



Gobierno  
de Chile

  
**EUROSOCIAL**



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Asesoramiento e Intercambio de Criterios con la Subsecretaría  
de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile

# La experiencia en Traspasos de funciones y servicios del Estado a la Regiones

Santiago, Agosto de 2017

Fernando Sánchez-Beato Lacasa

Subdirector G. de Traspasos y RR. Bilaterales con las CC.AA.

Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales  
de España



**FIIAPP**

COOPERACIÓN ESPAÑOLA

29/08/2017



# La experiencia de traspasos de funciones y servicios del Estado a las Regiones

## CONTENIDO

1. Descentralización
2. La dificultad de traspasar competencias que no afectan a ámbitos completos de actuación
3. Los traspasos en el modelo español

# La experiencia de traspasos de funciones y servicios del Estado a las Regiones

## CONTENIDO

1. Descentralización
2. La dificultad de traspasar competencias que no afectan a ámbitos completos de actuación
3. Los traspasos en el modelo español

## 1. Educación

Establecimientos educacionales con déficit en cobertura enseñanza media, técnica y superior pertinente al territorio

## 2. Salud

Establecimientos con estándares para atención de 5.000 habitantes con déficit en cobertura de atención vital de salud

## 3. Infraestructura Pública

## 4. Desarrollo Urbano y Espacios Públicos

# La descentralización es...

- Proceso multidimensional y dependiente del contexto histórico y político del país
- Supone un complejo cambio cultural, político, jurídico, fiscal y administrativo
- La descentralización puede suponer el surgimiento de nuevas fuentes de conflicto...
- La no descentralización puede suponer la imposibilidad de mejorar la calidad democrática...

# Objetivos de la descentralización:

- Fortalecer la democracia y generar mayor participación
- Hacer más eficiente la administración pública
- Aumentar la competitividad regional
  - a. Limitar la corrupción y el abuso de las élites locales
  - b. Fortalecer la sociedad civil con una rendición de cuentas «hacia abajo»
  - c. Mejorar el compromiso, la productividad y la transparencia en la toma de decisiones

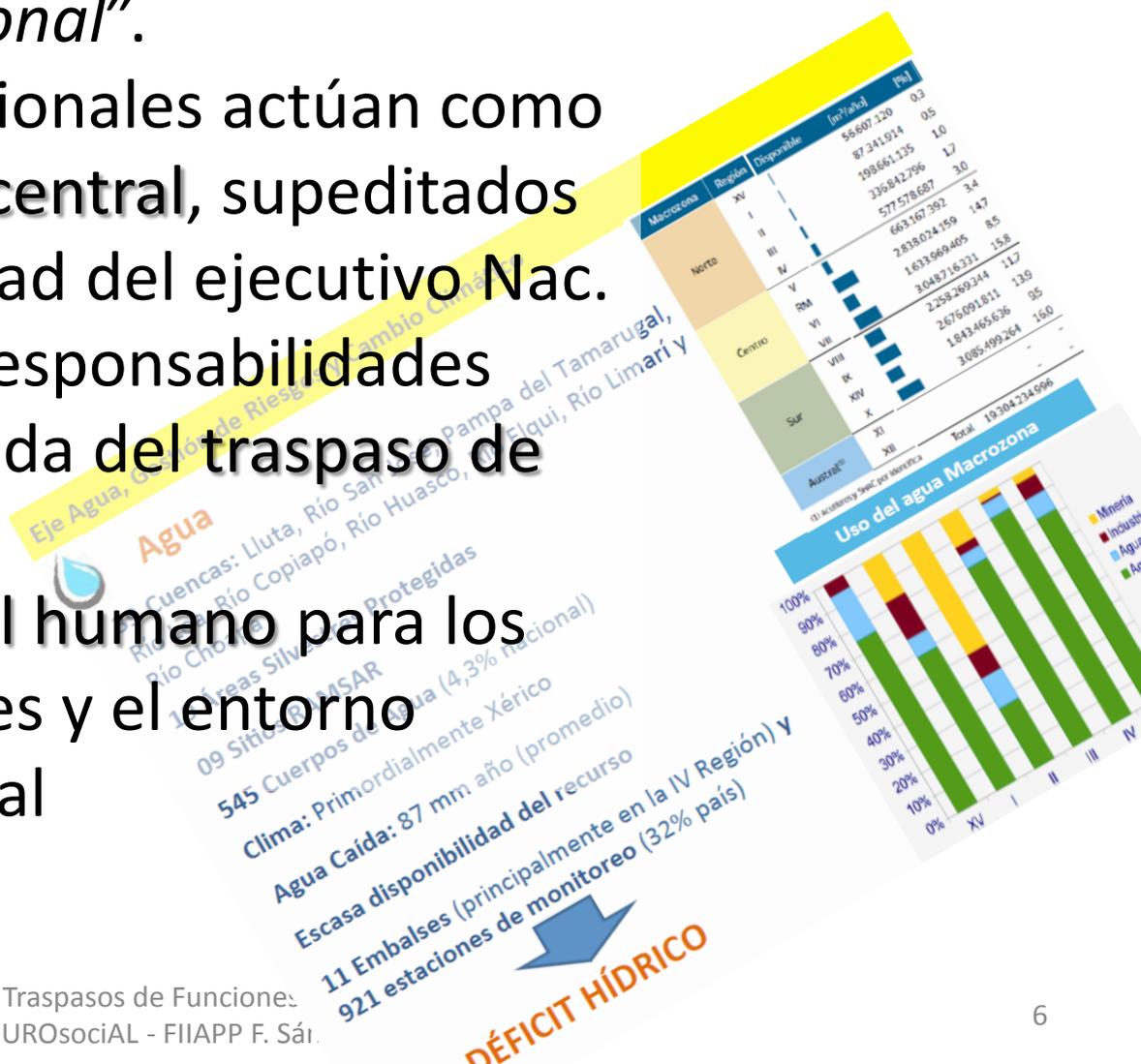


- Chile se encuentra en 2º lugar en el índice de concentración de los países OCDE
- MZN registra alta concentración urbana en pocas ciudades de su territorio
- Un alto porcentaje de su territorio se encuentra despoblado y/o posee características ASPES ó ADI



