

Las regiones y sus facultades económicas: el caso francés

Carolina Camila Gutiérrez Ruiz

Introducción

El 27 de julio de 1981, y sólo dos meses luego de haber sido investido presidente de la República francesa el socialista François Mitterrand, comenzaba en la cámara de diputados francesa el debate de un proyecto de ley sobre descentralización bajo el nombre de proyecto relativo « A los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones ». Era la primera vez que después de las leyes de 1871 y 1884 relativas, respectivamente, a la organización de los departamentos y de las municipalidades, que una ley buscaba modificar la estructura centralizadora del país.

La centralización francesa tiene sus raíces en el siglo XVII durante el reino de Luis XIV, quien a través de su nieto, Felipe de Anjou, transmitiría esta forma de organización del Estado primero hacia España, con la nueva dinastía Borbona y, ésta después, hacia las colonias americanas.

Luego sería Napoleón Bonaparte quien continuaría y fortalecería la centralización del Estado, especialmente con la figura del Prefecto (Préfet) quien pasaría a ser el representante del poder del Estado en las diferentes provincias. (Départements)

Esta tutela del Estado sobre las provincias buscaba tanto la hegemonía del poder central como modernizar ordenando la administración francesa luego del caos social y político que se vivió a partir de « el terror jacobino » hasta la llegada del régimen bonapartista.

Aquella centralización estuvo, además, en completa concordancia con las ideas igualitarias (y a veces uniformizadoras) y unificadoras de la nueva República francesa que la revolución había convertido en estandartes de lucha frente al sistema de los privilegios nobiliarios.

Todos los ciudadanos pasaron a tener así los mismos deberes y derechos. Entre los deberes, la lengua francesa pasó a ser oficial y única de la República, prohibiéndose el uso de las diferentes lenguas y dialectos regionales.

Esta igualdad del pueblo francés se convertía así en valor fundamental de la República y con los años se trasformaría incluso en garantía de los ciudadanos frente a la ley y a los derechos sociales básicos (salud, educación), puesto que era el Estado quien los impartía éste sería neutral y justo en la entrega de los recursos necesarios a su funcionamiento.

Esta tendencia centralizadora-igualitaria fue evolucionando paulatinamente primero con la elección democrática de los representantes municipales (1884) y de las provincias (départements) en 1871 y luego con la creación de las regiones, primero como entidades de servicio público (1955) y después como colectividades territoriales (1972).

Entre medio, diferentes reformas permitieron ir adaptando la organización del Estado con el fin de morigerar su marcada burocratización. Sin embargo, el control de los prefectos se siguió ejerciendo fuertemente sobre las entidades locales.

De esta manera, eran ellos quienes constituían el ejecutivo en los consejos generales (departamentos) y en los consejos regionales (regiones); ejercían un control *a priori* sobre las decisiones de las municipalidades, departamentos y regiones burocratizando la toma de decisión y entregaban el aporte estatal a los presupuestos locales lo que impedía una

verdadera autonomía.

Por lo demás, las colectividades locales no podían participar verdaderamente en la economía local por lo que, en la práctica, no tenían poder para resolver los problemas de su colectividad ni para ayudar sustantivamente al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Es este contexto, vivido cotidianamente por los alcaldes y representantes de los consejos generales y regionales de todas las fuerzas políticas, particularmente por los representantes de las izquierdas (comunistas, radicales y socialistas en su mayoría) en la oposición desde hacía 23 años, es cuando en 1981 llega al poder F. Mitterrand.

Uno de los puntos de su programa de gobierno apuntaba a la necesidad de instaurar una descentralización del Estado en vista a lograr una verdadera democracia, que permitiese la libertad de las comunas, departamentos y regiones, armonizando el desarrollo desigual de las regiones del país.

Esta nueva ley cambiaba profundamente las prácticas y competencias locales, permitiendo, entre otras, la intervención económica de las diferentes colectividades territoriales (comunas, departamentos y regiones). Principalmente con la preocupación de disminuir las elevadas tasas de desempleo, agudizadas por la crisis económica de principios de los 80', que sin embargo se vivía desde el choque petrolero de mediados de los 70'.

La presente ponencia tendrá por objetivo ilustrar, a través del proceso de descentralización francés y del estudio específico de la aplicación de la reforma¹ las competencias económicas que se atribuyeron a las regiones en un país unitario y con un proceso de descentralización relativamente reciente².

Para ello se analizará la región del Nord – Pas- De- Calais, región duramente golpeada a partir de principios de los 80', por el cierre de las minas de Carbón de la siderurgia y del textil, viéndose con la ardua misión de reconvertirse en una nueva economía industrial y de servicios. Para lo cual, la función ejercida por las colectividades locales fue esencial.

Evaluaremos así, a través de un caso concreto, las competencias y los límites existentes en la acción de las regiones en Francia.

1. La ley y sus posibilidades

Dos políticos de peso serán los encargados para redactar un texto de ley sobre la descentralización: Pierre Mauroy en su calidad de primer ministro y Gaston Defferre como ministro de Estado, del interior y de la descentralización; además, ambos eran respectivamente, alcaldes de las ciudades de Lille³ y de Marsella. Dos de las comunas más grandes de Francia.

Por su situación de representantes locales, los dos conocían bien las deficiencias del sistema que impedía una acción oportuna y eficaz de las colectividades locales frente a los problemas económicos de las localidades.

