



***Elementos para el Debate y la Concertación del  
Nuevo Régimen Autonómico***

***Análisis sobre el Servicios Estatal de Autonomías y  
Descentralización (SEAD) y su relación con un  
Consejo Nacional de Autonomías (CNA)***

**gtz**



**Programa de Apoyo a la Gestión  
Pública Descentralizada y Lucha  
contra la Pobreza-PADEP**

El documento de trabajo *“Análisis sobre el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD) y su relación con un Consejo Nacional de Autonomías (CNA)”* de la serie *Elementos para el Debate y la Concertación del Nuevo Régimen Autonómico* fue elaborado por el consultor Franz X. Barrios Suvelza, por encargo del Componente Reforma de la Estructura Estatal del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alema (GTZ - PADEP).

Este documento, junto a otros estudios, fue elaborado como insumo para el debate con miras a contribuir a la formulación de propuestas para la construcción del nuevo Régimen Autonómico boliviano, en el marco de los acuerdos intergubernamentales entre Bolivia y Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de GTZ /PADEP.

Propiedad intelectual de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

II. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS PARA EL SEAD

Las variables de partida para delinear un SEAD

Algunos modelos de SEAD

Modelo A: un SEAD „inocuo“

Modelo B: un SEAD „certificacionista“ del ministerio y de efectos centralistas

Modelo C: un SEAD *fuera* del ministerio, certificacionista, inparitario y asesorativo

Modelo D: un SEAD fuera del ministerio, certificacionista, *paritario e incidente*

Modelo E: un SEAD técnico-*independiente*, meritocratico, paritario y *vinculante*

III. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS PARA EL CNA

Algunos tipos de Consejo Nacional de Autonomías

CNA de Tipo  $\alpha$  : „inocuo“, paritario y asesorativo

CNA Tipo  $\beta$ : „incidente“, paritario y permanente

IV. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS QUE COMBINAN CNA/SEAD

Esquema I : un CNA Tipo  $\alpha$  con SEAD de tipo C

Esquema II : un CNA Tipo  $\beta$  con SEAD de tipo C

Esquema III : un CNA Tipo  $\beta$  con SEAD también *incidente* y como real contrapeso técnico interno (SEAD de tipo E)

V. SELECCIÓN DE CARACTERÍSTICAS DEL ESQUEMA RECOMENDADO

Algunas características del SEAD en Esquema III

Algunas características del CNA en Esquema III

VI. CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

## Resumen Ejecutivo

Este estudio recomienda una alternativa de lo que el pLMAD ha denominado un Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y un Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD). Aprovechando esos insumos se introduce primero una metodología de modelación de vías alternativas de configuración de ambas instancias y sus posibles combinaciones. El análisis de 36 variables que nos parecen constantes en la técnica de diseño institucional para instancias de coordinación y articulación interterritorial, permite combinar opciones congruentes que visibilizan distintos modelos (de SEAD), tipos (de CNA) y esquemas (SEAD y CNA combinados). Las virtudes del esquema recomendado se evalúan en función de cómo responde a las exigencias de no interrumpir la voluntad de la mayoría en el gobierno, no impedir una influencia real de consideraciones técnicas, alentar la negociación de consenso interterritorial, todo en el marco de respetar y materializar los mandatos constitucionales. Se pone especial atención en que el diseño de estas instancias explicita cuál es el grado real de impacto de ellas en la dinámica concreta de relaciones territoriales.

La conclusión es optar por un sistema de „doble vinculación dinámica“. Se opta por tanto por un SEAD de perfil fuerte (independiente, idóneo, técnico) que diseñaría quinquenalmente las grandes redistribuciones de asignaciones financieras y competenciales, amén de otras tareas como la certificación donde eso no vaya contra la Constitución. Estos dictámenes, sin embargo, no caen al vacío pues vincularían al CNA aunque éste, siguiendo un procedimiento claro, podría eventualmente apartarse de las recomendaciones -de ahí lo de „dinámica“- sin perjuicio de que la opinión pública conozca irrestrictamente las argumentaciones de ambas partes. Una vez aprobada la visión para el periodo quinquenal, el CNA tampoco tomaría decisiones que queden en el aire (por ello, a la primera vinculación SEAD frente a CNA, se de una segunda vinculación ahora desde el CNA hacia afuera). Las autoridades del CNA estarían conminadas por la LMAD para que lo acordado en el foro entre formalmente en la agenda congresal para que se produzcan resultados legislativos conforme a los acuerdos logrados interterritorialmente.

## I. INTRODUCCIÓN

No existe necesidad de que procesos de asignación financiera en un país tengan que implicar mecanismos altamente participativos y menos que estos procesos se basen en una instancia técnica con un rol determinante. De hecho no hay país en el que sólo un organismo técnico monopolice temas de asignación financiera interterritorial. Lo contrario parece ser la regla: por muy tecnificados que sean los procesos, los procesos de asignación financiera territorial acaban siendo decididos en la dinámica política y es más probable que se adhieran instancias de coordinación interterritorial o foros de debate, a que se cuente con un „servicio“ técnico especializado que alimente con información estas decisiones. Hay que comenzar por advertir que muchas veces, buena parte de las relaciones financieras interterritoriales están ya adelantadas en normas constitucionales o legales en el marco de las cuales actúan los actores (autoridades, comisiones, servicios técnicos, etc.). Pero estas mismas normas legales también suelen ser fruto de negociaciones políticas más que traducciones normativas de cálculos científicos para garantizar „transferencias fiscales pro equidad“.

Las diferentes constelaciones que exponen los países radican en las combinaciones imaginables optando algunos de ellos por formar foros de coordinación, otros por centrar el trabajo en los órganos de legislación y otros por descansar buena parte de estas tareas en los ministerios sectoriales, cuando no en la cartera de Hacienda. Frecuente es que se produzca una mezcla de estas vías con uno de los módulos como preponderante. Estas distintas vías, a su vez, amplían o reducen el papel de un organismo técnico según cómo se distribuya el poder entre ellas.

El Ministerio de Autonomía en su propuesta de Ley Marco de Autonomía y Descentralización (pLMAD) ha proyectado una primera idea de instancia coordinativa y unidad técnica que las ha llamado respectivamente „Consejo Nacional de autonomías“ (CNA) según Art 156; y el „Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización“ (SEAD), según Arts. 112. El CNA sería „instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación...concertación“ interterritorial precidida por el Vicepresidente o, en defecto, el ministro de autonomías. Los acuerdos logrados en su seno deben ser vaciados a un formato de „acuerdo gubernativo“. Por otra parte, se considera el SEAD como una instancia dentro del ministerio de autonomías y con „autonomía de gestión“, encargado de los movimientos competenciales. Su principal autoridad es designada por el Presidente de una terna propuesta por el CNA.

El presente estudio recoge esta idea y la complementa con algunas precisiones, ampliaciones o modificaciones como ejercicio que procure solidificar la visión sobre el tema. Para ello, antes de entrar de lleno a una alternativa, se propone primero una lista de variables generales que se considera aparecen, en uno u otro modelo, como constantes en cada vía alternativa aunque según los propósitos que se persiga, se vayan combinando de diversas maneras. Luego se agregan las variables en posibles modelos, tipos y esquemas tanto de SEAD como de CNA hasta desembocar en una combinación de estos dos últimos que se considera la mejor. Durante el trayecto se intercalan referencias comparadas internacionales. Para facilitar las comparaciones internacionales se usará, salvo precisión

contraria, el término „SEAD“ como acrónimo para equipos técnicos y CNA para foros de coordinativos interterritoriales de alcance nacional.

