



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced\_cl

## Novedades

**15/05/2013**

**Política**

**Reforma Constitucional francesa de 2003: Ampliando la Descentralización. Parte II**

**13/05/2013**

**Política**

**Reforma Constitucional francesa de 2003: Ampliando la Descentralización. Parte I**

**08/05/2014**

**Economía**

**El Potenciamiento de las Comunidades: "Las Cooperativas"**

**05/05/2014**

**Política**

**Globalización y Fuentes del Poder Social en Michael Mann**

**28/04/2014**

**Política**

**Descentralización: Clave para un desarrollo equitativo y sustentable**

**21/04/2014**

**Economía**

**La Reforma Tributaria y los Desafíos de la Equidad y de la Sostenibilidad del Crecimiento Económico**

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1133

## Política

15/05/2014

### Reforma Constitucional francesa de 2003: Ampliando la Descentralización. Parte II

**Alan Salazar<sup>1</sup>**

En el informe anterior<sup>2</sup> se detallaron los procesos de cambio constitucional que se dieron en Francia tras la reforma de 2003, que elevaron a la descentralización a una condición de principio fundamental de la República, estableciendo que la organización de Francia es descentralizada. Profundizando sobre la materia, en el presente informe se explican en profundidad los cambios al sistema administrativo francés y se hace una evaluación de tales modificaciones tras los primeros años de implementada la reforma, permitiendo sacar lecciones para Chile con la finalidad de adoptar aquellos elementos que han resultado exitosos.

#### La reforma constitucional de 2003, cambios en el sistema administrativo de la nación

La reforma constitucional realizada en 2003, apuntó a darle mayor poder de decisión, tanto a nivel presupuestario como administrativo, a todos los niveles inferiores de gobierno, es decir, comunas, departamentos, regiones<sup>3</sup> y territorios de ultramar, siendo considerada como una de las mayores reformas en materia de descentralización en la historia de la República y sirviendo de modelo para países con una estructura centralizada del poder, similares a Francia, que han adaptado los lineamientos y buenas prácticas a sus procesos de descentralización.

El Estado francés, hasta antes de la reforma de 1982, solo establecía en su constitución los órganos administrativos territoriales correspondientes a los municipios, departamentos y las colectividades de ultramar. Por ello, la administración de los municipios recae en los consejos municipales que son electos por la ciudadanía, siendo alrededor de 36.500 municipios con un promedio de habitantes de 2.000 personas. Por otro lado, los departamentos son administrados por el consejo general, funcionarios electos y, en paralelo a este cuerpo electo, el Prefecto que representa al gobierno central y a los servicios ministeriales desconcentrados. Con respecto a las colectividades de ultramar, son administrados desde la reforma de 2003, como entidades estatales independientes del Estado de Francia (OCDE, 2007).

1 Cientista Político. Universidad Católica de Temuco. Practicante CED. Documento de trabajo preparado para la comisión de descentralización CED.

2 Ver: Informe de Asuntos Públicos N° 1.132

3 Las comunas en Francia son 36.500, las cuales albergan a una población promedio de 2.000 habitantes. Los departamentos, corresponden a 100, en los cuales viven en promedio 300.000 habitantes y las Regiones, corresponden al nivel subnacional mayor, por ello, el país está dividido en 26 regiones (4 corresponden a territorios fuera de la Francia Continental, al igual que existen 4 departamentos correspondientes a estas áreas), albergando a una población promedio de 2.5 millones de habitantes.

Con la reforma realizada al artículo n° 1 de la Constitución, se puede hablar claramente de un proceso de descentralización administrativa de una gran profundidad, debido a que establece el orden administrativo descentralizado como un principio fundamental de la República francesa (Kulhmann, 2011). Las líneas agregadas al primer párrafo del artículo n° 1 "su organización es descentralizada"<sup>4</sup> implican un cambio tal, que es necesario realizar mayores modificaciones en los artículos correspondientes a la administración de los niveles gubernamentales inferiores.