# OCDE Estudios territoriales – Chile

- Chile todavía no ha logrado implantar “una política regional”.
- Los entes sub-nacionales actúan como agentes del nivel central, supeditados a la discrecionalidad del ejecutivo Nac.
- La atribución de responsabilidades debe ir acompañada del traspaso de medios
- Políticas de capital humano para los mercados laborales y el entorno productivo regional



# OCDE Estudios territoriales – Chile [2]

- # La gestión regional debe estar diferenciada de la representación nacional.
- # Los **Convenios de Programación** son útiles para coordinar prioridades regionales y sectoriales; pero han estado restringidos a las infraestructuras bajo la iniciativa de los Ministerios
- # El gobierno central debe dar **prioridad a las políticas territoriales.**



# La descentralización política conlleva...

1. Competencias reconocidas por la Constitución y establecidas por ley
  - Evitar la discrecionalidad de transferir / revocar la competencia en función de la afinidad política
2. Elección directa de las autoridades regionales
  - Exige un sistema de resolución de conflictos
3. Los poderes regionales incluyen potestades normativas
  - La capacidad normativa del Consejo Reg. podría no ser suficiente para regular materias de desarrollo regional
4. Recursos financieros, materiales y humanos suficientes



# Proceso habitual de reforma de la estructura territorial del Estado

1. Constitucionalización del modelo
2. Legitimidad política directa del nivel regional
3. Descentralización administrativa:
  - A. La decisión de transferir y qué competencias se incluyen corresponde al legislativo
  - B. Elección de autoridades regionales.
  - C. Traspasos de funciones y medios para hacer efectiva la competencia regional

☀ Suficiencia financiera, coordinación, responsabilidad, etc.

☀ No es una «concesión»

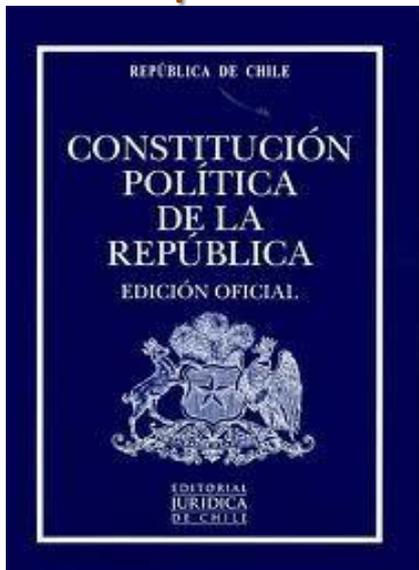


# Procedimiento de transferencia de competencias y riesgos asociados

Art. 114 de la Constitución:

La Ley determinará la forma en que el Presidente de la Rep. transferirá **a uno o más GORE**, en carácter **temporal o definitivo**, **una o más competencias (...)**

- Carácter discrecional y revocable
- Temporalidad del traspaso
- Autonomía enfocada a la gestión de Convenios y Programas
- Falta capacidad de auto-organización de los GORE & Falta de disminución de los servicios centrales traspasados



# La Descentralización admite una extensa gama

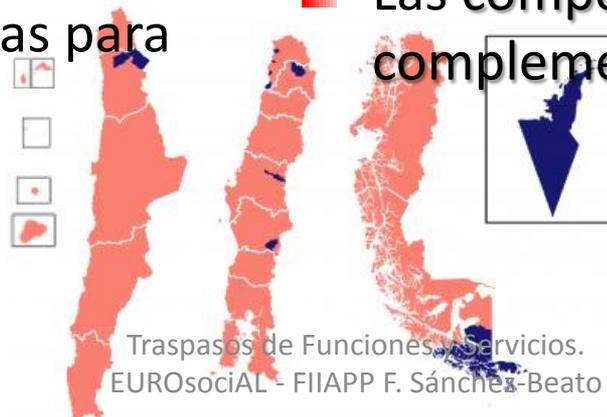
## La descentralización del poder ejecutivo y su administración tiene dos modelos esenciales:

### Modelo Simétrico

- Federación
- Sistema de autogobierno uniforme
- Mecanismos Multilaterales de cooperación
- Los traspasos → paquete homogéneo de competencias, servicios y programas para todos los GORE

### Modelo Asimétrico

- Autonomía Regional
- Flexible y progresiva, especial trato a las áreas Metropolitanas, cuestiones étnicas y territorios especiales
- Mecanismos Multi- y Bilaterales
- Los traspasos tienen distintos ritmos y contenido
- Las competencias delegadas complementan a las transferidas



# Articulación de respuestas

## Problema

- a) Conflictividad normativa
- b) Dos niveles de gob. se consideran competentes para lo mismo, o ninguno de ellos actúa
- c) Duplicidad
- d) Falta de cooperación entre niveles de gobierno

## Mecanismo

- a) Resolución bilateral (acuerdo) o Recurso ante el TC
- b) Conflicto positivo / negativo de competencias → TC
- c) Principio: una administración una competencia
- d) Mecanismos para obligar al cumplimiento de los acuerdos Multi-/Bilaterales



# La experiencia de traspasos de funciones y servicios del Estado a las Regiones

## CONTENIDO

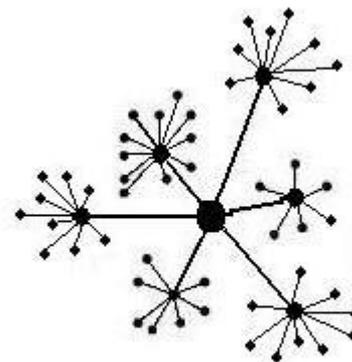
1. Descentralización
2. La dificultad de traspasar competencias que no afectan a ámbitos completos de actuación
3. Los traspasos en el modelo español

Las tradicionales listas de competencias en las Constituciones atienden a ámbitos materiales (Educación, Sanidad, etc.)