## II. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS PARA EL SEAD

### Las variables de partida para delinear un SEAD

Para alcanzar una clarificación de las opciones con las que se cuenta, primero paso a sintetizar un conjunto de variables que, de una u otra forma, caracterizarían al SEAD. Se trata de 36 variables presentadas como pares disyuntivos. La LMAD tendría que optar por una de las opciones que encierra cada par (se trata por tanto de 18 pares alternativos) o por una coexistencia de ambas según el caso. Luego, construyo unos cuantos casos típicos de SEAD como fruto de agrupar las decisiones tomadas en torno a estos pares conceptuales escogidos tomando en cuenta lo que se espera del SEAD pues, optar por las variables enlistadas, tiene que ver con lo que se espera del SEAD incluso haciendo abstracción transitoria del efecto que tendrá sobre el SEAD la decisión que se adopte en relación a un CNA. En algunos casos las variables se combinan armónicamente, en otros lo hacen sin poder evitar entrar en tensiones. En algunos otros casos hay combinaciones absurdas que habría que evitar del todo.

### *Idóneo (1) vs. Lego (2)*

Idóneo es un SEAD que ponga como requisito que sus autoridades y principales personeros sean profesionales especializados en descentralización. No se trata de restringir el perfil profesional a uno o dos disciplinas pues lo que importa es que los candidatos, en un amplio espectro posibles de profesiones, hayan perfeccionado su formación de base con experiencia descentralizadora certificable. La aplicación del principio de idoneidad no impide que un político o militante partidario sea apto para el cargo, siempre y cuando reúna las calificaciones. Es más: puede ser recomendable que algunos miembros del SEAD tengan experiencia política bajo condición de que proteja la variable 1 y otras variables que se describirán a continuación. Pues este respeto permitiría que, a tiempo de sacar provecho de políticos como funcionarios del SEAD, se neutralice cualquier movida político-partidaria dentro de un SEAD así concebido. Como „lego“ (2) se calificará el caso aquel en el que no se exija de la autoridad o los principales personeros del SEAD ser profesionales con experticia en descentralización. Tal experticia no está dada por el simple hecho de tener una profesión por muy vinculada que parezca estar a primera vista con el asunto de la descentralización (derecho, ciencia política, economía). Bajo determinadas circunstancias, un perfil de SEAD lego puede ser la única salida cuando los expertos no existen, o los que certifican la experticia no están capacitados para hacerlo, o los expertos existen pero a precios que no se pueden cubrir con los recursos a disposición, etc. Como veremos, para un determinado modelo de SEAD, un perfil lego es suficiente y llevadero. Es importante insistir que el perfil lego no es malo *per se*, pues su virtud o imperfección se medirá sólo en función de lo que se espera del SEAD.

<p><b>Ej. 1</b> Lo que sería un equivalente al SEAD en la India está compuesto por 5 miembros que tienen que reunir los requisitos que se espera de un candidato a juez supremo y deben poseer un conocimiento especial en asuntos financieros y amplia experiencia en administración pública, mientras que el presidente de este SEAD debe tener experiencia en gestión pública (Shah, 2007: 302). Los miembros suelen ser finalmente una mezcla de políticos, expertos y ex funcionarios públicos.</p>
--

### ***Meritocrático (3) vs. Discrecional (4)***

Cuando se diga meritocrático será porque los cargos de las autoridades y de los expertos de planta, son llenados según un procedimiento que valore, imparcialmente, indicadores de calificación objetivos y donde las reglas de selección no puedan ser alteradas en función de los candidatos. Discrecional es el sistema donde el candidato -incluso tratándose de un candidato idóneo- llega al cargo sin puntuación ni cotejamiento imparcial, objetivado y procedimental de los datos. Nótese que una combinación de variable (1) con (4) es posible, como lo es una entre las variables (2) con (3).

### ***Objetivo (5) vs. subjetivo (6)***

Cuando las decisiones del SEAD se rijan estrictamente por parámetros técnicos previamente establecidos o por parámetros derivados estrictamente de las ciencias territoriales, se dirá que el sistema es objetivo. Esto no tiene que ver solo con el hecho de que las decisiones se basen en un análisis de datos empíricos, sino con que el camino de obtención de conclusiones a las que llegue el SEAD, sigan una estricta lógica técnica de reflexión. Un juez, por ejemplo, tiene que seguir una lógica racional-jurídica de reflexión aunque lidie con temas sociales y falle con efectos morales. Se hablará de subjetivo cuando las decisiones no se descuelgan de una lógica intrínseca al aspecto técnico del asunto bajo análisis. Subjetivo no quiere decir „irracional“ pues si retomo el ejemplo del juez clásico, resulta que éste puede considerar, moralmente, que cesar una funcionario por el sólo hecho de haber sido pescado sacando lápices de la oficina, es una desproporción pero si existe una ley que así lo estipula, decidirá objetivamente según esta la ley, y no según su convicción moral. No se hablará de un caso de subjetivismo recién cuando las decisiones del SEAD venga influidas por instrucciones políticas o partidarias. Como acabamos de ver, es suficiente que el subjetivismo venga como resultado de visiones personales propias cuando éstas no se descuelgan de parámetros estrictamente técnicos.

### ***No subordinado (7) vs. subordinado (8)***

Cuando el SEAD o sus personeros se hallen bajo una línea de mando administrativa jerárquica, se dirá que se trata de una instancia subordinada. Como es posible que al SEAD se le otorgara una personalidad jurídica especial dentro del mismo ministerio, se dirá que será en este caso no subordinado aunque siga dentro de un ministerio y, por tanto, si bien con un elevado margen de administración propia, de algún modo sujeta a las decisiones políticas de la MAE .

### ***Intuicionado (9) vs. tuicionado (10)***

Se dirá que el SEAD es intuicionado si no está dentro de un ministerio o instancia equivalente („Delegación Presidencia“ por ejemplo), ni sea clara su adscripción a poder horizontal clásico (tampoco sería parte del Congreso). Cuando no esté dentro de un ministerio pero sea parte de algún órgano distinguible de él, aunque no estuviera bajo mando lineal jerárquico, se dirá que el SEAD está tuicionado.

**Ej. 2.** El SEAD sudafricano está constitucionalmente garantizado mientras que, en el caso boliviano, sería la ley marco la norma de su creación. El que el SEAD sudafricano esté en la constitución sudafricana, es un dato más bien inédito comparativamente. Esta posición inédita refuerza un status peculiar claramente intuicionado. Algo semejante sucede, por ejemplo, con la Contraloría Federal alemana que es declarada „Oficina Suprema Federal“

sin ser parte ni del legislativo, ni del judicial y menos del ejecutivo y no depender de nadie (Kirchhof/Vogel, 1973: 105).