La reforma implementada en Francia, considerando que se aplicaron en todos los niveles inferiores de gobierno, favoreció mayormente a los departamentos y regiones, ello, pues brinda mayores competencias a estos niveles de gobierno. A las regiones, tras la reforma, se le transfirieron competencias relacionadas al desarrollo económico, planificación y distribución territorial, transportes, formación y enseñanza, acción social y médico-social, medio ambiente, calidad de vida y turismo, teniendo la facultad de organizar sus propios asuntos gracias al principio de la libre administración que se ha transferido a las colectividades territoriales con esta reforma constitucional. Por otra parte, a nivel de departamentos, las competencias transferidas son enfocadas a la enseñanza, organización del territorio de su jurisdicción, transporte y medio ambiente. Con respecto a las reformas realizadas en 1982, las comunas se vieron perjudicadas ya que aún dependen, en parte, de las regiones y departamentos, teniendo competencias que no les permiten tener un mayor grado de autonomía con respecto a los departamentos y regiones, dado que las competencias traspasadas a este nivel, corresponden a la publicación y aplicación de leyes y reglamentos, organización de elecciones y censos, realización de lista de jueces populares, expedición de certificados de residencia, legalización de firmas y autenticación de certificados y diplomas (Martes Moreno, 2011). Para las comunas, la reforma es considerada como una recentralización en torno a los departamentos y regiones a las cuales pertenecen (Kulhmann, 2011). Con la inclusión del principio de la subsidiaridad y libre administración, se fortalece la administración estatal, apuntando a mejorar la coordinación en materias que deben asumir los municipios, departamentos y regiones, y hacer más eficaz la gestión pública en sus territorios de jurisdicción, reduciendo las deficiencias producidas por la duplicidad de funciones que solo dañan la rapidez y eficacia en la implementación de políticas públicas territoriales y la planificación de sus áreas funcionales. Esto, por supuesto, ha hecho que desde 2003 la actividad funcionaria y administrativa a nivel comunal sea más compleja, debido a la mayor cantidad de competencias y funciones que se le han traspasado, desde el nivel de gobierno central al local, llevando consigo que el desempeño de los funcionarios sea mucho más especializado (Cole, 2006).

Siguiendo con el anterior punto, el principio de la "libre administración"<sup>5</sup>, impulsado con la reforma de 2003, provocó que las autoridades regionales y departamentales, tengan la facultad de elegir sus propias competencias para la ejecución de políticas públicas, además de elegir cómo se administrarán a nivel interno, sus presupuestos y la manera en que recaudarán impuestos. Estos cambios han favorecido y fortalecido, además, la cooperación intermunicipal que ya en 1999 habría sufrido modificaciones en los

---

4

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id#JORFARTI000002495820>

<sup>5</sup> Relacionado con la modificación constitucional realizada al artículo 72, y el inciso agregado 72-2, que establece expresamente el principio de la libre administración en los casos que se considera adecuado bajo las realidades y características distintivas de cada territorio y los recursos fiscales que serán administrados de acuerdo a la ley y con libre disposición a ejecutarlos en las materias que sean consideradas pertinentes por las autoridades. Véase <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id#JORFARTI000002495820>

estatutos correspondientes a la administración local. Tal cooperación ha llevado a que en Francia las autoridades locales tengan mayor incidencia en las políticas promovidas a nivel regional y departamental, equiparando el poder re-centralizador de las regiones (Cole, 2006) (Kulhmann, 2011).

Por otra parte, el derecho a la experimentación, es tratado en la Constitución francesa con la finalidad de buscar mecanismos de integración para las políticas públicas implementadas y controlar la aplicación de la misma -si los objetivos planteados en la teoría pueden ser realizados a nivel práctico, contemplando los mejores caminos para implementarlos-, manteniendo los principios de eficacia y eficiencia que deben guiar la experimentación. Es por ello que la experimentación en el ámbito jurídico es entendida como:

*"En el campo jurídico la experimentación es un ensayo real de una regulación aún no implantada de manera definitiva, que permite testar su impacto antes de su pleno establecimiento, para, en función de la valoración que merezca esta experiencia, decidir si se convierte o no y en qué términos en objeto de una norma no sometida ya a ningún límite temporal [...] De este primer acercamiento a la experimentación se pueden deducir cuáles son sus rasgos definitorios. La experimentación siempre opera a priori, antes de que una reforma se lleve a cabo; debe ser temporalmente limitada y ha de culminar con una valoración de la experiencia que condicione la decisión última de si se implanta definitivamente lo que se ha probado en un ámbito temporal, territorial o personal más restringido". (Requejo Rodríguez, 2006: 127-128).*