Cada División Admtv<sup>a</sup>. Regional tiene correspondencia con varios Ministerios / organismos del Estado

## Funciones del Gobierno Regional en Chile:

- La Constitución política NO fija las competencias de los GORE
- Las competencias del GORE según la LOC:
  - Materias de ordenamiento territorial
  - Fomento de actividades productivas
  - Desarrollo social y cultural
- Mezcla funciones, poderes y tareas para lograr sus objetivos. No afecta a ámbitos materiales de actuación



# Clasificación de NU de las funciones de gobierno:

1. Servicios públicos gles.
2. Defensa
3. Orden público y seguridad
4. Asuntos económicos
5. Protección ambiental
6. Vivienda
7. Salud
8. Ocio, cultura y religión
9. Educación
10. Protección social

# Estructura Ministerial del Gobierno Central:

- Interior y Seguridad Pública
- Relaciones Exteriores
- Defensa Nacional
- Hacienda
- Secretaría Gral de la Presidencia
- Secretaría Gral de Gobierno
- Economía, Fomento y Turismo
- Desarrollo Social
- Educación
- Justicia y Derechos Humanos
- Trabajo y Previsión Social
- Obras Públicas
- Salud
- Vivienda y Urbanismo
- Agricultura
- Minería
- Transporte y Telecomunicaciones
- Bienes Nacionales
- Energía
- Medio Ambiente
- Deporte
- Mujer y la Equidad de Género
- Consejo N de la Cultura y las Artes
- + Agencias y Organismos



## Clasificación de NU de las funciones de gobierno:

1. **Servicios públicos grales.**  
(Organiz. Constitucional, Deuda P., etc.)
2. **Defensa**
3. **Orden público y seguridad**
4. **Asuntos económicos**
5. **Protección ambiental**
6. **Vivienda**
7. **Salud**
8. **Ocio, cultura y religión**
9. **Educación**
10. **Protección social**

## Funciones del Gobierno Regional:

- **Programas de Desarrollo reg.**
- **Decisión sobre inversiones en la región (FNDR y Ppt. Nac.)**
- **Protección civil**
- **Coordinación en obras de infraestructura y equipamiento**
- **Desarrollo de áreas rurales**
- **Protección del Medioambiente**
- **Políticas de fomento productivo**
- **Investigación científica y técnica**
- **Fomento del patrimonio cultural y artístico**
- **Fomento del turismo**
- **Coordinar servicios públicos reg.**

Relativa  
correspon-  
dencia

# Servicios del Estado afectados en un proceso de descentralización

## Agencias y organismos públicos:

- CORFO
- SERCOTEC
- SERVIU
- SERNATUR
- CONICYT
- SENCE
- FOSIS
- INDAP
- SERNAM
- etc.

- La presencia de los servicios del Est. es irregular, y está concentrada en las cabeceras regionales y provinciales.
- La accesibilidad a los serv. es muy desigual
- Los problemas de gestión dependen del número de comunas por Mz → la Faja Central es la más compleja

# Test de subsidiariedad

Unidad que mejor puede atender las necesidades de su población

## Comunas/Provincias

Educación primaria y secundaria  
Sanidad primaria (según población)  
Atención social básica  
Planificación Urbana  
Basuras / reciclaje  
Turismo  
Tráfico local  
Ocio y deporte

## Regiones

Educación terciaria y técnica  
Sanidad Hospitalaria  
Atención social especial  
Planes de protección Civil  
Medio ambiente  
Planes turísticos  
Transporte regional  
Ordenación territorial  
Fomento de activ. Productivas  
Desarrollo social y cultural

## Macrozonas

Ordenación universitaria  
Transporte Interregional  
Asistencia técnica a Reg y Mun  
Mejora eficiencia institucional  
Formación funcionarios. Defini-  
-ción de estándares de servicio  
Apoyo redes gobernanza  
Estrategias Medio-ambiente  
Fomento del turismo  
Estudios calidad de vida  
Políticas de desarrollo de la Mz  
Patrimonio histórico-cultural



# Funciones del Ejecutivo Regional

## Delegado Presidencial:

- Dirigir el **gobierno interior**  
Velar por el **orden público**
- Aplicar política de **extranjería**
- Ejercer la coordinación de los **servicios públicos** a través de los SEREMIS
- Informar de las necesidades de la región
- Administración de los **complejos fronterizos**

## Gobernador, órgano electo del ejecutivo Regional:

- ◆ Formular **políticas de desarrollo** de la región
- ◆ **Someter al CORE:**
  - ✦ Proyectos y estrategias reg. de desarrollo, presupuestos, convenios y planes metropolitanos...
- ◆ **Administración** y recursos propios del GORE
- ◆ Coordinar y fiscalizar los **servicios públicos** que operen en la región

# Competencias regionales → mezcla de funciones en diversos ámbitos de actuación

## Competencias de Fomento productivo:

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo  
CORFO, SERNATUR, CONICYT, etc.

Modelo centralizado.

## Competencias de Desarrollo Social:

Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Previsión social, Educación, Deporte; Consejo N. de Cultura y las Artes; etc.

Ausencia de un marco competencial propio

Enfocadas a la inversión y la gestión de proyectos

Dificulta la disminución/supresión de los medios traspasados a las regiones

## Competencias de Ordenamiento Territorial:

Ministerios de Economía, Fomento y T., Obras Públicas, Medio ambiente CORFO, etc.