***Estable (11) vs. Inestable (12)***

El SEAD se dirá estable cuando sus autoridades y personal experto tengan blindados sus cargos por razón de tiempo (periodos amplios) y porque las causales de su suspensión son rígidas, formales y efectivas sólo en la medida en que se cumplan unos pasos procedimentales previstos con anterioridad. Mientras que se dirá inestable cuando sea fácil remover autoridades o sus periodos sean cortos aunque no fuera fácil sacarlos.

***Seguro (13) vs. Inseguro (14)***

Se hablará de un SEAD seguro cuando su presupuesto no dependa de decisiones ad hoc de corto plazo. Inseguro se dirá cuando se pueda restringir de un modo relativamente expedito el trabajo de la instancia mediante el recorte presupuestario.

***Inconflictuado (15) vs. conflictuado (16)***

Inconflictuado es el caso cuando el SEAD no tenga participación alguna en las operaciones de quienes se supone tiene que asesorar, informar o recomendar. Se dirá conflictuada a la situación donde la instancia o los personeros del SEAD participen, formal o informalmente, de tales operaciones.

***Independiente (17) vs. dependiente (18)***

Independiente será el SEAD cuando las decisiones de sus órganos se sujeten sólo a la ley o los mandatos formales conferidos, mientras que será dependiente si sus decisiones siguen indicaciones político-partidarias o corporativas. Los miembros que toman decisiones y a los que se les confiere esta independencia son las autoridades del SEAD, o sea, no se aplica a funcionarios de apoyo administrativo de la instancia.

**Ej. 3.** Esta distinción es clara en el caso de la corte federal de cuentas alemana cuyos miembros, por constitución, gozan de las prerrogativas de los jueces. Sin embargo, dentro de la misma corte existen una multiplicidad de funcionarios que no gozan de las prerrogativas de juez (Kirchhof/Vogel, 1973: 111).

***Unipersonal (19) vs. Colegiado (20)***

Se dirá que hay una situación unipersonal cuando la MAE del SEAD tome las decisiones sin depender del parecer de un gabinete interno. Colegiado se dirá cuando del SEAD llegue a decisiones mediante el voto de un directorio propio.

***Endógeno (21) vs. exógeno (22)***

Se dirá que el SEAD es endógeno cuando la selección de puestos se hace reclutando personeros que son parte de la carrera administrativa interna o, en su defecto, convocando a candidatos foráneos pero sujetos a procedimientos definidos y aplicados por el SEAD sin consulta alguna con nadie que no sean las propias autoridades del SEAD. Exógeno se dirá cuando las autoridades del SEAD sean designadas por órganos políticos externos.



### ***Inparitario (23) vs. Paritario (24)***

Cuando la composición del SEAD no exija representación de los actores territoriales, se dirá que el SEAD es imparitario (23), mientras que cuando los actores territoriales constitucionalmente reconocidos tengan una representación formal y asegurada en el servicio, se dirá que éste es paritario (24).

**Ej 4.** Los 9 miembros del SEAD sudafricano son designados por el presidente en consulta con el gabinete y 5 de ellos son sugeridos por entes subnacionales

### ***Activo (25) vs. reactivo (26)***

El SEAD será activo cuando ejerza tareas cuya realización no depende de una solicitud expresa, sino de la instrucción emanada por la ley; o, en su defecto, porque el SEAD se ha dado tareas asimismo (pro-activo) que le parezcan pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos. Se dirá reactivo cuando los dictámenes que hiciera el SEAD sólo sean posibles ante solicitud expresa para lo cual, la ley que regula el SEAD tendría que prescindir de anclar obligaciones recurrentes claras para el SEAD. Eventualmente, puede darse un modelo (pro)activo con un remanente reactivo.

**Ej 5.** Curiosamente, instancias independientes y técnicas no necesariamente son reactivas. La reactividad es propia y clásica del poder judicial pero muchas veces, no se aplica para un órgano como el que ejerce el control de cuentas independiente en el Estado. Es el caso de la Contraloría Federal alemana que es concebida como instancia que asume tareas „de oficio“ (Kirchhof/Vogel, 1973:104).

### ***Incidente (27) vs. Asesorativo (28)***

El SEAD será incidente cuando ciertas o todas las decisiones deban seguir una ruta que las busca concretizar independientemente de que, según el caso, los mecanismos para llegar a la meta no estén bajo control del servicio o de los patrocinadores de sus recomendaciones (27). Cuando las decisiones del SEAD no tengan otra función que la de asesorar sin que tales opiniones generen obligación alguna en nadie, se dirá que el SEAD es asesorativo (28).

### ***Técnico (29) vs. político (30)***

Se dirá que el SEAD es una instancia técnica cuando su trabajo se limite exclusivamente a problemas y recomendaciones de carácter técnico por mucho que lidie con temas morales o políticos pero sin que se desplace por ello, a los actores políticos en sus atribuciones decisionales. Se dirá que es político, aunque no tuviera dependencia de mandatos político partidarios, cuando con sus decisiones desplacen a aquellas tomadas por los órganos democráticamente electos y políticos o, por lo menos, cuando la decisión del SEAD, sin opción de ser sometida a filtro político, pretenda determinar una política estatal de mediano plazo en materia competencial-financiera.

### ***Permanente (31) vs. Ad hoc (32)***

El SEAD será ad hoc cuando funcione de manera discontinua en función de la aparición de casos que justifican su activación. Será permanente cuando se trate de una estructura estatal de funcionamiento continuo y con una estructura administrativa mínima.

### ***Vinculante (33) vs. invinculante (34)***

Se dirá vinculante (33) cuando la recomendación del SEAD no necesite de pasos intermedios para que los destinatarios apliquen la misma. Invinculante cuando las decisiones dependan de fases posteriores sobre los que SEAD o sus instancia patrocinadora, no tengan control pleno.

### ***Autocontenido (35) vs. Sustituyente (36)***

Se dirá autocontenido (35) cuando el SEAD no pueda ejercer tareas que tienen carácter de gestión pública regular. Se dirá que la instancia es sustituyente cuando reciba tareas que pudieran o debieran ser asumidas por instancias en línea dentro del poder ejecutivo. De alguna forma la LMAD debe tomar una decisión en relación a estas disyuntivas. Se las ha configurado de tal manera que uno deba decidirse o por la una, o por la otra o especificando claramente el grado de coexistencia si se diera el caso (a veces la coexistencia es simplemente absurda por lógica). En el fondo todas las posibilidades tienen pros y contras y su combinación depende de lo que se espera que el SEAD haga y de dónde se lo introduzca en la estructura estatal. Debe tomarse en cuenta que algunas opciones entre las 18 antípodas presentadas, se producen de tal forma que no es posible atribuir al decisor siempre una actitud de „mala fe“. Tómese el caso de idoneidad y meritocracia. Como he apuntado ya, es imaginable que el gobierno tenga la genuina intención de hacer prevalecer dichos principios en ciertas reparticiones del Estado. Sin embargo, puede ser que los perfiles profesionales requeridos no existan o si lo hacen, sólo bajo condiciones de remuneración inalcanzable para los presupuestos estatales.

Para clarificar cómo estas variables toman sentido paso seguidamente a la configuración de unos modelos de SEAD que, como veremos, implican que se ha combinado de diversa manera las variables listadas precedentemente en función de un perfil esperado.