El objetivo de la ley sería entonces dar mayor poder a los representantes locales para que éstos pusiesen actuar de manera más expedita en el ámbito local.

¹ Ley del 2 de marzo de 1982 n° 82-213 sobre derechos y libertades de comunas, departamentos y regiones

² Nos parece particularmente relevante el estudio del caso francés por su proximidad institucional con el sistema chileno.

³ La ciudad de Lille es capital del departamento del Norte

Competencias regionales

La ley entregaba variadas posibilidades que el legislador ha ido perfeccionando con los años. Esta otorgó una serie de nuevas competencias o facultades a las regiones. Se entenderá por competencia a “los diversos sectores de intervención que han sido atribuidos por la ley a la región”. Estos sectores están constituidos por dos ejes básicos: educación y formación de personas y ordenamiento del territorio.

- I. La educación y formación de personas implica:
 - La construcción y renovación de liceos y de establecimientos de educación secundaria, mantenimiento, equipamiento y funcionamiento¹ de éstos.
 - Formación profesional y aprendizaje.
- II. El ordenamiento del territorio contempla:
 - La planificación y el desarrollo económico
 - Transporte e infraestructuras
 - Urbanismo y viviendas
 - Medio ambiente, cultura e investigación
 - Acción social y salud

En lo que respecta a la intervención estrictamente económica de las regiones, lo que éstas denominan *acción económica*, ésta ha experimentado una evolución importante a lo largo de los años en un esfuerzo por dar a las regiones mayores instrumentos en la lucha, principalmente, contra el desempleo.

Ello se ha visto reflejado en la modificación de artículos de la ley conducentes a aumentar esta intervención.

Las regiones pueden así: “y cuando su intervención tenga por objeto la creación o la extensión de actividades económicas, otorgar ayudas directas o indirectas a empresas en las condiciones previstas por la ley” (art. L1511-1).

Ahora bien, esta ayuda podrá ser otorgada en el marco de las facultades que la ley otorga a las regiones y respetando el principio de libertad de comercio y de industria. El consejo regional puede así realizar estudios, participar en el capital de sociedades de desarrollo regional o económico. Igualmente, una serie de acciones puntuales pueden ser llevadas a cabo para ayudar a empresas en dificultades.

La región participa en el financiamiento de equipamientos colectivos y ayuda a las iniciativas creadoras de empleo.

Ella puede, además, al igual que las comunas y los departamentos, crear sociedades locales de economía mixta que la asocien a una o más personas privadas y, eventualmente, a otras personas públicas para realizar operaciones de ordenamiento y/o de construcción, con el fin de explotar servicios públicos con carácter industrial o comercial o cualquier otra actividad de interés general (art. L1521-1). Para ello las colectividades territoriales podrán adquirir acciones o recibir, a título de renta, acciones de aporte emitidas por esas sociedades (art. L1522-1).

Tanto la intervención como sus formas, son previstas en el plan regional que es elaborado por la región y que es vinculante durante un período de 6 años. Así como también en el elaborado a nivel nacional y en el cual las regiones participan.

El plan de la región está constituido por el esquema regional de ordenamiento y de desarrollo

¹ El cuerpo de profesores son funcionarios de Estado y, por lo tanto, no están descentralizados. En cambio, el personal administrativo sí lo está.

del territorio, en base a la repartición de competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado.

Para todas estas actividades es necesaria la coordinación entre los servicios regionales y los del Estado. Esta es asegurada conjuntamente por el presidente del consejo regional y por el representante del Estado en la región (Préfet).

Además, una conferencia de armonización de inversiones se reúne al menos dos veces al año para intercambiar informaciones sobre los programas de inversión del Estado, de la región y de los departamentos. Participan a esas reuniones el presidente del consejo regional, el representante del Estado en la región, los presidentes de los consejos generales (departamentos) y los representantes del Estado en los departamentos (sous préfets). La tabla de contenidos de las reuniones es fijada conjuntamente por los miembros de la conferencia.

El presupuesto regional

Para implementar estas facultades la región necesita un presupuesto. Este se define en función del plan regional establecido en el contrato del Plan, revisándolo en cada nueva aplicación.

Así, todo aumento neto en las cargas que resultasen de las transferencias de competencias efectuadas del Estado hacia las colectividades territoriales estaría acompañado de la transferencia correspondiente del Estado a dichas colectividades para la ejecución normal de esas competencias.

Dentro de este presupuesto los gastos se dividen en dos áreas principales: los de funcionamiento y los de inversión.

Los gastos de funcionamiento se refieren a aquellos que incluyen el personal, intereses de la deuda y transferencias efectuadas del Estado hacia las regiones, entre otros.

Los de inversión comportan las subvenciones otorgadas, el pago de la deuda y el equipamiento bruto.

En lo a los ingresos respecta éstos se distribuyen de la misma manera que los gastos, existiendo así ingresos por funcionamiento y por inversión.