## Competencias de Fomento productivo

Dificultad para la alineación administrativa de los GORE

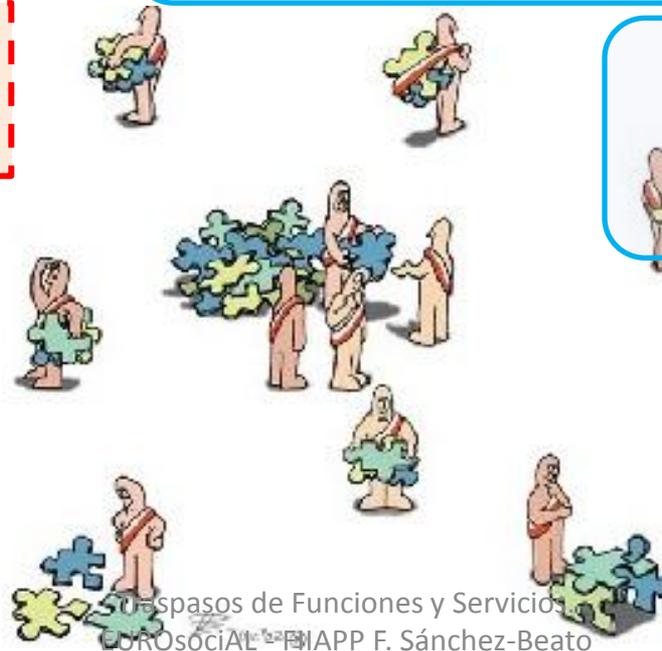
Descapitalización técnica

Difícil identificación de unidades afectadas por el traspaso

## Competencias de Desarrollo Social

Difícil eliminación de duplicidades

## Competencias de Ordenamiento Territorial



# Traspasos de competencias y responsabilidades a los GORE

- L 20.256/2008 Pesca recreativa
- L 20.423/2010 Desarrollo del turismo
- L 20.417/2010 Evaluación ambiental
- L 20.530/2010 Planificación regional
- etc.

¿Ha sido negociado o decretado por el Gobierno Central?

- Total de funciones transferidas a los GORE
- Sistema empleado para determinar las necesidades de financiación
- Total de recursos transferidos



# La experiencia de traspasos de funciones y servicios del Estado a las Regiones

## CONTENIDO

1. Descentralización
2. La dificultad de traspasar competencias que no afectan a ámbitos completos de actuación
3. Los traspasos en el modelo español

# La necesidad de descentralizar

## CHILE

La descentralización ayudará a:

- Mejorar la calidad democrática y la confianza en las instituciones públicas
- El bienestar social, la equidad y el desarrollo social
- El crecimiento económico
- ➔ Es un proyecto de mejora institucional, preeminente pero no indispensable para la democracia chilena

## ESPAÑA

- Fue una exigencia democrática que provenía de identidades históricas
  - A esto se unió la necesidad de puesta al día institucional
- ➔ Fue una necesidad prioritaria e inaplazable para que se diera el cambio al sistema democrático

# Sistema de traspasos

## CHILE (proyecto legislativo)

### ■ Modalidades:

- ◆ Total o parcialmente
- ◆ Mediante programas

### ■ Procedimiento:

- ◆ Iniciativa: GORE o G.N.
- ◆ Aprobación: información favorable de la Comisión + aprobación CORE
- ◆ Podría tratarse de un traspaso generalizado a todos los GORE

## ESPAÑA

- La descentralización altera la titularidad de la competencia
- La delegación NO la altera.
- ☀ Traspaso permanente (no revisable)
- ☀ No-traspaso: Convenio o Atribución temporal de funciones
- ☀ Proceso gradual a través de acuerdos bilaterales
  - Determinación del coste efectivo
- ☀ Participación de la CA en ciertas decisiones del Estado

# La autonomía regional

- Es un poder limitado. No es soberanía
- Implica:
  - Poder normativo integrado en el ordenamiento estatal
  - Capacidad de optar entre diversas estrategias para el desarrollo de la acción ejecutiva
  - Suficiencia financiera

**Capacidad**  
para diseñar el  
sistema

**Potestad**  
facultades  
conferidas por el  
ordenamiento

**Competencia**  
ámbito de  
actuación  
material/territ.

**Atribuciones**  
tareas trans-  
versales sobre  
una compete

**Funciones**  
conjunto de  
actuaciones afines  
y coordinadas

# Autonomía Fiscal



- **Requisitos del sistema:**

- **Suficiencia** → Estática y Dinámica
- **Transparencia**
- **Autonomía financiera** → Las CA pueden mejorar los estándares de servicios con ingresos extra.
- **No discrecionalidad** → El sistema se acuerda en Conferencia Sectorial y adquiere la forma de ley
- **Solidaridad** → A) Fondos para el Desarrollo; B) Transferencias de nivelación para corregir desequilibrios horizontales
- **Estabilidad** → En los ingresos y en los gastos

# Necesidad de financiación: Gastos

## Metodología del “coste efectivo”

Exige que la función a transferir se venga desarrollando por el Gob. Central.

LOFCA 8/1980 → Consejo de Política Fiscal y Financiera CA (1995)

- Las CA deben disponer de los recursos necesarios y suficientes
- El proceso no debe producir desequilibrios ni para el Estado ni para las CC. Autónomas
- Componentes: costes directos, indirectos y gastos de inversión



# Necesidad de financiación: Gastos

## Metodología del “coste estándar”

- La necesidad relativa de gasto de cada función es más complejo de determinar

Función	Variable	Ponderación
<b>Sanidad</b>	 Población protegida	75%
	 Población mayor de 65 años	24'5%
	 Insularidad	0'5%
<b>Servicios Sociales</b>	 Población mayor de 65 años	100%
<b>Servicios comunes (incluye educación)</b>	 Población	94%
	 Superficie	4'2%
	 Dispersión	1'2%
	 Insularidad	0'6%
	 Mínimo garantizado	(sólo si es aplicable)
	 Fondo de escasa densidad	(sólo si es aplicable)
	 Fondo de renta relativa	(sólo si es aplicable)