## **Algunos modelos de SEAD**

### **Modelo A: un SEAD „inocuo“**

El SEAD en este caso es una oficina de expertos reconocidos (1) dentro del ministerio de autonomías (8) que elabora estudios técnicos (29) en la forma de meras recomendaciones (28) para los actores y los gobiernos territoriales, siguiendo un plan de trabajo ordenado del que no puede salirse (26) y definido por el ministerio. En su calidad de oficina ministerial técnica, recibe además tareas de conciliación, de certificación de capacidades y de consulta técnica sin que una de ellas sea preponderante. Todo su trabajo es puesto en conocimiento de las instancias correspondientes como un insumo más para que en ellas se debatan acuerdos, cambios, reformas. Las ideas del SEAD no vinculan formalmente a nadie (34). Como unidad en línea del Ministerio de autonomía puede partirse de que es permanente (31).

Por este perfil no es indispensable que sea meritocrático aunque, si 1 y 3 coinciden, es muy probable que se aplique también la variable de reflexión objetiva (5) aunque no haya independencia plena (18). Tampoco tendría que tener un estructura formal de representantes territoriales con „curul“ dentro del Servicio (23). Si no es meritocrático nada impide que sea tendencialmente inestable en cuanto a los cargos. Su presupuesto depende de las prioridades del ministro y su margen de gasto. Debido a su pertenencia al ministerio es muy probable que se produzca una variante donde acabe recibiendo tareas regulares de gestión regular (36). Debo subrayar que el término „inocuo“ simplemente se

usa en el sentido de que „no hace daño“ pero no significa que no sirva para el trabajo ministerial, en especial, si se protegen las variables 1, 3, 5, 15, 29 y 35. Su ventaja especial es que, salvo restricción presupuestaria, puede instalarse rápidamente, y cuanto más rápido si cobran fuerza 2 y 4.

### **Modelo B: un SEAD „certificacionista“ del ministerio y de efectos centralistas**

En este caso, el SEAD no solo estudia y asesora „sin hacer daño“ a nadie como en el anterior modelo. Más bien el SEAD ahora es convertido en el filtro técnico-burocrático para regular todo el proceso competencial del Estado. Este cambio parece exigir pasar de 8 a 7, vale decir, que estando dentro del ministerio, goce de un status especial que le de margen de maniobra administrativa. Si las tareas de regulación del proceso de transferencias competenciales se tornan en un mecanismo para desacelerar lo que la Constitución instruye, cobrarían fuerza consideraciones de política, por lo cual emergerá la valoración subjetiva de las cosas (6) bajo la intermitente línea política del poder ejecutivo (18). A pesar de su nuevo perfil, se trata de una instancia asesorativa (28). En efecto, es imaginable que el SEAD dictamine la procedencia de ciertas transferencias o certifique las capacidades concluyendo que, por los datos obtenidos, no se aconseja una cesión competencial. Sin embargo, lo que el SEAD diga en estos temas es sólo un insumo entre varios otros para que sea el ministro quien decida. Como la certificación puede ser tarea intermitente, la posibilidad de que este SEAD sea permanente (31) se justifica más bien por las otras tareas que haría. Entre ellas, asumir tareas de fortalecimiento de capacidades (36).

Desde una determinada perspectiva este modelo de SEAD podría garantizar -si por lo menos se protegen las variables 1 y 3- una racionalización extrema, cierto de dudosa constitucionalidad, del proceso de transferencias con al argumento de que se hizo todo de forma gradual y responsable aunque sea al costo de simplemente haber neutralizado las autonomías constitucionales.

### **Modelo C: un SEAD fuera del ministerio, certificacionista, inparitario y asesorativo**

Una otra variante es que se saque al SEAD del ministerio que, si bien gozaba en el anterior modelo de „autonomía de gestión“ dentro del mismo, veía sus labores claramente delimitadas por la visión de la MAE ministerial. El perfil mismo del SEAD no se altera (reteniendo como principal actividad la certificación competencial) sólo que ahora *podría* estar ubicado dentro de un entorno institucional territorial de aspecto coordinativo general. Los actores de este entorno contarían con el SEAD como su brazo „técnico“ aunque sin verse obligados por sus recomendaciones. Como el SEAD quedaría fuera del ministerio, es más probable que los miembros del entorno coordinativo le den un crédito de confianza al SEAD. Debido a que no se propone aquí que el mismo SEAD tenga formalmente personeros como representantes territoriales, es posible que los actores territoriales del foro coordinativo insistan por garantizar idoneidad y meritocracia. Sin embargo, lo opuesto es también posible si entre todos, informalmente, decidieran „cuotear“ cargos del SEAD.

**Ej 6.** Obviamente, nada impide que el SEAD informe directamente, sin necesidad de un foro coordinativo, a las instancias políticas decisionales, o donde el foro es simplemente una estación simbólica sin mayor fuerza. En Sudáfrica el SEAD reporta en realidad al Congreso y a las legislaturas meso (Whener, 2003: 10). Curiosamente, el SEAD sudafricano se

esforzó en un periodo determinado por acercarse cada vez más al ejecutivo nacional al descubrir que éste manda sobre la agenda legislativa. Teóricamente también se podría imaginar un foro (fuerte o débil) que subcontrata expertos a requerimiento, haciendo superfluo cualquier tipo de SEAD.

#### **Modelo D: un SEAD fuera del ministerio, certificacionista, paritario e incidente**

En este caso, el SEAD integra a su seno representación territorial (24) y, por ende, se puede conformar incluso una dirección colegiada sobre dicha base (20). El SEAD arrastra aún la idea „certificacionista“ (de capacidades, de trasposos) como preponderante pero será más difícil por la presencia de la variable 24 que la técnica de certificación se use como medio para „sobreregular“ la asignación competencial constitucionalmente mandatoria. El que los territorios participen obviamente no garantiza que se pida idoneidad, meritocracia, estabilidad (11) e incluso nada impide que si bien no hay ministro que de línea, la politización se produzca en términos partidarios y de grupos de intereses. En otras palabras, en este modelo no habría como exigencia que el SEAD, a pesar de estar fuera del ministerio, sea independiente, objetivo y estable. Otra novedad es que este SEAD por primera vez logre que sus „certificaciones“ no queden en simples asesorías, sino que se busque la forma que sus recomendaciones se traduzcan en „acuerdos“ interterritoriales (incidente). Es por ello también más probable que sus miembros vengán seleccionados por los órganos políticos (22).