Los primeros son alimentados tanto por los ingresos tributarios como por los ingresos otorgados por el Estado, a saber,

- El impuesto sobre propiedades construidas, sobre propiedades no construidas y el impuesto profesional.
- El impuesto adicional sobre ciertos derechos de gravamen
- El impuesto a los permisos de conducir
- El impuesto de los certificados de matrícula de vehículos
- La parte de la dotación general de descentralización que la región utiliza libremente
- Otros recursos provenientes del Estado y de otras colectividades
- Las subvenciones de funcionamiento cualquiera sea el origen
- El producto o el ingreso de bienes pertenecientes a la región
- Los ingresos por servicios otorgados

Los segundos, por inversión, están compuestos principalmente de subvenciones y préstamos, que se reparten como sigue:

- Subvenciones de inversión, la participación y los fondos de concursos recibidos

- El producto de los préstamos contraídos por las regiones
- Las donaciones y legados
- La eventual deducción efectuada sobre la sección de funcionamiento
- El reembolso de préstamos aprobados por la región
- El producto de la alienación de elementos del territorio
- Las dotaciones de equipamiento recibidas del Estado
- Si las hubo, las amortizaciones y provisiones por depreciación

Las regiones reciben una dotación presupuestaria y, eventualmente, una dotación de repartición equitativa. El conjunto de esas cantidades evoluciona como la dotación global de funcionamiento sometida a repartición y se establece en función del potencial fiscal de cada región¹.

Las regiones pueden, también y cuando así se requiera, pedir préstamos y otorgarlos en las condiciones establecidas por la ley.

Ello significa que éstos pueden ser demandados al Estado o a ciertos organismos bancarios y que, normalmente, estarían sujetos a las mismas condiciones establecidas en términos de endeudamiento para los Estados luego del tratado de Maastricht (1992), a saber, un límite de endeudamiento del 3% del PIB, en este caso, a nivel regional.

Ella puede igualmente acordar a una persona de derecho privado una garantía de préstamo o su fianza siempre y cuando ésta no exceda un porcentaje, definido por decreto, de los ingresos reales de la sección de funcionamiento del presupuesto regional.

Al mismo tiempo las regiones pueden, solas o con otras colectividades territoriales, participar en el capital de un establecimiento de crédito tomando la forma de una sociedad anónima y cuyo objetivo exclusivo sea el de garantizar el concurso financiero acordado a personas privadas, y particularmente a nuevas empresas creadas, cuando una o más sociedades comerciales participen igualmente en el capital de este establecimiento de crédito.

Además y con la idea de procurar un cierto equilibrio de desarrollo Interregional se creó el Fondo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (FNADT)², el cual buscaba por medio de la participación en el financiamiento de operaciones tendientes a la creación de empleo, mejorar los servicios otorgados a la población, al medio empresarial, activar la organización de los territorios volviéndolos atractivos a fin de contribuir al desarrollo local.

Su aporte a las regiones se inscribió en el financiamiento de los contratos del plan Estado-regiones.

Reciben así ayuda las regiones menos favorecidas de acuerdo al cálculo de su PIB por habitante. En resumidas cuentas las subvenciones del FNADT serán inversamente proporcionales a la riqueza de la región.

A ello se agrega que, según un estudio realizado por el senado francés, la lógica de funcionamiento del FNADT era concentrar sus subvenciones en las zonas mineras, constituyendo de esta manera una de sus prioridades, como lo corrobora una circular de

¹ El potencial fiscal de una región se determina por aplicación a las bases brutas que sirven a la base de impuestos regionales de los tres impuestos del penúltimo año del impuesto medio nacional de grabación del mismo año de cada uno de esos impuestos. Aumentado de un producto potencial determinado en función de las compensaciones otorgadas por el Estado a las regiones en razón de las exoneraciones o reducciones de las bases de fiscalidad directa y de la supresión de la parte regional del impuesto a la habitación.

² El FNADT está contemplado en el art. 2 de la ley de orientación del 25 de junio de 1999, denominada ley de orientación para el ordenamiento y el desarrollo durables del territorio (L.O.A.D.D.T).

noviembre del 2000 que preveía que “salvo los programas que guardan relación con la reestructuración de zonas mineras inscritas en los contratos de plan, las subvenciones de infraestructura clásica (vías y redes diversas en medio urbano y rural), de mobiliario urbano y de inmobiliario empresarial, los otros proyectos de inversión serán excluidos del financiamiento bajo el alero público”.

Entre 1997 y 2001, el FNADT habría privilegiado estas zonas, entre las cuales se cuenta el Nord Pas de Calais¹.

Además, están los fondos europeos reunidos en el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)². Fondo que tiene por objetivo, al igual que el FNADT, la reducción de las desigualdades regionales y el desarrollo equilibrado de las regiones europeas atribuyendo subvenciones a los actores locales en el marco de programas de desarrollo establecidos en conjunto entre l'Unión Europea, los Estados miembros y las colectividades territoriales.

Una de sus principales orientaciones es apoyar las políticas de empleo y de desarrollo económico. Seguidas por la de ordenamiento del territorio regional y el desarrollo rural.

2. El caso de la región del Nord Pas de Calais

A principios de la década de los setenta un grupo de estudios – Oream Nord- realizó una evaluación de la región.

Según los resultados de este estudio, la región era rica y relativamente productiva, industrial y, al mismo tiempo, fragmentada pues no era una región en el sentido político del término³.

El informe era optimista en sus proyecciones sobre el futuro próximo, pues se sustentaba en la planificación que, en el espíritu de los redactores pasaba a ser una realidad. Este no preveía, por lo tanto, la desindustrialización que se proliferaría algunos años más tarde y sobre la cual la ley de descentralización de 1982 buscaba disminuir sus consecuencias, principalmente en lo que concernía al desempleo.

La acción económica de la región y su política de empleo

Diversos programas han sido creados por la región para generar el desarrollo económico de ésta.