# Necesidad de financiación: Ingresos



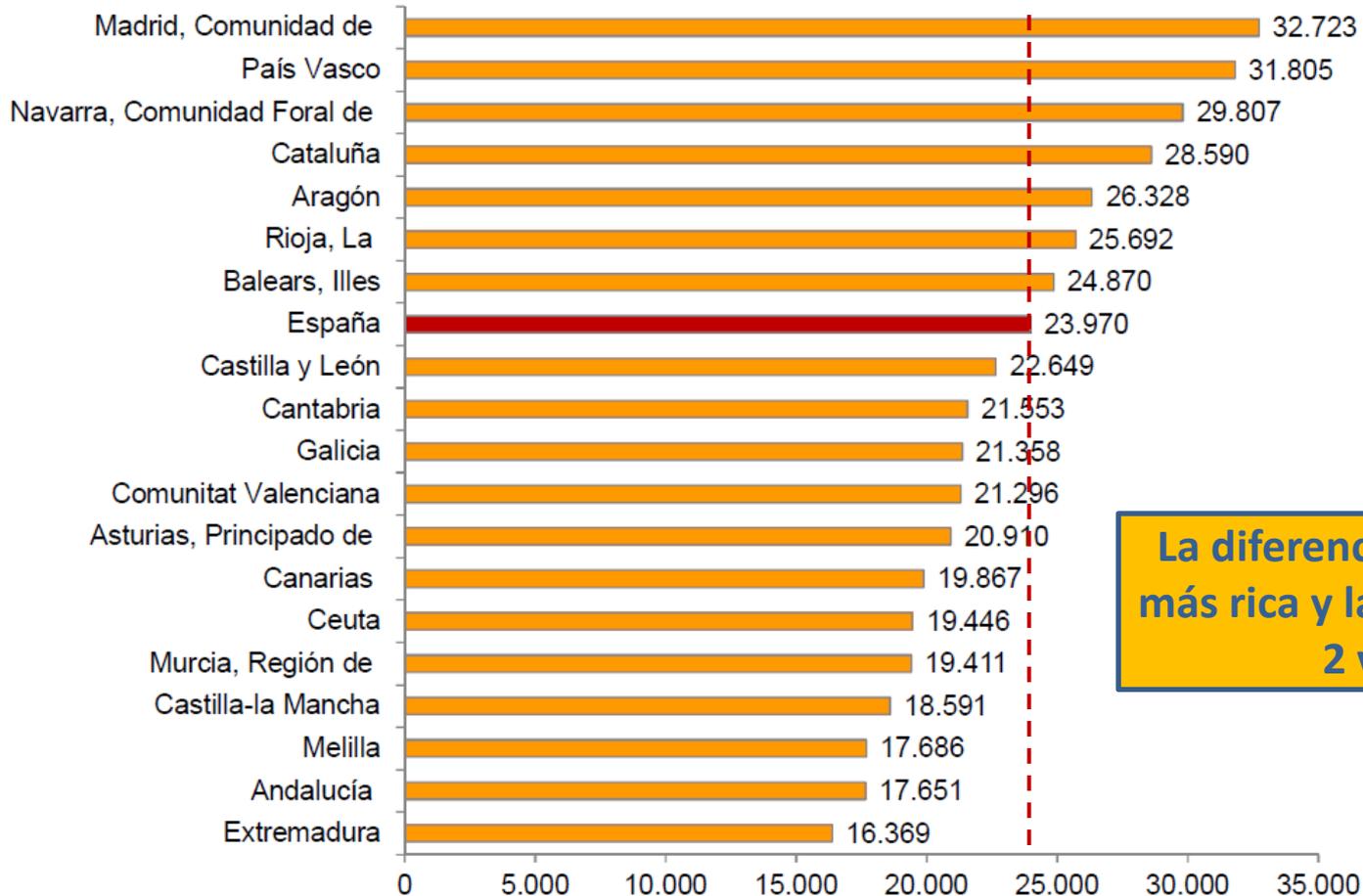
- Transferencias
- Participación en impuestos estatales
- Impuestos cedidos
- Impuestos propios

- La financiación por transferencias incondicionadas → mejor opción en las primeras etapas de la descentralización. En las posteriores, debería avanzarse hacia una mayor autonomía fiscal
- La cesión de tributos debe hacerse de modo gradual y acompasado con las necesidades de gasto