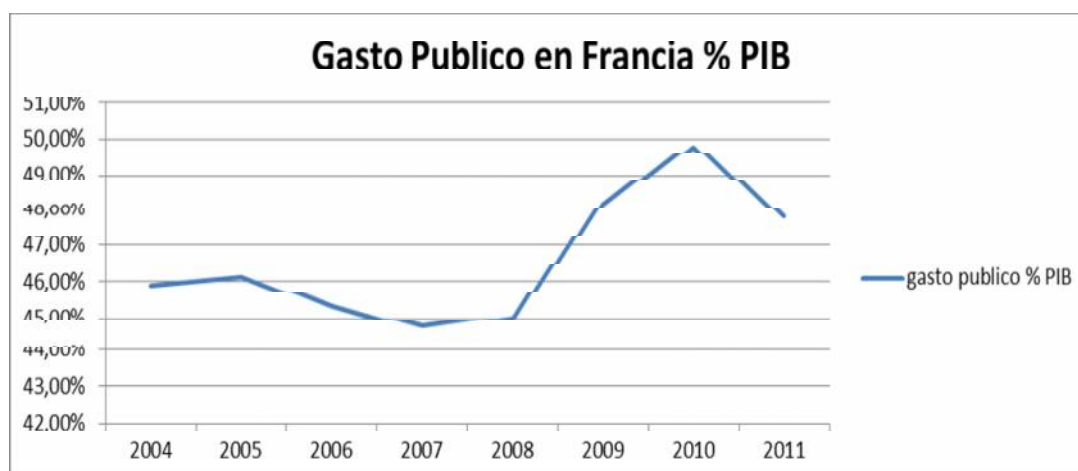
Por lo tanto, la experimentación puede ser realizada por los territorios. Bajo este artículo -muy cuestionado desde un punto de vista ideológico como se mencionó anteriormente- las autoridades locales pueden obtener mayor cantidades de funciones que son desconcentradas, en algunos casos a los servicios territoriales del gobierno central, y descentralizadas en su mayoría, debido al traspaso de las mismas por parte de los ministerios correspondientes (Cole, 2006). Tal modificación ha favorecido mucho a los territorios de ultramar, como lo indican los incisos nuevos del artículo n° 72 (72-3 y 72-4) y el artículo 73 y 74, correspondientes a 4 departamentos y 4 regiones, dado que, el derecho de experimentación comenzó como un proyecto para la región de Córcega, anterior a la reforma, por lo cual, tales territorios de ultramar han servido de campo de experimento para impulsar reformas en materia de administración local, recaudación fiscal, competencias transferidas, etc.

Por último, la reforma francesa ha impulsado con mayor ímpetu la realización de referéndum locales y el ejercicio del derecho de petición ciudadana (Guglielmi, 2004), apuntando con ésta, a hacer más legítima la democracia con las reformas incorporadas en la Constitución y garantizar la descentralización como un aspecto vinculante para la ciudadanía, sin considerarla solo como un simple mecanismo de consulta que no tendrá trascendencia entre la ciudadanía.

## La evaluación de los cambios constitucionales

La reforma realizada en 2003 fortaleció el proceso de descentralización que ya se venía desarrollando desde 1982 a través de la desconcentración y creación de nuevas áreas territoriales. La descentralización ha permitido, desde su implementación, que las autoridades locales tengan mayores competencias y funciones administrativas en el territorio de su jurisdicción y esto solo ha sido posible gracias a los principios de la libre administración y subsidiaridad, implementados por el Estado francés, para mejorar la gestión en todo el país a través de las autoridades locales que representan a la población.

De acuerdo a esto, los avances producidos por la descentralización se pueden medir en materia de eficiencia, y según lo planteado por Adrián Ivan y Natalia Cuglesan, ésta solo puede ser desarrollada en términos de la responsabilidad funcional, acceso a los recursos y en términos de responsabilidad política (2009: 52). Con la reforma, las nuevas competencias en las regiones en materia de educación, desarrollo económico, Infraestructura vial, etc., además de considerar el régimen de impuestos a las empresas, el financiamiento de la educación y los mecanismos de coordinación y gestión entre los demás niveles de gobierno, ha fortalecido la descentralización y cooperación entre niveles gubernamentales. Por otro lado, se le han traspasado competencias en la coordinación de la planificación territorial con los departamentos de las áreas funcionales en lo respectivo al transporte e infraestructura, cambios que han sido muy favorables. Con el traspaso de mayores competencias desde la reforma hace 10 años atrás, se han incrementado, además, las responsabilidades de los Consejos Generales (región, departamento y comuna) (Ivan & Cuglesan, 2009). Por otra parte han aumentado, con las nuevas competencias transferidas, los recursos fiscales que pueden ejecutar las autoridades municipales y regionales, teniendo mayor autonomía en el gasto público y la planificación de los mismos. El aumento de los recursos puede verse reflejado en el gasto público del gobierno, como se muestra en el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries/1W?display=default>