Se cuenta de así con:

- Programas locales de desarrollo de actividades, de inserción y de empleo: cuyo objetivo es el desarrollo de proyectos que resulten de la movilización de actores económicos locales y que busquen subdividir las políticas económicas que la región juzgue como prioritarias.
- Programa de ayuda regional para la creación de empresa: que busca apoyar financieramente la creación de empresas generadoras de empleo y así facilitarles el acceso al crédito. Para ello éstas deben tener su casa matriz y ejercer una actividad en la región, su dirigente no debe tener el control de otra sociedad y su capital no puede estar concentrado en 50% o más por una u otras sociedades.
- Dispositivo regional de ayuda a los desempleados creadores de empresa: la atribución

¹ En lo que respecta a las cifras exactas de esta ayuda, no nos fue posible obtenerlas por parte de la región.

² El FEDER existe desde 1975. Sin embargo y según el informe de actividad del 2004 de la dirección económica, este fondo tiende a bajar progresivamente.

³ La región está conformada por dos departamentos: el del Nord y el de Pas-de-Calais, ambos con trayectorias históricas, políticas y económicas distantes.

de esta prestación intenta que los creadores, en su mayoría portadores de un proyecto de auto empleo, dispongan de un capital que contribuya al reforzamiento de fondos propios de la empresa.

- Fondos de ayuda para la creación y reanudación del trabajo de empresas artesanales: pretende fomentar y apoyar la creación y reactivación de empresas artesanales, particularmente en los sitios prioritarios (zonas rurales y urbanas en reconversión) para contribuir a la densidad del tejido artesanal regional.
- Fondos especiales de implementación: Cuyo objetivo es favorecer la localización de proyectos en la región, geográficamente móviles y creadores de empleo.
- Política de nuevas actividades, nuevos servicios: asiste a los proyectos en las primeras fases de montaje, desarrollo territorial (objetivos establecidos con los territorios) y sectorial (redes asociativas). Con el objetivo de perennizar las actividades y empleos creados.
- Programa de ayuda a la innovación: Cuyo objetivo es acrecentar la práctica de la innovación, realzar la región en el plano del compromiso con las diligencias necesarias para suscitar la investigación y desarrollo de las PME, aumentar el número de investigadores implicados en proyectos innovadores, detectar y acompañar a los portadores de proyectos, incrementar la tasa de creación de empresas y de actividades innovadoras, elevar la tasa de proyectos exitosos, ampliar la densidad de depósitos de patentes.
- Programa de activación del tejido económico: este programa responde a la voluntad de construir, con las organizaciones económicas voluntarias, programas de acción colectiva orientadas hacia temas o actividades estratégicas. Se trata de favorecer y/o suscitar la puesta en marcha de redes de sistemas que encarnen prácticas cooperativas en red.
- Programa regional de creación y transmisión de empresas: que busca, principalmente, equiparar el nivel de la región con las tasas nacionales de creación y reactivación de empresas, es decir, pasar de 10.000 a 20.000 al año, lo que generaría entre 20.000 y 30.000 empleos suplementarios.
- Programa regional de intercambios exteriores: tiene por fin aumentar el número de PME y de PMI exportadoras (pasar de las 2000 actuales a 4000 en el 2006) haciendo que su presencia sea durable, desarrollar también la cooperación interregional implementando un desarrollo conjunto y la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.
- Contrato de desarrollo: busca ayudar a las PME y PMI a atravesar una etapa crucial de su desarrollo por medio de un apoyo de ingeniería en la formulación operacional de sus estrategias dándoles además un soporte financiero para la realización de sus programas.

Dentro de su acción económica, cada región tiene libertad¹ para establecer la mejor estrategia para generación de empleo.

Parece pertinente evaluar entonces en qué medida la descentralización ha contribuido a generar mayor empleo en la región, dado que éste era y es uno de sus objetivos primordiales.

La lectura de las cifras relativas al empleo desde 1982 nos muestra que la capacidad de adaptación de la región a sus nuevas competencias y sobre todo a su capacidad a

¹ Siempre que su acción sea acorde con lo estipulado en la ley.

readaptar su economía en una más centrada en los servicios¹ sólo ha empezado a dar sus frutos desde 1990.

Así, el porcentaje de desempleados pasó de 40%, en el período 1982-1990 a 23%, en el período 1990-1999.

Se puede constatar que el crecimiento del empleo condice con las tasas de crecimiento económico o, dicho de otra manera, que responde a los estímulos del mercado, lo que es más bien positivo para una región que se situaba en completo desajuste con la situación nacional. Ello permitió que entre 1990 y 1999 se crearan 54 139 empleos² con un crecimiento significativo de los activos ocupados (+59 300) como lo muestran los cuadros 3 y 4 respectivamente.

Ahora bien, esta situación aunque positiva respecto al período 1982-1990, no fue del todo satisfactoria. Así, y según las cifras reunidas en el cuadro 2, el ingreso de los habitantes de la región, aunque tiende a aumentar, está por debajo de la media nacional, de la media de las provincias³ y de la región de Ile-de-France⁴ más aún el desempleo sigue siendo superior a la media nacional.

Además, se considera que 18% de la población regional es pobre mientras que la media en las provincias es de 13% y de 11% para la población de Ile- de-France.