#### **Modelo E: un SEAD técnico-independiente, meritocrático, paritario y vinculante**

Si bien comparte con el modelo anterior el hecho de que el SEAD se encuentra fuera del ministerio (sea bajo 9 o 10), las demás variables convergen en un modelo de contornos nuevos. Por un lado es un SEAD de autoridades y funcionarios expertos idóneos (1) meritocráticamente seleccionados (3) aunque por votación de instancias políticas (21) y de remoción sólo posible según procedimiento rígido en el marco de periodos de ejercicio que duren más o no coincidan con los periodos de gobierno (11). Todas las decisiones que toma son objetivas (5), independientes (17) y técnicas (29). El SEAD, como unidad de funcionamiento permanente (31) cabría bien aquí como parte de un foro político de máximo nivel (10) y estaría prohibido que su presupuesto se use como mecanismo de influencia sobre su funcionamiento (14). No podría estar el SEAD metido en tareas de las instancias sobre las que debe dictaminar (15) ni podría asumir tareas del funcionamiento regular del poder ejecutivo ((35). Su cuerpo de dirección sería colegiado (19) y podría contener una representación territorial (24) sin que se violenten las variables 1, 3, 11. Sus medidas o son vinculantes (33) o por lo menos incidentes (27) sin perjuicio de que también tuviera tareas de carácter simplemente consultivo (28). Su actuación tendría tareas que no dependen de que nadie se las pida pero tendrían que estar especificadas en la ley marco sin perjuicio de que también reaccione antes solicitudes de parte e incluso añada indagaciones de iniciativa propia. No podría ni desplazar a los órganos de decisión final que sólo pueden ser aquellos políticos (29). No es que el SEAD no haga certificaciones pero ya no cómo mecanismo que pretenda retener o racionalizar los trasposos salvo en los casos en los que la Constitución lo permita. Eso se explica porque aquí el SEAD se rige a la norma (17) y no a la visión o voluntad del gobierno independientemente de la buena fe que pudiera sustentar la idea de filtrar ceñidamente los movimientos competenciales. La certificación, además de estar pues restringida a casos

específicos, es nada más que una de las tantas funciones, ni más ni menos relevante que, por ejemplo, la de conciliación.

**Ej 7.** El SEAD australiano está compuesto de 5 miembros designados por el gobierno nacional en consulta con los entes subnacionales del meso y cuenta con un secretariado permanente de medio centenar de funcionarios. Trabaja según unos términos de referencia formulados por el ministerio de hacienda no pudiendo hacer cosas por iniciativa propia.

### III. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS PARA EL CNA

#### Algunos tipos de Consejo Nacional de Autonomías

En los párrafos anteriores hemos dejado abierta la cuestión del lugar donde se incardinaría el SEAD en caso de que se lo ubicara fuera del ministerio. Obviamente es pensable dejar al SEAD en el ministerio y sin embargo tener un foro adicional de coordinación interterritorial. Sin embargo, es preferible considerar la opción de un SEAD fuera del ministerio en su posible articulación con un foro de este tipo. Como se verá seguidamente y rescatando lo que se ha venido reflexionando en el Ministerio de Autonomías, parece importante casar SEAD con un Consejo Nacional de Autonomías (CNA). Antes de perfilar mejor la alternativa óptima, como en el caso precedente, veamos algunas variables a considerar, en términos generales, para un CNA. Para ello, usaremos el menú de variables empleado para caracterizar el SEAD aunque descartaremos algunas de entrada debido a que partimos de que se debe tratar de una instancia política en vista de que estaríamos asumiendo que el SEAD sería la „cara técnica“ del modelo general que pretendo esbozar. Los pares de variables que cabe considerar para un CNA son: Intutelado/tutelado, Unipersonal/Colegiado; Inparitario/Paritario; Incidente/Asesorativo; Técnico/Político; Permanente/Ad hoc; Vinculante/Invinculante. La única variable adicional que introduciríamos sería la que contrapone un CNA „sectorializable“ frente a un CNA „monolítico“. Por lo primero entenderemos la flexibilidad para que dentro del CNA se forjen simultáneas „comisiones“ sectoriales que reúnan a los responsables de los niveles territoriales en foros de coordinación técnico-política. Caso contrario, el CNA sería monolítico. Como se hizo en el caso precedente podemos ahora considerar modelos tipo de consejo.

**Ej. 8** Hay casos donde lo que se combina es un fuerte papel de la cartera nacional de hacienda y foros de consulta formalizados conformados por autoridades también de hacienda como sucede en España. En el Canadá los trabajos específicos los hacen funcionarios respectivos de carteras de hacienda para su presentación en el foro de ministros y secretarios de hacienda. Las recomendaciones finales de este equipo entre ministro de hacienda y secretarios de hacienda subnacionales, pasan a un foro hecho de la MAE del país y las MAES subnacionales. También en Australia, las recomendaciones del SEAD pasan a ser consideradas en un foro hecho de autoridades hacienda interterritoriales que es el que debe aceptar las consideraciones del SEAD (Shah, 2007: 301). Desde 2009 cobra mayor importancia mayor el Consejo de Gobiernos Australianos (CGA) que ha propiciado un „Acuerdo intergubernamental en relaciones financieras federales“ que compromete a los actores territoriales a cumplir con nuevas metas de relaciones

financieras verticales. Un „Consejo Ministerial para relaciones“ financieras supervisa la aplicación del nuevo acuerdo. Este consejo ministerial está conformado por los secretarios de hacienda de los entes territoriales. Se crea además un Consejo de reforma del CGA como unidad independiente para evaluar el avance del acuerdo. El SEAD australiano es sólo una pieza más dentro de todo este paquete institucional y seguirá sugiriendo alicuotas de asignación para el prorratio del impuesto al valor agregado quedando en la cartera de hacienda federal la decisión al respecto.

#### **CNA de Tipo $\alpha$ : „inocuo“, paritario y asesorativo**

Se trataría de un foro ad hoc (un par de veces al año) entre los actores territoriales con el fin de intercambiar información, sondear soluciones a problemas diversos del proceso de implementación autonómica de forma concertada sin pretender obligar a nadie con tales recomendaciones, amén de buscar facilitar la tareas de coordinación vertical. Al cabo de una gestión podría emitir votos resolutorios que *insten* a tomar medidas determinadas sin generar empero obligación jurídica ante nadie. Esta constelación no excluye una conformación paritaria, de órgano colegiado de autoridad y sectorializable. Al no ser una instancia técnica, su calidad es política aunque en una versión desprovista de capacidad de influir esencial y decisivamente en el proceso político decisión. Su perfil en este último sentido es hacer política mediante actos declarativos ante la opinión pública y una dinámica interna de contacto relativamente formalizada entre los actores territoriales. Por tanto nada de lo que produce es vinculante, en el mejor de los casos es una fuente de asesoramiento para los decisores reales.

#### **CNA Tipo $\beta$ : „incidente“, paritario y permanente**

La otra alternativa es diametralmente opuesta pues se pretende que el CNA se convierta en una pieza del proceso decisiones político. Esto implica que se determine qué „output“ del trabajo del CNA revestirá carácter incidente e incluso vinculante; y cual sólo asesorativo. Bajo tales condiciones, resulta que las exigencias de formalización de decisiones suben pues algunas decisiones deberán tener formato de acuerdo interterritorial emitido mediante voto calificado. Su órgano de decisión será colegiado y el mismo CNA territorialmente paritario. Este nuevo perfil se establece sin perjuicio de que tareas de intercambio de información, coordinación o apelación declarativa hacia la opinión pública se mantengan. Su funcionamiento puede ser permanente pues al ser algunas de sus decisiones incidentes, la preparación de sesiones que se interioricen de los temas y preparen las votaciones, requerirán un equipo técnico y administrativo estable.