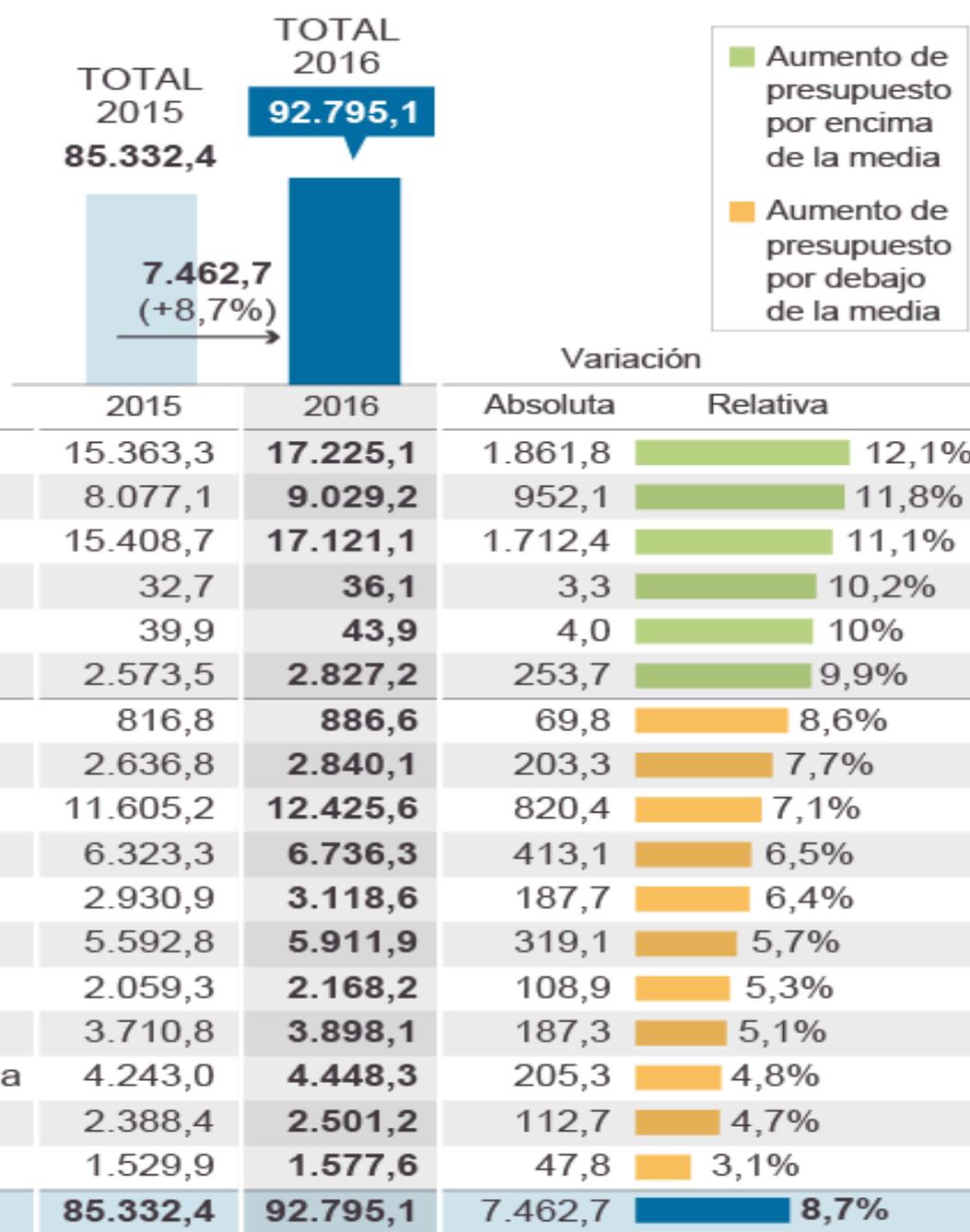
# PIB Nacional 1'232 billones US\$ (2016)

PIB per cápita en euros. Año 2016



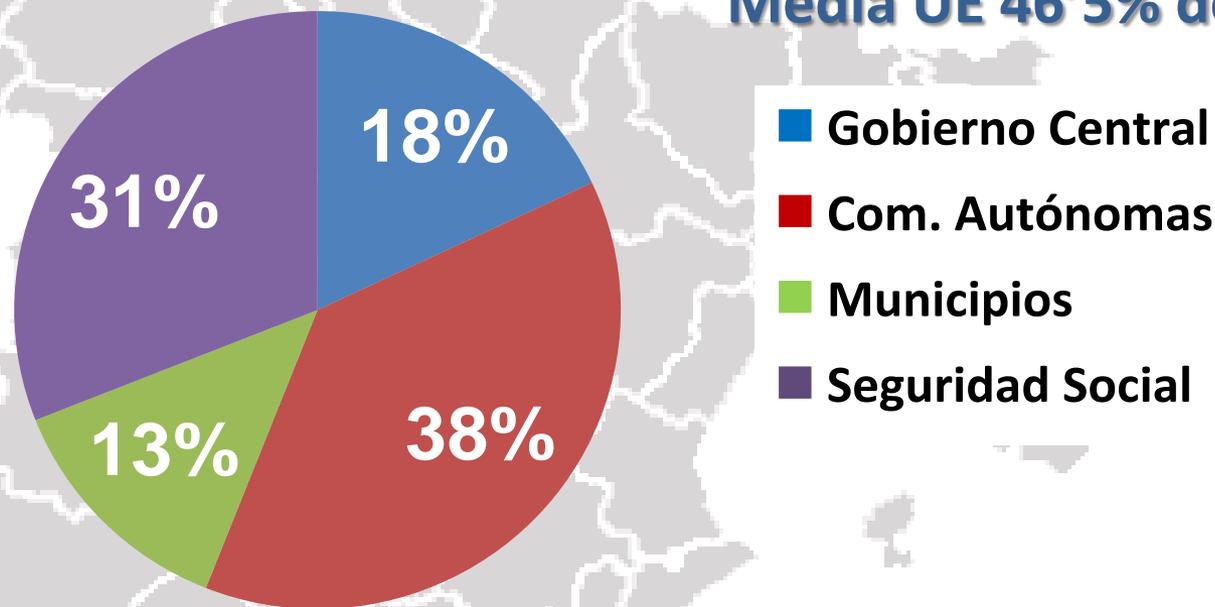
La diferencia entre la CA más rica y la más pobre es 2 veces

**Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016**  
**Financiación de las CC.AA.**  
(en millones de €)



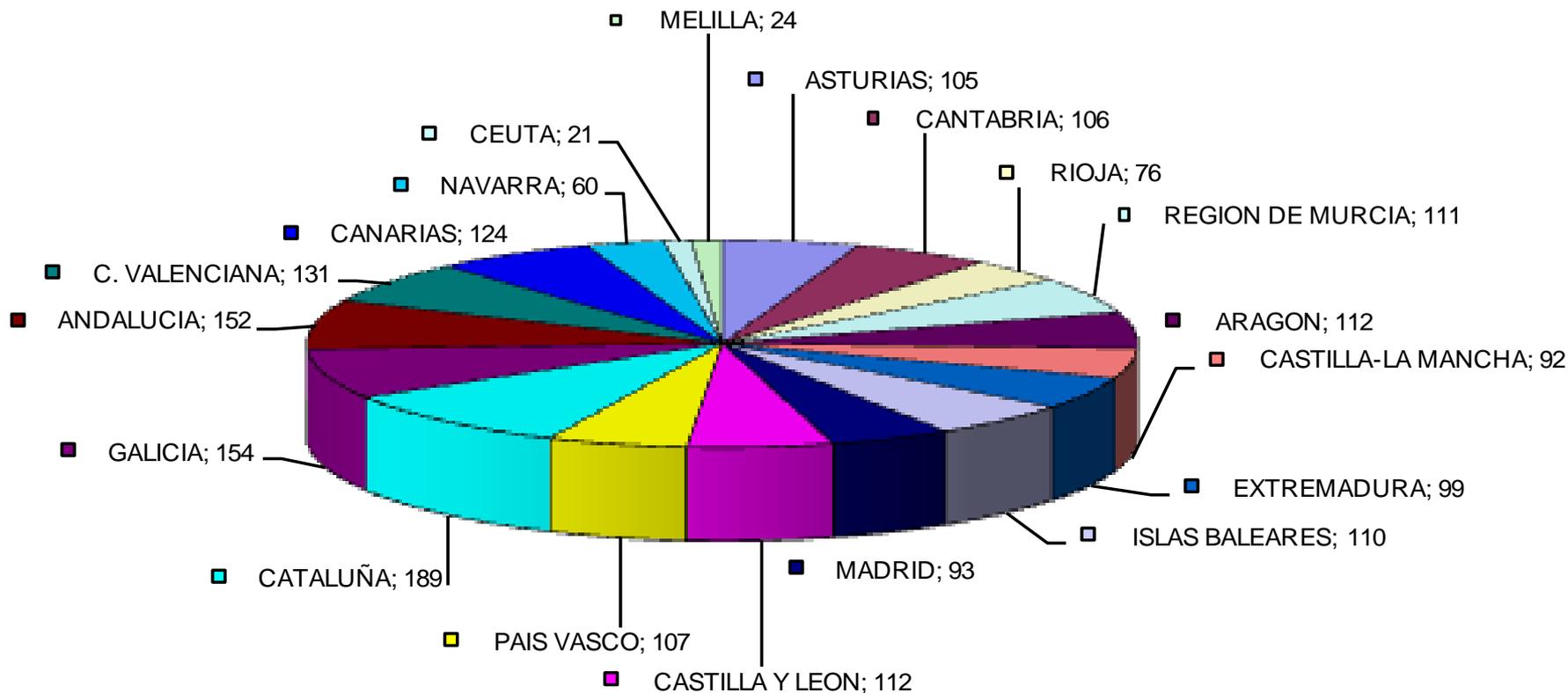
# Distribución del gasto público (472.248 millones €; 42'4% del PIB) 2016

Media UE 46'5% del PIB



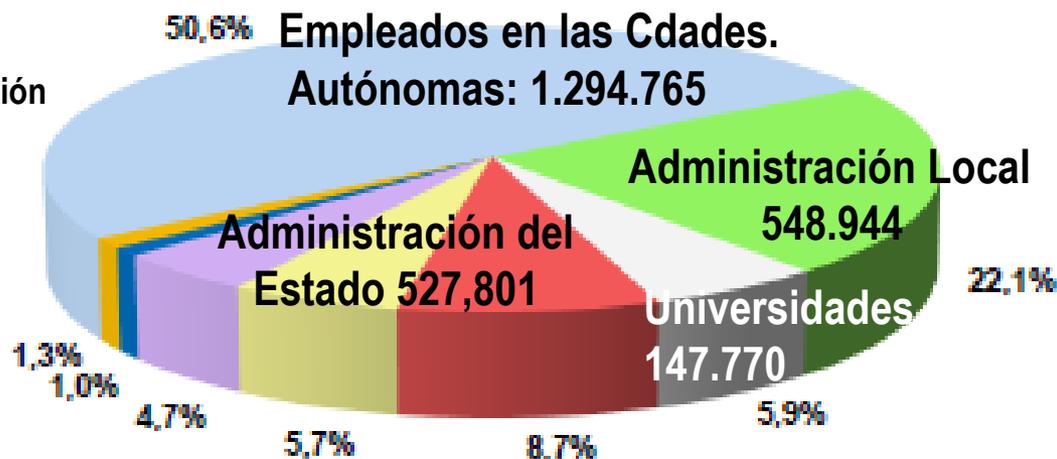
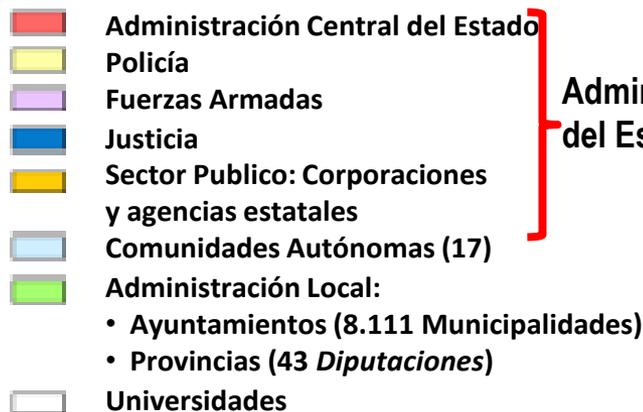
El 51% del gasto público es gestionado a nivel sub-nacional (CC. Autónomas [38%] y Entes Locales [13%])

# Desarrollo del proceso de autogobierno. Acuerdos de Traspasos a las CC.AA., 1979-2016



**Casi 2.000** acuerdos de traspasos: más de **820,000** puestos de trabajo transferidos a las Cdades. Autónomas y **25.200 millones €**

# 2.519.280 Empleados Públicos en España



## Personal en el Registro Central - Enero 2016

Distribución según tipo de personal

**Administración General del Estado**

**Comunidades Autónomas**

**Administración local**

**Todas las administraciones publicas:**

	Funcionarios	P. Laboral	Otros (**)
Administración General del Estado	81'5 %	16'5 %	2 %
Comunidades Autónomas	64'8 %	10'3 %	24'9 %
Administración local	37'8 %	54'4 %	7'7 %
Todas las administraciones publicas:	61'3 %	23'4 %	15'2 %

**\*\* Personal temporal**

# Evolución del Empleo Público en España

	1982	2016	Diferencia
<b>Estado Central</b>	912.642	527.801 <sup>(1)</sup>	(-) 42 %
<b>Cdades. Autónomas: 17</b>	44.475	1.294.765	+ 2.911 %
<b>Ayuntamientos (8.111) + (43) Diput. Prov. e islas</b>	167.045	548.944	+ 304 %
<b>Total :</b>	<b>1.124.162</b>	<b>2.519.280 <sup>(2)</sup></b>	<b>+ 224 %</b>

<sup>(1)</sup> En esta cifra están incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (141.285), las Fuerzas Armadas (121.610), la Administración de Justicia (24.281), las Empresas y Organismos públicos (31.579), no incluye Universidades; <sup>(2)</sup> Incluidas las Universidades (147.770)

**Total empleados públicos en España: 2.519.280**

**El 73.1% del empleo público se gestiona a nivel subnacional (Comunidades y Adm<sup>ón</sup>. Local)**

# Mecanismos de Cooperación

## Multilateral

- ✿ **Conferencia de Presidentes**
- ✿ **Conferencias Sectoriales**  
(Ministros)
- ✿ **Comités de Gestión** (Director General)
- ✿ **Grupos de trabajo** (expertos)

## Bilateral

Los nuevos Estatutos de Autonomía (2006-2011) priorizan el Bilateralismo

- **Comité Bilateral de Cooperación**
- **Grupos de trabajo:** Resolución de conflictos normativos, finanzas e inversiones, EU, etc.
- **Comisión Mixta de Traspasos**
- Compartir información, experiencia y mejores prácticas
- **Conferencia Regional**
- Convenios, Planes conjuntos, Encomiendas de gestión,...

# Procedimiento de traspaso

## Representación del Estado

Política Territorial + Economía y Hacienda + Presidencia + Ministerios afectados



## Representación de la Comunidad Autónoma

# Contenido de los Acuerdos de Traspaso

1. Normas que fundamentan el traspaso



2. Servicios y funciones que se transfieren



3. Funciones que siguen siendo estatales



4. Especificación del tipo de competencias y de las fórmulas de cooperación



5. Inventario de bienes que se transfieren



6. Personal objeto de traspaso



7. Vacantes presupuestadas que se traspasan



8. Valoración de las cargas financieras del traspaso



9. Documentación y fecha de efectividad del traspaso



## Tipología basada en la norma que establece la competencia

### 1. Competencias

#### permanentes:

definitivas asumidas a través del Estatuto de A

### 2. Competencias

**temporales** recibidas mediante Ley

→ La descentralización altera la titularidad de la competencia ≠ la delegación **NO**

## Tipología basada en el CONTENIDO de la competencia

**Exclusiva:** el titular de la competencia posee el **conjunto de la materia y funciones**, dentro del límite de la competencia.

**Compartida:** ejercen distintas funciones sobre una misma materia, el Estado legislación y las Reg. ejecución

**Concurrente:** El Estado se queda con la legislación básica y la Región con la regulación de desarrollo y la ejecución.

**Indistinta:** El Estado y la Región asumen las mismas funciones sin preferencia de intervención.

# Competencias Exclusivas – Ejemplo de España

## Cdad. Autónoma

- Instituciones autonómicas
- Agricultura y ganadería
- Turismo
- Servicios Sociales
- Caza y Pesca
- Comercio y consumo
- Industria
- Planificación Urbana

## Estado

- Justicia
- Defensa y Fuerzas Armadas
- Relaciones Internacionales
- Nacionalidad e inmigración
- Legislación civil y penal.
- Comercio exterior y Aduanas
- Sistema monetario, Bancos y Seguros.
- Seguridad Social
- Telecomunicaciones

## Competencias Concurrentes

- ✓ Planificación General de la economía
- ✓ Educación
- ✓ Administración Local
- ✓ Salud
- ✓ Crédito y ahorro
- ✓ Administración Pública
- ✓ Medio ambiente
- ✓ Medios de comunicación

→ Ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos son de competencia estatal si se declaran de “interés general” o afectan a más de una Cdad. Autónoma

→ Otros tipos de competencias: cultura, denominación de origen, orden público, televisión regional...

## Competencias Compartidas

- ✓ Legislación Laboral
- ✓ Legislación sobre Comercio
- ✓ Legislación Penitenciaria
- ✓ Propiedad intelectual e industrial
- ✓ Legislación sobre productos farmacéuticos

# Competencias de los Municipios

Los Municipios debe proveer un mínimo de servicios de acuerdo con su tamaño:

Corresponde a **todo municipio:**

- ★ Alumbrado público
- ★ Cementerio
- ★ Recolección de basuras
- ★ Limpieza de las calles
- ★ Suministro de agua
- ★ Alcantarillado
- ★ Accesos a la población
- ★ Pavimentación de las calles

Además, los municipios con **más de 20.000 habitantes:**

- ★ Protección Civil
- ★ Atención a las necesidades sociales y a la población en riesgo de exclusión social
- ★ Prevención y extinción de fuego
- ★ Instalaciones públicas para deporte

Además, los municipios con **más de 5.000 habitantes:**

- ★ Parques públicos
- ★ Biblioteca Pública
- ★ Tratamiento de basuras

Además, los municipios con **más de 50.000 habitantes:**

- ★ Protección del medioambiente urbano
- ★ Transporte público urbano
- ➔ Ley especial para Madrid y Barcelona



Muchas gracias por su atención.  
Estaré encantado de debatir con  
ustedes sobre las cuestiones  
que deseen plantear

[f.sanchez-beato@correo.gob.es](mailto:f.sanchez-beato@correo.gob.es)



FIIAPP

COOPERACIÓN ESPAÑOLA