Si se considera el gasto de los gobiernos subnacionales como parte del gasto del gobierno central, en 1995, representaba el 17,6%, mientras que en 2007, alcanzó el 20,7% y en 2010 el 20,5%<sup>6</sup>

En otro sentido, los efectos de la descentralización llevada a cabo en 2003, ha generado que el aumento de los gastos públicos en relación a los pagos a los funcionarios públicos haya aumentado notablemente desde la reforma, como también el número de empleados públicos a causa de las mayores competencias y especialización de los servicios públicos. Sin embargo, las reformas impulsadas provocaron que los municipios tengan mejores mecanismos de coordinación intermunicipal y una mayor integración entre los municipios y los organismos desconcentrados de la administración estatal y los departamentos, creando sólidos lazos entre ellos (Kulhmann, 2011).

Gracias a los distintos mecanismos de coordinación y cooperación intermunicipal, que se han venido dando desde la reforma de 1982, y con mayor énfasis en la década de los '90, a través de los "*établissements publics de coopération intercommunale EPCI*", se ha permitido transferir ciertas responsabilidades entre quienes participan del acuerdo, teniendo personalidad jurídica y autonomía financiera. Por otra parte existen a su vez las asociaciones de municipios (*syndicats de communes*), los cuales tienen una función de manejo de problemas técnicos, con la capacidad de coordinar la participación de grupos no estrictamente municipales. Las Comunidades de Municipios, establecen sociedades entre municipios de áreas rurales, las Comunidades Metropolitanas (*communautés d'agglomération*), las cuales son asociaciones de municipios en las áreas metropolitanas que tienen una población igual o superior a 50.000 habitantes y por último, las Comunidades Urbanas, que unen municipios para formar comunidades de más de 500.000 habitantes. Todos estos mecanismos de cooperación y coordinación municipal se favorecen gracias al principio de la libre administración y subsidiariedad que rige en los gobiernos subnacionales, en los cuales se pueden traspasar competencias como responsabilidades y tener una autonomía fiscal para la consecución de sus objetivos compartidos, lo que ha ayudado a mejorar los niveles de distribución, equiparando las regiones más prósperas con aquellas que mantenían un cierto grado de rezago (OECD, 2010).

Otro aspecto importante a considerar, es que con la mayor distribución de competencias, el accountability se ha hecho más dificultoso de realizar, debido a que la responsabilidad política por parte de la autoridades locales no ha tendido a ser más castigada, y por tanto, la distribución de las competencias se ha vuelto más fragmentada, menos transparente y menos coordinada, causando problemas entre actores descentralizados y desconcentrados (Kulhmann, 2011). Sin embargo, las autoridades locales han ganado importancia, gracias a sus funciones como proveedores de servicios y actores institucionales (Kulhmann, 2011).

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal\\_decentralisation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf)

### Lecciones para Chile

La reforma constitucional impulsada en Francia durante 2003, ha tenido tales implicancias que ha servido para buscar modelos de descentralización que puedan ser aplicados por países con similitudes a Francia en relación a su control administrativo, fiscal y político, especialmente porque hasta antes de la reforma, la República francesa se caracterizaba por poseer un Estado excesivamente centralizado que controlaba todas las decisiones y ejecuciones de planes, política y programas desde el nivel central y con un traspaso desconcentrado de competencias hacia los niveles gubernamentales inferiores, que no permitían un óptimo desarrollo de los departamentos y comunas, produciendo graves ineficiencias e ineficacias en la aplicación de políticas públicas.