Así, aunque la región aumentó en 4,5% el porcentaje de sus activos ocupados⁵ y el número de los titulares de ingreso progresó de igual manera en el período 1990-1999, esta progresión en los *titulares de ingreso* proviene de un aumento en el número de desempleados (23,2% contra 22,1% a nivel nacional) lo que viene a compensar el débil crecimiento del número de jubilados (36,5% contra 43,7% a nivel nacional) y, por otra parte, se puede observar también que el número de nuevos desocupados (55 785) es similar al del número de activos ocupados (59 000).

Ello se explica, en parte, por la intervención de las ayudas públicas que han disminuido el impacto de las crisis, gracias a ingresos inelásticos frente a las coyunturas económicas: jubilaciones, prestaciones sociales, salarios públicos.

Lo que impide un aumento importante en la demanda local y, por lo tanto, de los ingresos y del empleo permitiendo de esta manera el desarrollo de la pobreza⁶.

Esta situación responde a varios fenómenos, de los cuales se analizarán dos básicamente:

- a. La facultad de crear empresa por la región no es utilizada, a pesar de que el mercado no ofrece los puestos de trabajo necesarios para terminar con las altas tasas desempleo. Esto se explica, entre otros factores por:
 - i. una suerte de fatalismo económico que impediría a las estructuras públicas intervenir en el mercado;
 - ii. una red de organismos que integran el subsistema del desempleo y que profitan del mismo, generando en algunos casos comportamientos clientelistas.

¹ Se han generado de esta forma empleos de: personal de servicios directos a particulares, profesiones intermediarias administrativas y comerciales, técnicos, profesionales de la administración pública y profesionales intelectuales. En desmedro de las actividades de: agricultor, comerciante, empleado administrativo de empresa, artesanos y obreros.

² Entre 1982 y 1990 la región perdió 48000 empleos.

³ La provincia se refiere a los territorios franceses (regiones, departamentos y comunas) fuera de la región de Ile-de-France.

⁴ Que corresponde a la región donde se sitúa la capital, París.

⁵ El INSEE considera como activo ocupado tanto a la población activa ocupada con empleo como a los desocupados.

⁶ A ello se debería agregar la baja competitividad de la oferta regional en relación con el mercado nacional e internacional.

- iii. Los beneficios políticos, que procuraría una población, en un sistema casi cerrado, altamente dependiente de las ayudas públicas.
- b. En la generación y puesta en marcha de los diferentes programas visualizados anteriormente, se prevé la acción conjunta y de cooperación entre los diferentes actores asociados así como el seguimiento de los programas y su evaluación respectiva. Sin embargo:
 - i. dicho seguimiento no es siempre el que podría esperarse y los resultados de éstos no son realizados, de manera constante, por la región sino que recaen en otros órganos del Estado y de manera indirecta, tales como la Contraloría, la Cámara de Comercio o el INSEE (Instituto Nacional de Estadísticas y de Estudios Económicos).
 - ii. Al mismo tiempo, y en lo que respecta a las subvenciones entregadas a empresas con el objetivo de conservar los empleos, éstas no obligan a la empresa a no declararse en quiebra y cerrar, sólo difieren los plazos. A pesar de que, en el proyecto, la ayuda es establecida, normalmente, en función de un calendario de inversiones y de empleo fijados en un plazo de tres años.

Así, la facultad de crear empresa por la región no se aplica en los hechos simplemente por un acuerdo tácito de dejar a las fuerzas del mercado actuar libremente y de sólo intervenir para apalear las deficiencias que éste produce.

Esto llevó al Estado de Bienestar a crear en 1988, y frente a las tasas de desempleo prácticamente estables desde 1982, el RMI (Ingreso Mínimo de Inserción) que corresponde a una ayuda financiera mensual entregada por el consejo general (departamento) para toda persona sin recurso que cumpla con ciertos requisitos¹. En 2003, se crea el CI-RMA (Contrato de inserción-ingreso mínimo de actividad), destinado a facilitar la inserción social y profesional de personas que benefician del RMI o de otras ayudas y que tienen dificultades particulares para acceder al mercado del trabajo².

Esta ayuda es entregada a la empresa que contrata al desocupado, como una medida tendiente a motivar la contratación de personas.

Así, la empresa se compromete a contratar a la persona por un período mínimo de 6 meses, renovable por períodos de tres meses hasta un máximo de 18 meses.

Durante este tiempo, el consejo general subsidia el empleo del asalariado, pagando al empleador el equivalente del RMI, es decir, 425,40 euros al mes³, quedando a este último el pago de la diferencia para alcanzar el salario mínimo legal (SMIC).

Como el salario mínimo horario es de 7,61 euros⁴, ello significa que si se trata de un contrato a medio tiempo, a saber, 20 horas por semana, corresponderá al empleador el pago de 183,40 al mes, lo que hace un salario total mensual de 608, 80 euros.

Por un contrato a tiempo completo, al empleador le corresponde el pago de 640 euros mensuales, lo que significa que el asalariado cuesta un total de 1065, 40 euros (salario bruto).

Este sistema, bastante ventajoso para los empleadores, no ha generado sin embargo todos los beneficios esperados puesto que las empresas, una vez terminados los 18 meses no

¹ Grosso modo: Nacional Francés o residente en Francia desde hace más de 5 años (para los extranjeros que no pertenecen a la UE), cuyos ingresos sean menores al RMI.

² Deben estar cesantes desde un mínimo de 6 meses.

³ Cifra ajustada en enero del 2005

⁴ Ibid.

mantienen los contratos, esta vez a su carga. Lo que impide cumplir con el objetivo de creación de empleo perdurable.