**Ej 9.** En Indonesia un consejo nacional con participación subnacional pero bajo un fuerte papel de ministros nacionales (de gobierno y hacienda) apoya al presidente dándole recomendaciones y asesoría. Aquí la unidad técnica de cálculos y proyecciones financieras es un equipo en el mismo ministerio de hacienda y es el consejo el que aprueba las recomendaciones del ministerio de hacienda (Shah, 2007: 299)

Vistas estas dos primeras salidas, quisiera pasar a lo que pasa de combinar los distintos modelos de SEAD con los tipos de CNA posibles que acabamos de ver. Esta combinación puede dar muchas variantes pero me concentraré sólo en un par de esquemas.

#### **IV. MODELACIÓN FORMAL DE ESCENARIOS QUE COMBINAN CNA/SEAD**

##### **Esquema I : un CNA Tipo $\alpha$ con SEAD de tipo C**

En este caso se juntan dos figuras carentes de ambiciones de influir en el quehacer real que no sea por efectos de conminación y convencimiento. El SEAD no está dentro de un Ministerio y hace parte del CNA como brazo „técnico“ de análisis. Por tanto, la tarea de intercambio de información adquiere una garantía de cierta sistematicidad y formalización al contarse con un equipo de SEAD que gerenta la administración de datos. Puede este SEAD, además, realizar certificaciones. Como el CNA como tal no incide ante nada, es uno de los potenciales miembros del CNA, el ministerio de autonomía, el que saca provecho de los reportes del SEAD entregados al CNA para tomar decisiones de traspaso competencial ya como órgano del poder ejecutivo.

##### **Esquema II : un CNA Tipo $\beta$ con SEAD de tipo C**

Esto último cambiaría en un segundo esquema pues el CNA ya no estaría desconectado de la cadena de decisiones políticas que se realizan en su entorno por lo que los procesos de movimiento competencial aprobados por el CNA buscarían vías formales e informales de traducirse en disposiciones legales vinculantes. Los representantes del poder ejecutivo nacional en el CNA quedarían como resorte de aplicación de dichas decisiones. Sin embargo, en este esquema, el CNA no tiene por qué seguir las recomendaciones del SEAD que, por tanto, se mantiene asesorativo. Estas recomendaciones son insumos importantes pero que no vinculan al CNA aunque por su lado el CNA pretenda incidir hacia afuera. Alterar esta última situación manteniendo lo demás nos conduce a un tercer esquema.

##### **Esquema III : un CNA Tipo $\beta$ con SEAD también *incidente* y como real contrapeso técnico interno (SEAD de tipo E)**

A diferencia del anterior caso, el CNA se encuentra limitado por lo que el SEAD recomiende cuando la norma que regula el CNA aclare cuáles de los outputs del SEAD tendrán rango vinculante pues el SEAD también seguiría con otras tareas más asesorativas. En este tercer esquema lo que esperamos es pues la combinación del modelo fuerte de CNA con el modelo fuerte de SEAD.

#### **V. SELECCIÓN DE CARACTERÍSTICAS DEL ESQUEMA RECOMENDADO**

Sin perjuicio de considerar como mejor cualquiera de los otros esquemas o de buscar mejores o nuevas combinaciones entre modelos de SEAD y tipo de CNA, paso describir algunas características más detalladas del Esquema III.

##### **Algunas características del SEAD en Esquema III**

El SEAD sería una instancia técnica e independiente que:

- a) Propone, ante el CNA, quinquenalmente, los ajustes de las asignaciones financieras primarias, secundarias y terciarias que fueran necesarias para garantizar los mandatos constitucionales y legales del régimen competencial y financiero del Estado. Los ajustes se harán sobre la base de una *evaluación* de resultados del sistema de asignación prevaleciente, involucrando a los actores territoriales, sin que el juicio final del SEAD sobre los procesos y resultados deba someterse a mandato político-partidario o gremial alguno. En todo caso, tomará en cuenta los equilibrios tanto verticales como horizontales de las entidades territoriales.

b) Las conclusiones deberán tomar en cuenta tanto el ingreso como el gasto territorial. Las recomendaciones del SEAD serán aprobadas por el CNA y cualquier desviación de las mismas serán fundamentadas públicamente por el CNA. Se podría prever que para la primera impugnación del CNA frente a las recomendaciones del SEAD, fuera suficiente una mayoría simple. El SEAD tendría el derecho a réplica en el seno de CNA tras lo cual, éste volverá a votar sobre los puntos divergentes, y ratificaría su decisión con voto de 2/3.

**Ej 10.** Las recomendaciones del SEAD australiano pasan al foro vertical de autoridades de hacienda para su aprobación. Antes de la presentación formal, el SEAD tiene la chance de una defensa pública de sus argumentos en un proceso previo de consulta territorial. Sólo en 1981 y 1982 el gobierno nacional australiano, se distanció definitivamente de las recomendaciones del SEAD. En la India las recomendaciones del SEAD no son vinculantes pero deben presentarse por el gobierno al poder legislativo nacional con su posición específica al respecto.

c) La decisión del modelo quinquenal, incluyendo las impugnaciones y réplicas no podrá tomar más de 3 meses. Las recomendaciones precisarán los responsables de su aplicación. Para aquellos destinatarios del CNA en cuyas manos cabe la solución, las recomendaciones de SEAD aprobadas por el CNA son vinculantes. En caso de cambios que involucren otros órganos (Congreso, Constituyente), es obligación del CNA encaminar los procesos.

**Ej 11.** Las grandes revisiones sobre la estructura financiera vertical en el Canadá se producen cada 5 años y se traducen en un paquete de proyectos de ley a ser tratados (Shah, 2007: 297). El SEAD de la India recibe también cada 5 años sus nuevos términos de referencia (Shah, 302) y se desmantela una vez que cumple su plan quinquenal de trabajo.

d) El SEAD, además, certificaría la factibilidad de transferencia o de delegación pero *sólo de materias exclusivas del dominio nacional listadas en el Art. 298/II o de materias exclusivas en los catálogos subnacionales*. Tal certificación puede surgir a solicitud de entidades territoriales subnacionales o del poder ejecutivo nacional. La certificación no obliga al nivel nacional a proceder. Mas en el caso que decidiera hacerlo, la dictaminación de factibilidad del SEAD sería vinculante. La certificación, como mínimo, verificaría la viabilidad legal, la viabilidad gerencial subnacional, la garantía de niveles de provisión vigentes y los montos de financiamiento que el nivel nacional deberá ceder junto al traspaso. Dispondría asimismo de las causales de reversión.

e) El SEAD determinaría el Gasto institucional general y el gasto de provisión de cada entidad territorial. La determinación del gasto de provisión de los entes territoriales se determinaría sobre la base de cálculo del costo directo e indirecto competencial

f) Determinaría los montos de las fuentes financieras *terciarias* en el proceso de conformación de AIOC y regiones autónomas. Dictaminaría sobre el perfil competencial de AIOC y regiones autónomas. El reporte final sería presentado al CNA para su debate y conocimiento. Las observaciones sobre el cumplimiento del proceso podrán ser presentadas ante la CNA el que debería pronunciarse en un plazo no mayor a 3 meses. En caso de no presentarse acuerdo, se sometería la decisión a mayoría simple.



