permaneciendo en la administración, ya sea empeñándose en una carrera política, toman conciencia de que el Estado pierde una parte de su legitimidad.

Y por ello, son favorables a extender el papel de los políticos locales. En efecto, ya no

desconfían tanto como De Gaulle de los partidos ni de esos políticos. Durante ese tiempo se renovó la clase política local, por lo menos en las ciudades. Los representantes de los nuevos estratos sociales urbanos son mucho más numerosos. Han aprendido a hablar el lenguaje de la racionalidad administrativa y de la planeación y se han rodeado de funcionarios locales de buen nivel. Desean disponer de poderes más extensos para administrar sus colectividades. Existe pues en lo sucesivo un acuerdo posible entre la clase política y la alta función pública sobre el tema de la descentralización. Sin embargo, sólo después de que los socialistas llegaron al gobierno en 1981, las reformas han podido ser votadas y comenzado a aplicarse.

El problema que se presenta entonces es el de a qué niveles debe efectuarse la descentralización. En Francia, el municipio goza de una gran legitimidad. Pero es preciso recordar que hay 36000 municipios, de los cuales 32000 tienen menos de 2000 habitantes. Únicamente los municipios urbanos de alguna importancia pueden beneficiarse de la descentralización, aunque teóricamente las medidas descentralizadoras se aplican a todos de la misma manera.

El departamento puede completar la descentralización municipal, sobre todo para los municipios rurales con respecto a los cuales siempre se ha jugado un papel importante, y es en este nivel donde se ha adoptado la medida más espectacular al modificar profundamente la función del prefecto. Este no sólo era el representante del gobierno en el depar-

tamento, también era el órgano ejecutivo de la asamblea departamental para la cual preparaba y ejecutaba las decisiones con la ayuda de los servicios exteriores de los ministerios. Esta doble función, a la que había que añadir el control de los municipios, era la fuente de su poder y su influencia. Desde la ley de 1982, el presidente de la asamblea departamental se convierte en el órgano ejecutivo del departamento y dispone de sus propios servicios.

El escalón regional, en cambio, sigue siendo más incierto. Durante los años sesenta y setenta muchos franceses bien intencionados pensaban que un cambio verdadero del sistema político local pasaba por el desarrollo de instituciones regionales. Uno de ellos fue De Gaulle, quien incitaba nuevas formas de participación en las regiones. Pero fracasó cuando en 1969 propuso un referéndum que mezclaba en el senado y en las nuevas asambleas regionales a representantes elegidos con representantes de los intereses económicos y sociales. Por otra parte, numerosos políticos de izquierda pensaban que la elección directa de las asambleas regionales por sufragio universal era una manera de renovar la democracia.

En esta dirección se ha realizado la reforma de 1982, que hace de la región una colectividad territorial con el mismo título que el municipio y el departamento, con una asamblea elegida cuyo presidente sería el ejecutivo. Pero todo esto suponía añadir un nivel de elección más en un país que ya cuenta con otros tres, sin contar las elecciones para el parlamento europeo. Ni los partidos políticos ni

la opinión pública manifestaron mucho entusiasmo por esta reforma. Finalmente, el gobierno decidió acabar con la situación provisional en la que estaban las regiones y organizó las primeras elecciones para las asambleas regionales en 1986, el mismo día que las elecciones legislativas. Debido a esto, corren el riesgo de pasar inadvertidas y el futuro de las asambleas regionales es bastante inseguro.

Para comprender mejor esta situación es preciso recordar que, en Francia, los partidos políticos dominan todas las elecciones locales, nacionales o europeas. Cada elección local es pues un examen de la relación de fuerzas políticas a nivel nacional y al mismo tiempo un medio para asegurarse posiciones estratégicas. Ahora bien, los partidos políticos franceses son cada vez más centralizados y los líderes políticos casi siempre acumulan un mandato nacional y uno o varios mandatos locales. Parece bastante claro que, en el transcurso de los últimos años, las grandes ciudades y las asambleas departamentales se han convertido en apuestas mayores que se juegan los partidos, los cuales dejan poco espacio para el desarrollo político de las regiones. Con respecto a esto, la situación es la contraria a la que se puede observar en España.

En esta primera y rápida comparación entre Francia y España he tratado la dimensión política de la descentralización. La descentralización, en efecto, es ante todo un cambio político, un cambio en el reparto del poder. Supone que élites nuevas puedan acceder al poder mediante una modificación de las reglas de juego y que estén lo suficientemente prepa-

radas para hacerlo. También supone que las élites que están en el poder no puedan cerrar el juego al desviar en su provecho las reformas adoptadas, como ocurrió en Francia a finales de los años 60.

Desde un punto de vista político, la descentralización es al mismo tiempo el reconocimiento de nuevos intereses y en particular una distribución diferente de la riqueza económica sobre el territorio. También es el reconocimiento de identidades sociales y culturales nuevas. Vemos, pues, hasta qué punto divergen las experiencias de ambos países, puesto que en España la descentralización es una parte esencial de un cambio global del sistema político, mientras que en Francia finalmente se reduce a unos ajustes limitados.

Otro aspecto muy importante de la descentralización en un Estado moderno es el de la reforma del aparato burocrático, que acompaña y hace que sea posible el cambio político. Quisiera desarrollar rápidamente este punto e insistir sobre todo en la experiencia francesa.

III. La Reforma del Aparato Administrativo

Es preciso señalar la ventaja que supone para Francia su larga tradición de desconcentración en beneficio de los prefectos y de los servicios exteriores de los ministerios. Hemos dicho antes que esta desconcentración fue reforzada en los años sesenta y al inicio de los setenta. Existían a nivel departamental servicios administrativos muy desarrollados, dotados de un

personal eficaz y competente, habituado a trabajar con los hombres políticos locales. Para el departamento, entonces, la descentralización no necesita una transferencia de servicios y de funcionarios procedentes de la capital, sino una transferencia de servicios que ya físicamente están instalados en el departamento. Esto se traduce concretamente en el reparto de algunos servicios: la prefectura, la dirección de obras públicas, la de los servicios sanitarios y sociales. Una parte se la queda el Estado y la otra vuelve al departamento. Cuando, por razones prácticas, un servicio del Estado no puede dividirse en dos, puede ponerse a la disposición del presidente de la asamblea departamental para las necesidades del departamento.

Estas operaciones han sido cuidadosamente preparadas y en general se han realizado sin dificultad. Hay, pues, desde ese momento, dos burocracias a nivel departamental, la del Estado y la del departamento, lo que es una novedad en Francia. Es interesante constatar que muchos presidentes de asambleas departamentales han elegido como director de los servicios departamentales a un antiguo prefecto o subprefecto, lo que demuestra la gran confianza existente entre los individuos.

A nivel regional, los servicios del Estado eran mucho menos importantes y servían sobre todo para las tareas de programación y planeación. En este terreno, una vez más, una parte de dichos servicios se transfieren a la región. No hay transferencias de servicios del Estado a favor de los municipios. Pero los servicios administrativos de los municipios gran-

des se han visto fortalecidos durante los últimos quince años, de manera que también a ese nivel existe una administración eficaz. Por lo que se refiere a los municipios más pequeños pueden desde ahora recurrir ya sea a los servicios exteriores del Estado, ya sea a los servicios departamentales.

La situación es mucho menos favorable en España. En las provincias, los servicios exteriores o delegaciones eran menos consistentes y estaban menos desconcentrados que en Francia, y el gobernador civil tenía más funciones políticas que administrativas. Además, se atribuyen nuevas competencias a las comunidades autónomas, en vez de darlas a las provincias o a los ayuntamientos. Ahora bien, en ese nivel no existía ninguna estructura ni tradición administrativa, salvo, por supuesto, en el caso de las siete comunidades uniprovinciales. El problema que se plantea entonces es el de saber si los servicios administrativos deben ser creados principalmente a nivel de la comunidad autónoma o a nivel de las provincias, es decir, como servicios desconcentrados o descentralizados de la propia comunidad. Los principios asentados por la Constitución militan más bien en favor de la segunda solución. Pero las comunidades autónomas, empezando por Cataluña, son más favorables a la primera, con excepción del País Vasco, por razones históricas. La solución a este problema administrativo es tanto más difícil cuanto que en España la definición de competencias de las comunidades autónomas se realiza sobre una base principalmente política y sin estudiar paralelamente las consecuencias administrativas. Por otra parte, en el momento en que esas

competencias se definen, la relación entre las comunidades autónomas y las provincias y municipios sigue siendo muy incierta, puesto que hasta abril de 1985 la Ley de Bases sobre el Régimen Local no ha entrado en aplicación.

Sobre esta cuestión, la actitud francesa es completamente inversa. En Francia, el proceso de descentralización está totalmente controlado por la burocracia central y así evita la mayoría de las incertidumbres que conoce la administración española. La primera etapa se refirió a la reforma de las estructuras. Después, las competencias se transfieren poco a poco y de manera progresiva, al mismo tiempo que los servicios y los recursos financieros correspondientes.

Finalmente, entre todos los problemas administrativos que atañen a la descentralización es necesario destacar el de la función pública.

En Francia existía un servicio civil de carrera a nivel del Estado nacional, el cual otorgaba a los funcionarios numerosas ventajas y una protección muy amplia contra la arbitrariedad política. Este sistema sólo existía parcialmente para los funcionarios municipales, quienes gozaban de un estatuto mucho menos favorable. Y no existía, hablando con propiedad, ningún estatuto para los funcionarios de los departamentos ni para los de las regiones, puesto que no tenían servicios propios.

El desarrollo de servicios regionales y departamentales mediante la creación o transferencia de los servicios del Estado y el refuerzo de los servicios municipales, supone que las

colectividades territoriales dispongan del mismo servicio civil de carrera para su función. Es ésta una condición esencial para el éxito de la descentralización. El nuevo estatuto de la función pública aprobado en 1983-84 se aplica a la vez a la función pública del Estado y a la función pública territorial. Establece reglas comunes y reglas propias de cada una.

El principio básico es que los cuerpos de la función pública territorial se organizan bajo el mismo modelo que los del Estado, de manera que la movilidad sea posible del uno al otro. Este nuevo estatuto de la función pública territorial plantea, sin embargo, numerosos problemas y no será aplicado antes de fines de 1986. Es muy protector para con los funcionarios locales y responde ampliamente a su preocupación de poder hacer carrera sin soportar las arbitrariedades de las autoridades políticas, con las cuales están más directamente en contacto que en la administración nacional. En cambio, ese estatuto prácticamente no deja a las autoridades locales ninguna libertad de elección para escoger a sus colaboradores, salvo aquellos que se encuentran en lo alto de la jerarquía, puesto que el principio de concurso u oposición está generalizado. Es probable que el estado de ánimo y el modo de trabajar de los funcionarios locales se aproxime bastante al de los funcionarios del Estado, lo que puede traer consecuencias positivas, aunque también negativas, sobre la descentralización.

En cualquier caso, las dificultades y aplazamientos que encuentra la entrada en vigor del nuevo estatuto ha permitido, en un primer

tiempo, la contratación de funcionarios departamentales y regionales fuera de los límites que comporta el nuevo estatuto.

Las complicaciones jurídicas y administrativas son mayores en España, puesto que es necesario constituir una función pública en cada comunidad autónoma. El Estado español ha intentado evitar una inflación burocrática, imponiendo las reglas del juego sobre la transferencia de funcionarios del Estado o de las provincias, si bien el carácter fuertemente centralizado y corporatista de la función pública española hace difícil esas transferencias, en particular por lo que se refiere a las personas de nivel superior. Frecuentemente, para contratar a esta categoría de personal, las comunidades autónomas acuden a contratos individuales.

Conclusión

En un vuelo de reconocimiento tan rápido no era posible abordar todos los problemas que plantea la descentralización en Francia y España. Estoy muy consciente de que he dejado a un lado cuestiones tan importantes como la redistribución fiscal o la incidencia de la descentralización en la manera como se cumplen las diferentes tareas de los poderes públicos en el ámbito social o económico. He preferido centrarme en los problemas más políticos de la descentralización y de las modificaciones que ésta comporta en el seno de las élites políticas y administrativas. Al tener que escoger un hilo conductor para estas reflexiones he escogido el que concierne a los hombres que están en el centro de los aparatos político-administrativos, cuyos comportamientos dirigen las posibles modificaciones de éstos.