Además de significar un costo importante para los departamentos –en el Pas-de-Calais, 1,4 millones de habitantes, hay 3,3% de la población que recibe el RMI, lo que significó un aumento del 12% en el año 2004 con un costo de 158 millones de euros. En lo que respecta al Nord, donde el número de beneficiarios creció de alrededor de 6% en el 2004, corresponde a un total de 2,6% de habitantes lo que representa un costo cercano a los 300 millones de euros- estas acciones se inscriben en el marco de *acción social* que corresponden a los departamentos.

Lo que se desvía de una estrategia generadora de verdadero desarrollo local que, en todo caso, constituye en principio su función pues se trata de una medida que pretende conducir a su beneficiario hacia la inserción social y profesional.

A ello hay que agregar que la política de generación de empleo, se opera alrededor de la recomposición de los territorios de acción. Este aspecto implica un trabajo en el terreno de las comisiones locales de inserción con el tejido social existente. Sin embargo, estas pierden cada vez más poder. Actualmente sólo tienen capacidad de consulta, quedando en manos del Consejo General y más específicamente en su presidente generar y evaluar las políticas de inserción.

Además el número de comisiones ha sido reducido de manera considerable; éstas pasaron de 12 a 8 en el Pas-de-Calais y de 26 a 8 en el Nord.

Lo anterior impide a quienes se encuentran en el espiral del desempleo salir del mismo y podría ser, de paso, generador de un sistema cerrado de “clientes” potenciales para el mercado electoral. Un electorado “altamente dependiente” de las políticas sociales.

Por lo demás, y a pesar de que toda transferencia de competencia debe ser acompañada de la dotación de recursos equivalentes a los asociados a su ejercicio –por parte del Estado - existe una diferencia en los tiempos de esta dotación pues en términos administrativos se toma en cuenta el gasto del año precedente. Así, cuando se genera un déficit¹, éste debe ser compensado por la colectividad local, lo que implica una mayor reticencia de las mismas frente a potenciales medidas de descentralización. Y que impide desarrollar las inversiones que éstas implican, como las contrataciones de personal encargado de manejar los nuevos programas.

Esta situación se produce igualmente frente a los compromisos adquiridos en el marco de los contratos Estado-Región. Así, los compromisos establecidos por el Estado en ese marco no son vinculantes para este último, obligando en muchos casos a las regiones a asegurar solas los costos de las iniciativas previstas.

Este sistema tendiente a un cierto tipo de clientelismo, no concierne, no obstante, sólo a los beneficiarios directos de estas ayudas. Este círculo se expande hacia otros actores. Estos corresponden básicamente a diferentes organismos privados que trabajan en el mercado del desempleo y cuya función es la de encontrar empleo a los desocupados.

Dichos organismos (agencias) son pagados en gran parte por el Estado, con un sistema de primas, y disponen de mejores condiciones para generar oportunidades de trabajo. Así, por ejemplo, mientras que en la ANPE (Agencia Nacional por el Empleo) un consejero tiene a su

¹ Así y con el aumento de los beneficiarios del RMI en los departamentos del Nord y de Pas-de-Calais, éstos debieron desembolsar en el 2004: 36 y 17 millones de euros respectivamente.

cargo entre 150 a 200 desocupados, las agencias privadas tienen un promedio de 40 desempleados.

Ello no implica, empero, una diferencia enorme en términos de durabilidad de los contratos generados, lo que perpetua el sistema de precariedad.

Conscientes de estas deficiencias, los departamentos han intentado poner en marcha, sobre todo desde 2004¹, estrategias más concretas y mejor adaptadas a sus necesidades particulares. Así, por ejemplo, el consejo general del Pas-de-Calais intentará privilegiar una estrategia global de inserción mientras que el del Nord intentará poner en práctica una reforma completa de los dispositivos existentes.

La región así hará uso de la posibilidad de elaborar sola su estrategia regional de desarrollo económico en el marco de la ley relativa a las libertades y responsabilidades locales del 13 de agosto 2004.

Presupuesto y su evolución

El desarrollo de estas políticas pro empleo y cuyo fin último es, normalmente, el desarrollo local, requieren de un presupuesto que sea consecuente con la naturaleza de la misión.

En esta perspectiva es que se han producido transferencias tributarias desde el Estado hacia las colectividades territoriales.

Existe así en el presupuesto regional una parte compuesta por las entradas totales y otra por los gastos totales cada una subdividida en ingresos/gastos de funcionamiento y de inversión.

a. Ingresos regionales: Están compuestos por:

- i. Ingresos de funcionamiento: Estos correspondieron en el presupuesto del 2004 al 68,2% del total de los ingresos, y están distribuidos en:
 - La fiscalidad local: los impuestos locales, impuestos a los permisos de conducir, los derechos de mutación y las patentes equivalen al 80,2% de los ingresos de funcionamiento.
 - Las compensaciones fiscales del Estado corresponden al 3,7%
 - Las dotaciones por las transferencias recibidas: 16,1%
- ii. Ingresos por Inversión: Estos constituyeron un 31,8% del presupuesto del 2004 y fueron repartidos de la manera siguiente:
 - Dotaciones y subvenciones (15,5%)
 - Prestamos que escapan a la gestión activa de la deuda (84,1%)

b. Gastos regionales:

- i. Gastos de funcionamiento: Estos representaron un 56,6% de la estructura presupuestaria del 2004 y estuvieron constituidos por:
 - Gastos de personal (8%)
 - Intereses de la deuda (6,8%)
 - Transferencias realizadas (72,7%)
 - Otros (12,5%)
- ii. Gastos por inversión: Correspondieron a un 43,5% del presupuesto y se

¹ Dada la crisis económica del país y que repercute sobre la región.

distribuyeron en:

- Subvenciones efectuadas (35,2%)
- Reembolso de la deuda fuera de la gestión de la misma (21,7%)
- Equipamiento bruto (31,9%)
- Otros (11,2%)

De esta estructura presupuestaria es necesario agregar que la deuda regional equivale a 265,5 euros por habitante con un aumento de 9,1% respecto al año 2003.

Las subvenciones relativas a equipamiento comprenden los rubros de:

- Enseñanza (9,3%)
- Cultura y vida social (3,4%)
- Salud e intervenciones sociales (1,2%)
- Vivienda y desarrollo urbano (7,3%)
- Desarrollo rural y medio ambiente (3,2%)
- Transporte y telecomunicaciones (55,5%)
- Acción económica (19,8%)
- Otros (0,3%)

En relación con el año 2003, los ingresos de inversión aumentaron de un 12,1% y aquellos relativos a la fiscalidad directa de 8,8%.

La participación del Estado equivale al 19,8% del presupuesto regional. Sin embargo y en términos absolutos esta aumentó de un 62,5% respecto del año anterior dadas las nuevas transferencias recibidas, como la gestión del RMA.

Lo que, en todo caso, implica una autonomía que se afianza de la región respecto del Estado.

Los compromisos jurídicos y presupuestarios relativos a la acción económica alcanzaron un total de 42.700.550 euros, de los cuales 20.829.598 corresponden a gastos de funcionamiento y 21.870.690 a gastos de inversión.

En el 2004 el Consejo Regional apoyó 9 proyectos por un monto de 2 436 millones de euros. El conjunto de esos proyectos ha significado la creación de 810 empleos y el mantenimiento/transferencia de 1 138. Se trata de 2 creaciones de empresa y de 7 extensiones de empresa.

Sin embargo, y como en el 2003, se observa una baja en los nuevos proyectos tratados lo que, según la región¹, se explica por una coyuntura internacional desfavorable, la competencia de los países europeos con los del Este y por la evolución desfavorable de la tasa de cambio euro/dólar.

Se aprecia entonces que la región asigna una parte importante de su presupuesto a la acción económica y a subvenciones que van hacia empresas en dificultad.

Al mismo tiempo, la región trabaja en permanencia con otros actores-organismos especializados en la creación de empresas por parte de particulares en dificultad.

Existe así la AIDE (Asociación de ayuda a las personas excluidas) que ayuda a quienes han sido marginados del mercado laboral y del sistema bancario clásico a crear su empresa y, por lo tanto, su propia fuente laboral.

80% de los préstamos son acordados en el cuadro de acuerdos con los bancos (la

¹ Dirección económica de la región, "Informe de actividad 2004"

asociación garantiza el 70% del préstamo).

Los gastos de funcionamiento, de formación y de acompañamiento a los creadores de empresa es financiado por el Estado, las colectividades locales (región, departamento y/o municipalidades) y la Unión Europea.

Otro organismo es FINORPA¹ cuya creación- por el Estado, la región del Nord -Pas-de-Calais e inversionistas regionales, data de 1984. Su objetivo ha sido el de facilitar la reconversión industrial del sector minero (carbón). Actualmente evoluciona hacia un instituto regional de participación.

Financia proyectos creadores de empleo, con capitales nacionales y/o extranjeros, desarrollados en la región y que toquen a la industria y a los servicios industriales.

Ha permitido la creación y el mantenimiento de 70 000 empleos.

El organismo beneficia, además, de los fondos estructurales europeos, en particular del FEDER.

Finalmente, se puede mencionar al CBE (Comité de la Cuenca de Empleo) de Lille. Corresponde a una asociación de desarrollo local organizada a la escala de la cuenca de empleo de Lille por la iniciativa de representantes y de actores socio-económicos locales apoyados por el Estado y las colectividades territoriales. Cuyos objetivos son principalmente promover las acciones tendientes a la creación de empleo, adecuando los dispositivos de formación de los demandantes y de acompañamiento de los mismos en la empresa.

Conclusión

Se puede decir que la región durante estos últimos 23 años ha multiplicado la acción conjunta o en red con diversos organismos y/o actores en un intento por revertir los efectos de la desindustrialización y del cierre de las minas de carbón.

Este rol de la región ha significado una mayor proximidad de las acciones emprendidas, más rápidas y expeditas frente a las siempre numerosas necesidades. Con recursos consecuentes a los objetivos fijados.

No obstante, numerosos desafíos persisten todavía. Las ayudas entregadas no han generado siempre la creación de empleos. Ellas han permitido sobre todo su mantenimiento; el acompañamiento a estas iniciativas es delegado hacia otros organismos y esto no siempre es efectuado de manera constante; la creación efectiva de empleos que ha tendido la región en el período 1990-1999 no es sólo el resultado de una mayor competitividad regional sino que responde, mayoritariamente, a una política regional de ayudas públicas lo que ha repercutido en la creación de empleo y en el aumento de los ingresos.

De ello se puede concluir que, aunque la región haya sido capaz de adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado, principalmente a través de políticas de formación acordes a las demandas del mercado laboral y de sus inversiones en sectores como el transporte, ello no ha sido realizado a una escala suficientemente importante -y quizás el método no ha sido el más pertinente- como para permitir el desarrollo duradero de empleos regionales. Lo que requiere de empresas que busquen instalarse en la región con cierta proyección en el tiempo o en su defecto, la creación de las mismas por la región.

¹ En el 2004 este organismo fue comprado al Estado por la región en asociación con sus colaboradores bancarios.

Bibliografía

Boutin, Christophe, Rouvillois, Frédéric, Editores (2003). *Décentraliser en France : Idéologies, histoire et perspective*, Paris, François-Xavier de Guilbert.

Dirección económica de la región, "Informe de actividad 2004"

Davezies, Laurent, Veltz, Pierre (2004), *Nord-Pas-de-Calais 1975-2005: Le grand tournant*, France: Editions de l'Aube.

Long, Martine, Rihal, Hervé, "Le transfert de compétence en matière de RMI aux départements", GRALE, Observatoire de la Décentralisation, rapport d'étape, mars 2005.

Moderne, Franck (Dir.) (1983), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Bibliothèque des collectivités locales, Sirey.

Ohnet, Jean-Marc (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française.

Reseña Biográfica

Carolina Gutiérrez es egresada de la Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política de la Universidad de Chile.

Actualmente es becaria de investigación en Francia donde sigue un doctorado en ciencias políticas.

Su tesis trata sobre el pasaje de las ideas a los actos, estudiando particularmente la política de descentralización en Francia, España y Chile.

Su laboratorio de trabajo (CNRS) es el CERAPS (Centro de Estudios y de Investigaciones Administrativas, Políticas y Sociales) de la Universidad de Lille 2.

Mail: ccgr78@yahoo.fr

Cuadros, tablas

Cuadro 1

El desempleo en las zonas de empleo del Nord-Pas-de-Calais, 1982-1990-1999

	Desempleo					
	1982 (%)	1990 (%)	1999 (%)	1982*	1990*	1999*
Nord-Pas-de-Calais	11	15	18	122	132	135
Provincia	9	12	13	100	100	100
Île de France	7	9	12	81	76	88
Francia	9	11	13	96	95	97

*Índice 100=Provincia

Fuente: INSEE

Desempleados	
1982-1990	1990-1999
(%)	(%)
40	23,2
35,4	19,7
27,4	33,9
33,9	22,1

Fuente: INSEE

Cuadro 2

Ingreso declarado por habitante de zonas de empleo
del Nord-Pas-de-Calais, 1990-1995-1998

	1990*	1995*	1998*	1990**	1995**	1998**	1990- 1998**
NPDC	5897	6105	6348	89	90	88	7,7
Provincia	6617	6811	7195	100	100	100	8,7
Île de France	10212	9997	10545	154	147	147	3,2
Francia	7295	7409	7822	110	109	109	7,2

*En euros desde el 2000

**En Índice Provincia=100

Cuadro 3

Evolución del empleo en las regiones francesas
entre 1990 y 1999

	Empleos		Evolución 1990-1999	
	RP 1990	RP 1999	en número	en %
Île de Francia	5075974	5042724	-33250	-0,7
Champagne-Ardenne	519605	517178	-2427	-0,5
Picardie	629103	643286	14183	2,3
Haute-Normandie	653679	661384	7705	1,2
Centre	917432	937512	20080	2,2
Basse-Normandie	537736	541312	3576	0,7
Bourgogne	608282	618243	9961	1,6
Nord-Pas-de-Calais	1288441	1342580	54139	4,2
Lorraine	796027	811241	15214	1,9
Alsace	635819	685360	49541	7,8
France-Compté	412000	430068	18068	4,4
Pays de la Loire	1165319	1276397	111078	9,5
Bretagne	1036307	1112583	76276	7,4
Poitou-Charentes	591269	616451	25182	4,3
Aquitaine	1051881	1105435	53554	5,1
Midi-Pyrénées	928852	980049	51197	5,5
Limousin	274927	271210	-3717	-1,4
Rhône-Alpes	2160586	2263018	102432	4,7
Auvergne	493563	500410	6847	1,4
Languedoc-Rousillon	700493	756172	55679	7,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1510147	1576085	65938	4,4
Corse	82888	85608	2720	3,3
Francia Metropolitana	22070330	22774306	703976	3,2

Fuente: INSEE

Cuadro 4

Descomposición del crecimiento de los
titulares de ingreso 1990-1999 (en
cifras)

	Variación 1990-1999				Activos ocupados en el crecimiento de los titulares de ingreso (%)
	Activos Ocupados	Cesantes	Jubilados	Titulares de ingreso	
NPDC	59334	55785	61648	176767	34
Provincia Ile-de- France	804566	455873	1221578	2482017	32
Francia	-24218	160356	191733	327871	-7
Francia	780348	616229	1413311	2809888	28

Fuente: INSEE

Cuadro 5

Descomposición del crecimiento de los
titulares de ingreso 1990-1999 (porcentajes)

	Variación 1990-1999			
	Activos Ocupados	Cesantes	Jubilados	Titulares de ingreso
NPDC	4,5	23,2	36,5	8,4
Provincia	4,6	19,7	44,5	9
Ile-de- France	0	33,9	39	4,9
Francia	3,5	22,1	43,7	8,2

Fuente: INSEE