De acuerdo a lo planteado, Chile ha ido fortaleciéndose en esta materia, desde ya hace algunos años ha propuesto cambios en lo referido a la elección directa de los representantes regionales del consejo, siendo catalogada como la mayor reforma que apunta a la descentralización que se haya realizado en la última década. Las características que presenta nuestro país son muy similares a la estructura administrativa que poseía Francia previo a la reforma de 2003. En otro sentido, las sugerencias realizadas por la OCDE al igual que los objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>7</sup>, en esta materia, apuntan a avanzar en descentralización en todos sus niveles, con la finalidad de lograr el desarrollo de nuestro país, que se ha ido realizando de manera gradual y tomando las sugerencias como un manual de buenas prácticas.

El actual sistema centralizado en su mayor medida, con muy pocos avances en descentralización efectiva, sigue manteniendo las desigualdades territoriales que caracterizan a Chile. Por ello, el caso francés puede presentar diversas claves de cómo avanzar en esta materia, acomodando las implementaciones realizadas en el país europeo, a la contingencia y contexto del caso chileno.

Los avances realizados por Francia, podrían ser aplicados en nuestro país, especialmente en lo referido al traspaso de competencias por parte de los organismos sectoriales hacia las autoridades municipales y regionales, con la finalidad de ir eliminando las duplicidades de funciones que afectan al sistema administrativo y que no permiten un real desarrollo que ayude a equiparar las regiones más prosperas con aquellas que aún están muy rezagadas. La mayor autonomía que podrían tener las autoridades locales y regionales en relación al gasto público y en inversión, generaría que se estrecharan los lazos de cooperación entre las autoridades del nivel central y local, creando nuevos mecanismos como los implantados en Francia. Mecanismos como los establecidos en Francia, mejorarían los niveles de eficiencia en nuestro país, ya que al cooperar unos con otros en aspectos en que poseen fortalezas, se pueden redestinar recursos hacia las debilidades que posean.

---

<sup>7</sup> PNUD/Universidad Externado de Colombia, Lineamientos básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal. Manual de Orientación (2006) disponible en <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images//stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/Lineamientos%20Descentralizacion.pdf>

---

Por cierto, para avanzar en descentralización, Chile tendría que aplicar profundos cambios constitucionales al igual que Francia, con el fin de garantizar que el centralismo sea restringido para ciertas carteras administrativas, y protegidas otras sin generar duplicidad de funciones y ambigüedades en la aplicación de la Constitución. Sin embargo, la necesidad de contar con la voluntad política para realizar tales cambios dependerá mucho de la manera cómo se llegue a acuerdo en el Parlamento, modificaciones que podrían alterar la distribución del poder. Tales arreglos, obedecerán a la capacidad de coordinación, considerando la existencia de dos bloques muy fuertes y con distintas visiones de desarrollo, y con leyes constitucionales que hacen muy difícil el modificarla.

## Bibliografía

Cole, A. "Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. French Politics, IV, 31-57. 2006.

Guglielmi, G. "Las consecuencias de la reforma constitucional de 2003 en la organización del Estado francés". *Estud. Socio-Juríd*, VI(2), 31-62. 2004.

Ivan, A., & Cuglesan, N. "Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the European Union. Case study: France and Romania". *Novos Estudios Juridicos*, XIV(1), 47-59. 2009.

Kulhmann, S. "Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation". *HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA*, XI(2), 311-336. 2011.

Marteles Moreno, S. "Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL". Recuperado el 18 de Diciembre de 2013, de [observ-ocd.org/es/la-cooperacion-descentralizada-en-espana-francia-e-italia-un-estudio-comparativo](http://observ-ocd.org/es/la-cooperacion-descentralizada-en-espana-francia-e-italia-un-estudio-comparativo). 2011.

Meyson-Renoux, C. "El modelo francés de descentralización". *Revista de Derecho*, V, 53-62. 1994.

OECD. *Linking Regions and Central Governments*. (C. Charbit, L. Mizell, & E. Byrne, Edits.) Paris, France: OECD Publications. 2007.

OECD. *Better Regulation in Europe: France 2010*. OECD. 2010.

PNUD/Universidad Externado de Colombia, Lineamientos básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal. Manual de Orientación (2006) disponible en <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images//stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/Lineamientos%20Descentralizacion.pdf>

Requejo Rodriguez, P. "Experimentación normativa y organización territorial del Estado". *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*(2), 125-176. 2006.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id#JORFARTI000002495820>

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/events/2012/2012-11-27\\_workshop/pdf/fiscal\\_decentralisation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27_workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf)

<http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries/1W?display=default>