g) El SEAD dirimiría disputas competenciales materiales y financieras entre entidades territoriales contribuyendo a una solución acordada entre las partes que, cuando corresponda, haga superflua la querrela jurisdiccional respectiva. La dirimición se haría siguiendo un procedimiento que escuche a las partes en conflicto. El SEAD, escuchadas las partes, emitiría un fallo dentro de 6 meses.

h) el SEAD gerentaría, actualizaría y sistematizaría la información del ordenamiento territorial boliviano garantizando un acceso irrestricto a ella en favor de la ciudadanía en general y de los actores territoriales, en particular.

i) Evacuaría adicionalmente dictámenes especializados que le sean encargados por cualquier miembro del CNA con fines consultivos.

j) Reportaría anualmente sobre el avance del régimen competencial y financiero estipulando recomendaciones de orden *asesorativo* para la marcha del proceso al CNA. Las recomendaciones de seguimiento no serían pues vinculantes aunque publicadas en el web del CNA.

k) El SEAD estaría conformado por un directorio de 11 directores permanentes, por un tiempo de 8 años, con posibilidad de una re-elección. Serían designados por el CNA por 2/3 de votos siguiendo un proceso de calificaciones público y garantizando la idoneidad al cargo. Los candidatos además de cumplir lo precedente, deberán ser propuestos por el nivel nacional, el departamental, el municipal y el indígena en las siguientes proporciones: 3, 3, 3 y 2. El CNA tendría un secretario general cargo que sería ejercido rotativamente por las cuatro representaciones territoriales cada dos años. Las decisiones se tomarían colegiadamente por los directores permanentes según el caso por voto absoluto o de 2/3. El directorio se reuniría 4 veces al año y las veces que se convoque por su MAE. En el periodo fuera de sesiones, los directores trabajarían en el cumplimiento de las tareas encomendadas al SEAD luego de haberseles distribuido rubros específicos de trabajo dentro del organigrama del SEAD.

### *Síntesis*

Queda claro que los encargados de la puesta en marcha y del funcionamiento de competencias territoriales estipuladas en la Constitución son los órganos *políticos* territorializados del Estado, cuando corresponda, en atención a las decisiones del CNA. El SEAD *no* sería el encargado de aplicación de estos procesos ni de emitir valoraciones político-ideológicas sobre los mismos. Tampoco serían las políticas de fortalecimiento institucional asunto del SEAD, sino responsabilidad del ministerio de autonomías, sin perjuicio de que en el marco de sus atribuciones, el ministerio solicitara una opinión técnica del SEAD al respecto cuyo contenido será consultivo y no vinculante. La asistencia técnica puntual a los entes territoriales para encarar sus obligaciones competenciales, sería atribución del ministerio de autonomías, no así del SEAD. El SEAD al certificar sólo traspasos derivados de los catálogos exclusivos, *no* funcionaría como „regulador“ de *todos* los movimientos competenciales imaginables pues de hacerlo, alteraría el mando constitucional de Estado compuesto que no admite sujetar los dominios competenciales conferidos a filtros burocráticos, menos de carácter nacional. Un tema crucial es clarificar

si todo este aparato descrito vale para aquellas transferencias terciarias donde el nivel nacional, por así decirlo, usa recursos ad hoc, bilaterales propios.

### **Algunas características del CNA**

El CNA:

- a) Sería la instancia de coordinación y decisión interterritorial conformada por representantes de nivel nacional, departamental, municipal e indígena. Estaría presidido por el Vicepresidente de la República y en su defecto por el Ministro de Autonomías. Todos estos representantes territoriales durarían en función de los periodos políticos de su mandato. El nivel nacional estaría representado por tres delegados (incluyendo el presidente del CNA), los gobernadores de los 9 departamentos, 9 alcaldes municipales (3 por lo menos rurales) y tres delegados de AIOC (uno por lo menos de tierras bajas). Para temas que conciernan a las regiones se invitaría a su respectivo representante.
- b) el CNA sesionaría por lo menos 4 veces al año y a convocatoria del Vicepresidente de la república. Los miembros del CNA no recibirían dieta.
- c) El CNA tomaría decisiones por voto sobre la asignación competencial y financiera del Estado, *sobre la base de los dictámenes del SEAD*, pudiendo apartarse de las recomendaciones por mayoría simple. El SEAD debería responder a las objeciones del CNA que ratificaría su decisión divergente, si logra 2/3 de votos.
- d) El CNA sería encargado de que las decisiones asumidas se integren en la agenda legislativa. Las decisiones del CNA serían vinculantes para cuando las medidas sólo requieran normativa sublegislativa.
- e) El CNA podría conformar comisiones sectoriales de coordinación y conocer de sus resoluciones en cuanto sesione.

### *Síntesis*

Como acabamos de ver, una de las características de este esquema es la „doble remisión de vinculatoriedad“ que se descubre: el CNA está vinculado por el SEAD (aunque puede apartarse si supera un mecanismo relativamente rígido de votación) y el CNA, a su vez, está conminado a que las decisiones así tomadas, no queden en el limbo, buscando entonces incidir „hacia afuera“. Si el SEAD está habilitado para recomendar vinculantemente cada 5 años, ajustes y mejoras, correcciones y perfeccionamientos, reparaciones, al sistema global, surge la pregunta de quién y cómo se traduciría todo esto en cambios. Si llegara el SEAD a la conclusión que la forma de asignación de una materia así como ha sido puesta en la nueva Constitución es perjudicial luego de 5 años de evaluación, esta es una recomendación cuyo cambio no depende sólo de los miembros del CNA. Implica una reforma constitucional. Para ella, el Congreso es una opción. En este caso, el CNA tendría que hacer las gestiones pues tendría el mandato instruido en la LMAD de mover la agenda política en dirección del cambio propuesto. Por otro lado, el SEAD debería identificar todos aquellos cambios que no requieren tal camino y pueden dispararse por acción directa de los los miembros del CNA.

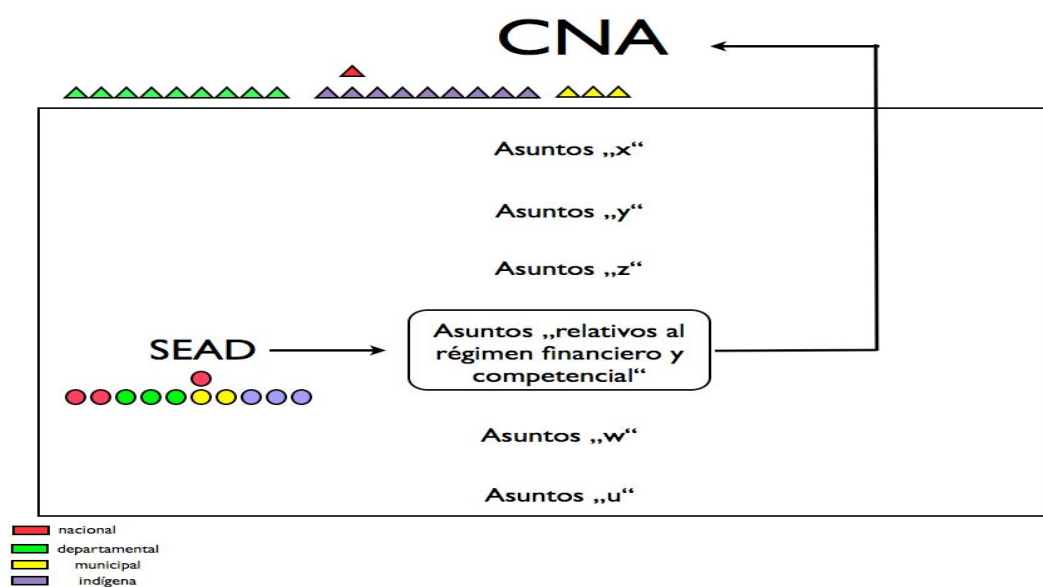
El CNA, y el vicepresidente de la república como cabeza del mismo, tendrían pues el mandato de encaminar todo aquello que dependa del congreso nacional. Así, la LMAD debe prever que la agenda del CNA que dependa del Congreso deba, necesariamente, ser agendada en el debate parlamentario. La LMAD podría por ejemplo determinar que las recomendaciones dependientes de cambio legislativo serían tratadas por la comisión respectiva del Congreso la cual debería someter a consideración de votación congresal dentro de un plazo determinado dichas recomendaciones. En este proceso, la LMAD podría también disponer que el SEAD pueda exponer el temario en las comisiones congresales, y el CNA a través del Vicepresidente, defender la visión. Como se verá en la gráfica inferior, la estrecha relación CNA en SEAD no es para todos los asuntos que trate el CNA sino sólo en lo concerniente a las decisiones de asignaciones financieras y competenciales en sentido estricto, o en relación a lo que la LMAD determine como pertinente dentro de este campo. En resumidas todo lo expuesto como esquema III nos remite a un conjunto de problemas que han sido descuidados por los debates en torno a la coordinación interterritorial: ¿cómo se conecta esto con la agenda legislativa? ¿Cómo se concretiza la dinámica de mutuas vinculaciones dentro de un foro entre actores territoriales hacia adentro y hacia afuera? ¿Cuándo conviene que lo técnico vincule a lo político?

## VI. CONCLUSIÓN

El arte del modelo pretende combinar las siguientes perspectivas que, naturalmente, se encuentran en tensión:

- 1) ¿Cómo respetar un margen para la mayoría gobernante?
- 2) ¿Cómo involucrar genuinamente a los demás actores territoriales sean o no del oficialismo?
- 3) ¿Cómo respetar los mandatos constitucionales sobre ordenamiento territorial?
- 4) ¿Cómo dar espacio al componente técnico, imparcial e independiente que otorgue racionalidad al proceso?

Gráfico 1 El SEAD sólo es relevante sólo en determinados aspectos



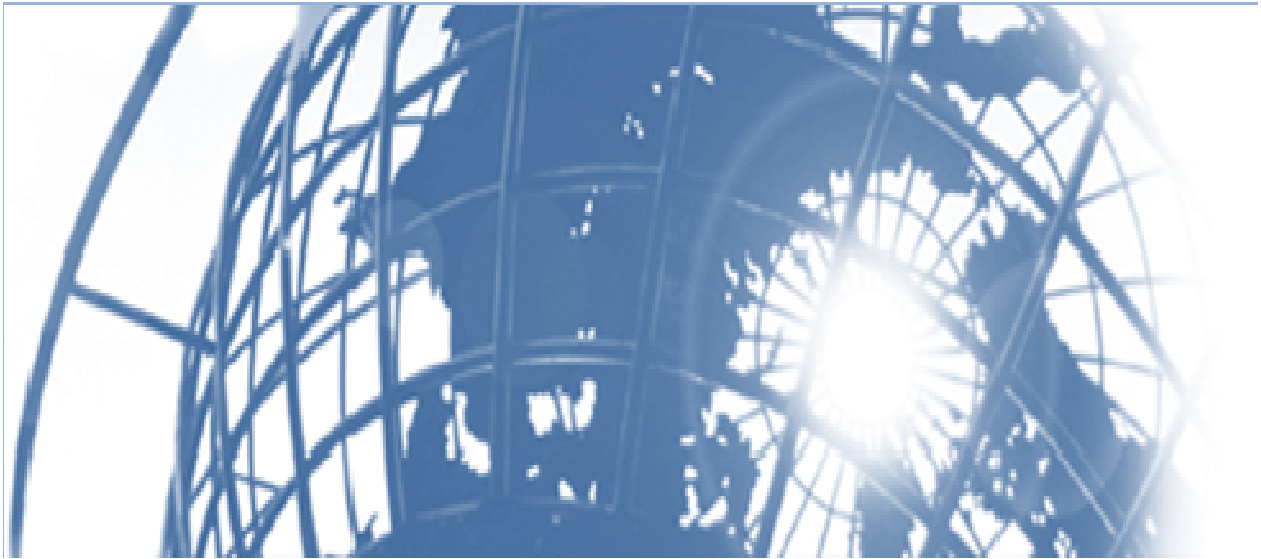
El esquema recomendado nos parece potente porque da respuestas claras a estas cuestionantes, aunque no sea las únicas respuestas imaginables. Con un SEAD fuerte como el propuesto se clarifica la última cuestionante pues lo que el SEAD propusiera no sería algo lírico y tendría una factura creíblemente imparcial y técnica. En segundo lugar, SEAD no estaría para „recentralizar“ o para „moderar“ los mandatos constitucionales pues no podría certificar donde no tiene autoridad para hacerlo, ni podría diseñar flujos que licúen los poderes de autonomía subnacionales. En tercer lugar, con todo lo importante que pudiera ser un SEAD de estas dimensiones queda claro que no puede ser la instancia final de decisión. Esto sólo puede quedar en manos de actores políticos. Ahora bien, el mundo político a su vez está lleno de actores. Incluso las organizaciones sociales son parte del mismo. En nuestro esquema III, la dimensión política aparece en tres dimensiones: las negociaciones que se deben llevar en el seno de un CNA paritario; el margen de decisión que le queda a la mayoría gobernante; y la canalización de la agenda legislativa que puede eventualmente incluir a la oposición política ya no solo territorial sino congresal. La participación paritaria subnacional garantizada tanto en SEAD como CNA aborda la cuestionante segunda. En cuanto a la primera cuestionante, por lo pronto, el esquema recomendado deja a la mayoría gobernante la máxima dirección de CNA.

## **Bibliografía**

Shah, A (2007) „Institutional Arrangements for Intergovernmental fiscal transfers and a framework for evaluation“ in *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Boadway/Shah (edt.)

Kirchhof, P/Vogel, K (1973) *Art. 111*, en *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*

Wehner, Joachin (2003) „The institutional politics of revenue sharing in South Africa“ in *Regional and federal studies*, 13 (1).



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

- Cooperación Técnica Alemana -

**Programa de Apoyo a la Gestión Pública  
Descentralizada y Lucha contra la Pobreza  
Componente Reforma de la Estructura Estatal**

Calle Goitia No. 188, Zona Central.  
Casilla 11400  
Tel / Fax +591 (2) 2440511 / 2440478  
La Paz -Bolivia  
[www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo)