



USAID | **BOLIVIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

CONTRACT NO. DFD-I-00-05-00219-00

TITLE OF REPORT.-

Escenarios de nuevas asignaciones competenciales

Submitted to:
Chemonics International Inc.

Date of Report

Diciembre de 2007

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.

Tabla de Contenido

Presentación	3
Antecedentes	4
¿Dónde se ubica el ejercicio de modelación?	5
Llaves de asignación competencial de materias como ejemplo de técnica de diseño constitucional	5
El catálogo material como tal	8
El clasificador de la NNUU	8
El clasificador material de la reforma constitucional suiza de 1999	10
El catálogo material del presente estudio	13
El algoritmo y un escenario sintético como resultado de su aplicación	14
Modelo de Articulado Constitucional - Introducción	20
Articulado Modo de estado Compuesto Triterritorial	21
Modo de Estado Compuesto Biterritorial	29
Modo de Estado Simple	38
Modo de Estado Triterritorial – Versión por Materias y Niveles de Gobierno	46
Modos de Estado Triterritorial – Versión por Niveles de Gobierno	55
Aplicación de Criterios a Materias Competenciales - Introducción	64
Familia Competencial: Gestión Estatal	64
Sistemas Independientes de Control, Regulación y Servicios Civil	64
Asuntos Financieros y Fiscales	68
Familia Competencial: Economía y Medio Ambiente	69
Infraestructura Productiva	69
Economía	72
Medio Ambiente	74
Familia: Social y Cultura	75
Salud	75
Educación	76
Saneamiento Básico	78

Protección Social.....	80
Matriz de Criterios de Asignación.....	82
Consideraciones de la Dimensión del Financiamiento - Introducción	83
Asignación inicial de fuentes estructurales.....	85
Gestión Estatal	85
Economía y Medio Ambiente.....	85
Sociedad y Cultura	86

TERCER PRODUCTO -LABORATORIO COMPETENCIAL

Modelación de Escenarios de Nueva asignación Competencial en Macro Sectores

Presentación

El tercer informe de ARTE en el marco del laboratorio competencial trata la modelación de escenarios de asignación material de competencias para una selección de materias acordada en los términos de referencia.

La primera parte del tercer informe consta de una explicación de la naturaleza de la modelación; una discusión del algoritmo general y formal de asignación competencial; y aprovechando lo último, una precisión conceptual de las premisa teóricas derivadas de las técnicas mismas advirtiendo la referencia comparada que inspira buena parte del ejercicio de modelación.

La segunda parte ofrece una traducción detallada en formato de texto constitucional/legal de las alternativas trabajadas. Las alternativas son de forma y de contenido. En cuanto a las de contenido, se trabaja con las hipótesis de modelación para los casos de modo de Estado: a) trisegmentado compuesto; b) bisegmentado compuesto; c) simple. En cuanto a las modelaciones de forma se trabaja con i) redacción por materias; b) redacción por áreas y niveles; c) redacción por niveles.

La tercera parte del informe es un ejercicio que procura probar la consistencia de las modelaciones propuestas aplicando para ello parámetros de la teoría económica que validen o contradigan los ascensos y descensos competenciales propuestos. Si bien los criterios económicos no son los únicos relevantes para un ejercicio de asignación competencial, son valiosos para averiguar las opciones de sostenibilidad técnica de las modelaciones propuestas.

La cuarta parte del informe propone una primera aproximación a la potestad financiera del ordenamiento territorial, vale decir, se trata de un primera indagación sobre las fuentes estructurales de financiamiento plausibles en función de los escenarios trabajados. Con este insumo se mantiene el enfoque del Laboratorio competencial que busca correlacionar en todos sus productos, la dimensión material de asignación competencial con la vertiente fiscal.

Primera Parte

La modelación competencial desde la perspectiva conceptual

Franz Xavier Barrios Suvelza

Antecedentes

El objetivo general del Laboratorio competencial es la modelación técnica de escenarios de asignación material de competencias. Las bases de dicha modelación provienen de tres fuentes. Los conceptos generales; las técnicas de modelación; y los escenarios de modelación en cuanto tales.

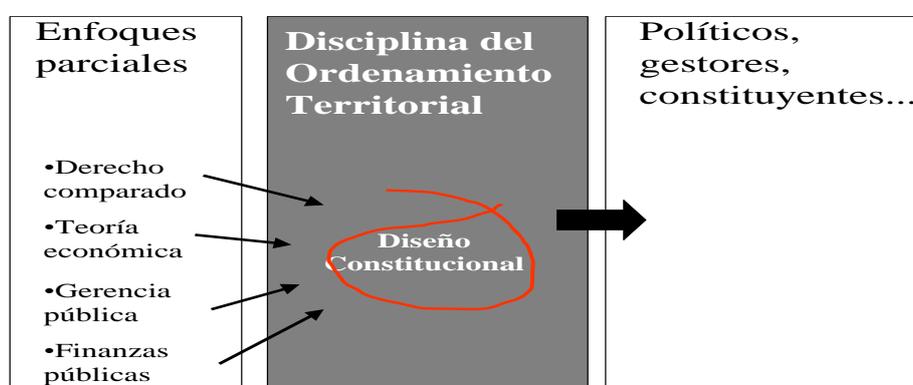
En cuanto a los conceptos generales, se ha informado en el primer producto que la modelación se basa en la nueva teoría pura de la territorialización estatal y el enfoque cúbico de ordenamiento territorial. Remitimos al primer informe para mayores detalles al respecto. Reprocesaremos sintéticamente los efectos de las premisas teóricas adoptadas a momento de discutir el algoritmo general de asignación material de competencias. En la cuestión conceptual queda mencionar la vertiente fiscal de análisis que avanzó en los anteriores informes en la formalización matemática de las alternativas de prorrateo de recursos por niveles territoriales.

Otro insumo del ejercicio presentado es representado por las técnicas de asignación. En especial cobra importancia aquí el aspecto referido al algoritmo general de asignación que será presentado a continuación. El algoritmo mismo opera sobre las bases obtenidas por la aplicación de dos técnicas en los informes anteriores: la línea de base de asignación por sectores seleccionados y la averiguación del grado de vaciado de formulación de política pública sectorial en formatos normativos (ver informe 2 del Laboratorio Competencial). Una técnica especial de este tercer informe es el testeado ex post a los resultados de aplicación del algoritmo aplicando como parámetros de control, criterios técnicos de la teoría económica y otros más político-sociales.

El algoritmo es una herramienta que se emplea para la modelación misma. La tercera fuente de trabajo son pues los escenarios mismos que aparecen en tres formatos. El primero es aquel que viene ejemplificado por la aplicación misma del algoritmo, mientras que el segundo concretiza todo el trabajo pretendido en la modalidad de textos legales completos y detallados de inmediata aplicación según las alternativas estructurales seleccionadas y por materia. El tercer formato lo trae la proyección aún agregada de las fuentes estructurales de financiamiento por sector.

¿Dónde se ubica el ejercicio de modelación?

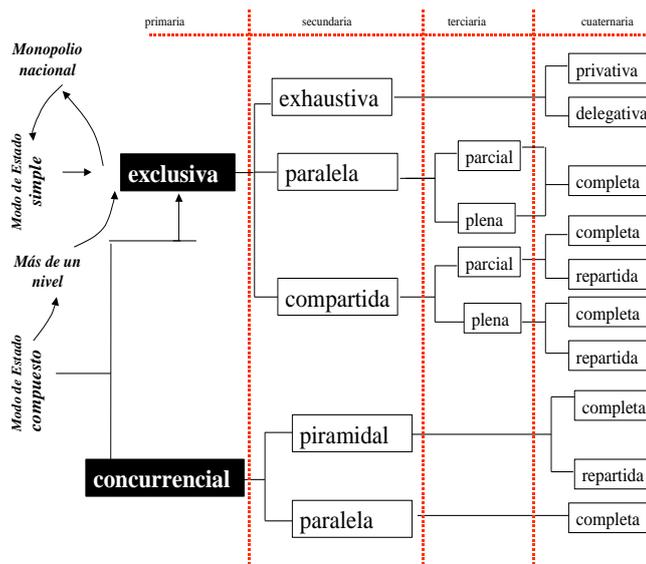
El enfoque del Laboratorio Competencial pretende asumir el ejercicio de modelación desde una perspectiva multidisciplinaria. Esto es importante resaltarlo pues en términos teóricos nada impediría hacer modelaciones de asignación material de competencias aplicando estrictos cánones de la teoría económica como son los conocidos de externalidades, economías de escala o el principio de equivalencia fiscal que aunque más amplio que los anteriores por incorporar otros aspectos, tiene un fuerte respaldo económico. Lo propio podría decirse de un ejercicio de asignación más jurídico el cual probablemente vendría casado al aprovechamiento de información extraída del derecho y la práctica constitucional comparada. Frente a estas opciones válidas pero parciales, se aplica aquí un enfoque que agrega esas y otras fuentes dentro de lo que se podría llamar la disciplina del ordenamiento territorial. Una habilidad específica del ordenamiento territorial es el diseño *constitucional* de la asignación material de competencias.



Enfatizar el adjetivo de "constitucional" trae una limitación importante. Ello debido a que una asignación competencial no tiene por qué realizarse atendiendo los requisitos de técnica constitucional pero en el caso del Laboratorio, ya afectado por su enfoque multidisciplinario, se suma ahora la restricción de hacerlo siguiendo un derrotero de diseño constitucional. Como lo muestra la gráfica precedente, las modelaciones que se producen en el ordenamiento territorial, se ubican como dimensión distinta sino previa a las decisiones estrictamente políticas o ideológicas del mundo del poder. No es posible demostrar que las modelaciones realizadas en el marco de la disciplina del ordenamiento territorial estén absolutamente esterilizadas frente a consideraciones ético-políticas. Pero ésta son accesorias entre otras cosas por el papel relevante que finalmente juegan en el ordenamiento territorial, las disciplinas parciales que la alimentan. Para ejemplificar mejor la base metodológica del diseño constitucional veamos la técnica de las llaves de asignación competencial.

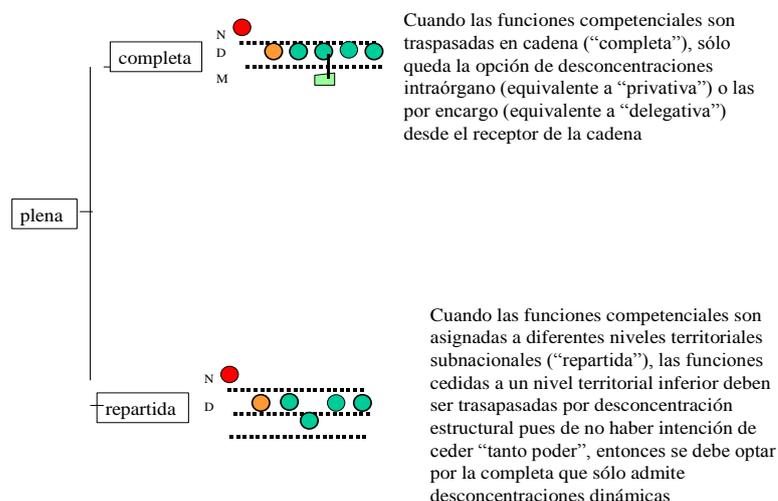
Llaves de asignación competencial de materias como ejemplo de técnica de diseño constitucional

Uno de los ejemplos más plásticos de técnicas de diseño constitucional se expresa en las llaves de asignación competencial que son las que informan buena parte de la modelación que se hará en este tercer informe. Las llaves de asignación competencial son los conectores entre materias, niveles territoriales y potestades.



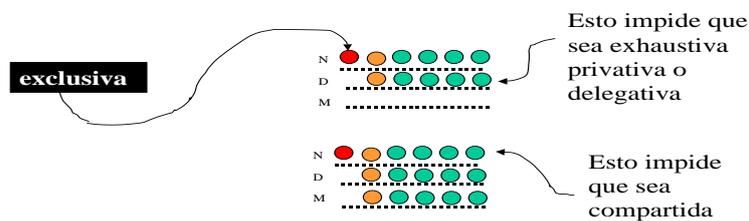
A partir de lo que en la gráfica se califica como llave secundaria de asignación, es inevitable descubrir que el punto referencial es la situación en la que quedan las funciones competenciales (reglamentar/planificar/operar/supervisar) una vez que en la llave primaria se ha aclarado en qué nivel se legisla sobre la materia. Como se explicó en el primer informe, la figura de la llave exclusiva (sólo un nivel legisla) compartida (otro nivel hace todo lo demás) es la formalización del instituto alemán inscrito en el Art. 83 de la CP alemana. Por su lado, la idea de la asignación exclusiva *exhaustiva*, representa el extremo en el cual quien legisla hace, además, y necesariamente, todo lo demás. Incluso aquí el juego de llaves muestra el grado de complejización al que se debe llegar para darle cristalinidad a la asignación de materias pues diferencia entre el caso en el cual quien hace todo lo demás no podría ni delegar debiendo territorializar sus operaciones mediante desconcentraciones intraórgano; o sí lo puede hacer mediante encargos a entidades subnacionales.

Las variantes de desconcentración misma se develan pues como parte indisoluble del esquema de llaves pues con ellas se aclara el alcance y posibilidad de aclarar dónde y cómo las desconcentración aplica.

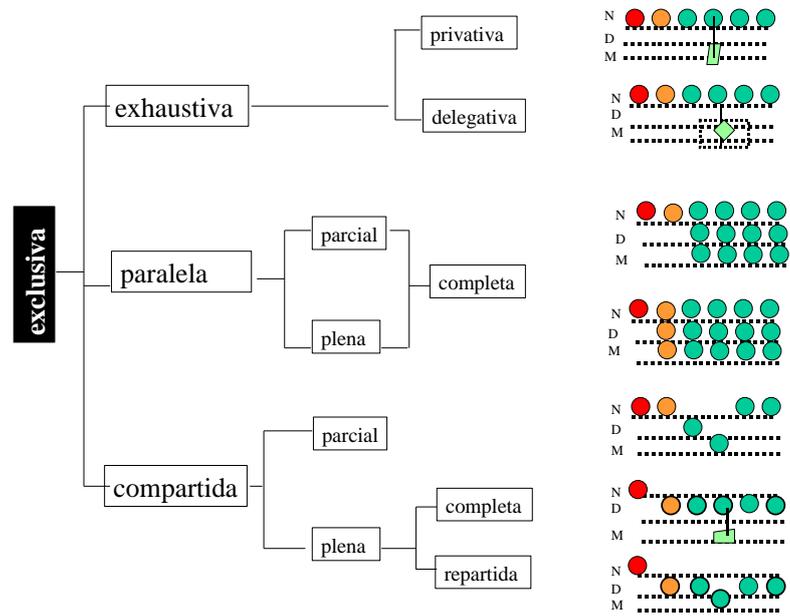


Una alternativa especial representa la asignación exclusiva paralela pues no puede ser atendida por las dos versiones previas y es relevante para ciertas materias como el control fiscal en un país. Como se muestra en la gráfica que sigue, el hecho de que quien legisla (en este caso el nivel nacional) debe dejar que a su escala se opere, impide que sea compartida que precisamente parte del supuesto de una desconexión entre legislador y administrador. Por otro lado, como el que legisla también es incapaz de evitar que en los niveles subnacionales, también a escala, se opere, se imposibilita llevar esta figura a la llave exhaustiva que supone retener en el el nivel que legisla toda la cadena de funciones competenciales.

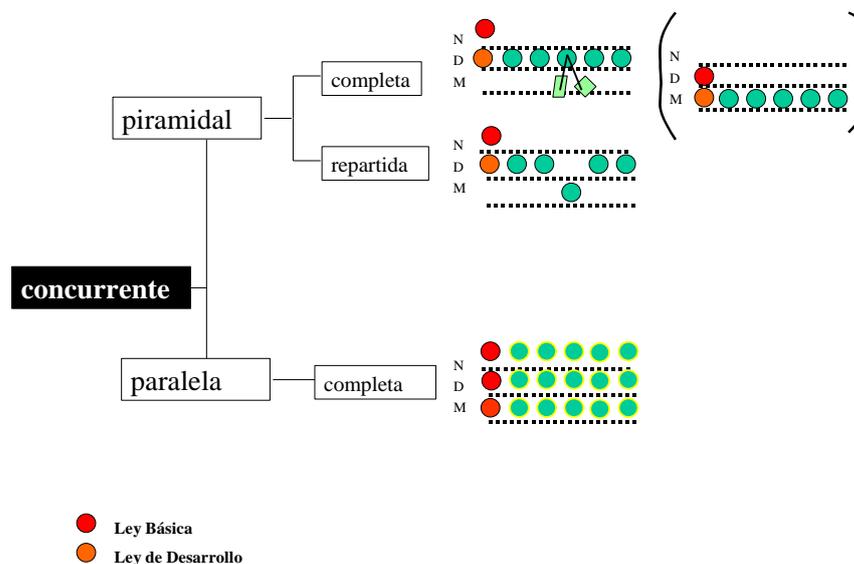
Caso Contraloría



La representación gráfica que demuestra que las llaves están fatalmente vinculadas a colocar las funciones competenciales según niveles territoriales se tiene a continuación. Al revisar la gráfica llamará la atención por qué no se ha marcado la opción de desconcentraciones en la llave paralela. Ello se debe a que la misma naturaleza paralela hace que sea poco probable o lógico que habiendo agotado por escala la presencia espacial, no tiene sentido suponer que le nivel territorial superior quiera “bajar” algo pues para ello probablemente estará la operación a escala del nivel territorial inferior.



Dejamos las llaves retratando la rama que grafica la asignación concurrente y sus subramas. Nótese como se ha colocado la opción aquella en la cual el nivel que emite legislación de base puede no ser necesariamente el nivel nacional.



El catálogo material como tal

Junto al tema de las llaves, el otro tema fundamental era aclarar el catálogo material que se asignaría por niveles. Para ello se revisaron varias fuentes que permitieron combinar lógicas y soluciones dadas en otras realidades. Se trabajó por un lado con el catálogo COFOG de las Naciones Unidas analizando sus desagregaciones. Luego se revisó tres experiencias concretas: la suiza como consecuencia de la reforma constitucional de 1999. La catalana inspirada en aquella y que encontrara su traducción en el Estatuto autonómico reformado y finalmente el catálogo australiano empleado por la Comisión Nacional de Transferencia para aplicar sus fórmulas de ecuilibración. En este tercer informe, se introducirá la comparación de los insumos COFOG y Suiza dejando para el informe final, la comparación con los casos de Australia y Cataluña.

El clasificador de la NNUU

Veamos primero los insumos que provee el clasificador de las NNUU¹.

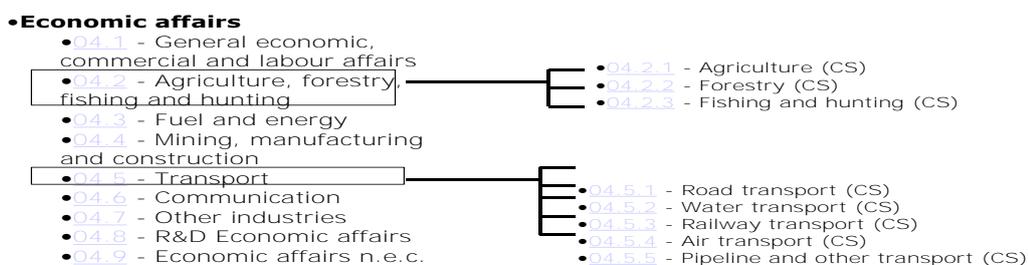
COFOG

1. General public services
2. Defence
3. Public order and safety
- 4. Economic affairs**
5. Environmental protection
6. Housing and community amenities
7. Health
8. Recreation, culture and religion

¹ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

- 9. Education
- 10. Social protection

La propuesta COFOG parte de diez acápites amplios y presenta inmediatamente una desagregación valiosa como punto de orientación.



El área general “asuntos económicos” se presenta conformado por nueve sub áreas y en la gráfica hemos puesto la siguiente desagregación del COFOG para dos sub áreas: la de agricultura/forestería/pesca/caza y el caso de transporte. En el primer caso la desagregación parece ser una repetición fragmentada del sub área, mientras que en transporte sí se añaden nueva información pues se aclara que se puede tratar de caminos, vías hídricas, ferrocarriles, aeronavegación y otros. La metodología COFOG tiene un paso adicional que comenta con una glosa los detalles detrás de cada sub-sub área. Supongamos que abriéramos “transporte carretero” del sub área “transporte”, del área “asuntos económicos”.

Class: 04.5.1 - Road transport (CS)

Explanatory note

- Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of road transport systems and facilities (roads, bridges, tunnels, parking facilities, bus terminals, etc.);
- supervision and regulation of road users (vehicle and driver licensing, vehicle safety inspection, size and load specifications for passenger and freight road transport, regulation of hours of work of bus, coach and lorry drivers, etc.), of road transport system operations (granting of franchises, approval of freight tariffs and passenger fares and of hours and frequency of service, etc.) and of road construction and maintenance;
- construction or operation of non-enterprise-type road transport systems and facilities;
- production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on road transport system operations and on road construction activities;
- grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of road transport systems and facilities.
Includes: highways, urban roads, streets, bicycle paths and footpaths.
Excludes: road traffic control (03.1.0); grants, loans and subsidies to road vehicle manufacturers (04.4.2); street

cleaning (05.1.0); construction of noise embankments, hedges and other anti-noise facilities including the resurfacing of sections of urban highways with noise reducing surfaces (05.3.0); street lighting (06.4.0).

Lo que tenemos es una interesante articulación con un esquema análogo a las funciones competenciales y aspectos financieros. Se dice desagrega “transporte carretero en:

- a) administración referida a la operación, uso, construcción y mantenimiento de infraestructura;
- b) supervisión y regulación de usuarios de las infraestructuras, de la operación y de la construcción;
- c) la construcción de sistemas de transporte;
- d) información y estadísticas;
- e) Financiamiento de la operación, construcción, mantenimiento de los sistemas de transporte carretero.

Se excluye de acá asuntos que aparecen en otros items del clasificador COFOG como ser: i) control de tráfico; ii) subsidios a constructores de automotores; iii) limpieza de calles; iv) sistemas anti-ruído; v) alumbrado.

El clasificador material de la reforma constitucional suiza de 1999

El tercer Título de la Constitución suiza se denomina “Federación, Cantones y Municipios”. Está conformado por tres capítulos comenzando por el capítulo “Relación entre Federación y Cantones”; luego está el capítulo “Competencias” y, al final, uno intitulado “Ordenamiento financiero”. La parte que nos interesa es el enorme capítulo de las competencias conformado por 71 artículos organizados en 10 secciones. Tanto las secciones como los artículos arrojan nuevos datos sobre catálogos materiales².

Áreas competenciales de la Constitución Suiza
I. Relaciones con el exterior
II. Seguridad, Defensa nacional y protección civil
III. Educación, Investigación y cultura
IV. Medio Ambiente y Ordenamiento espacial
V. Infraestructura pública y transporte
VI. Energía y comunicación
VII. Economía
VIII. Vivienda, Trabajo, Seguridad social y salud
IX. Permanencia y residencia de extranjeros
X. Derecho civil, penal y medidas

² Se ha trabajado sobre la base de la versión alemana BK/KAV 04.2004.

Esta primera lista corresponde gruesamente con la presentación del COFOG en su catálogo de arranque aunque se nota el perfil más de diseño constitucional que de registro de centros de gasto público que expresa el ejemplo suizo donde entre los ítems no aparece por ejemplo una entrada como “servicios públicos generales” que en el COFOG incluye al financiamiento de órganos estatales (congreso, gabinete), registro de obligaciones por deuda e incluso transferencias interterritoriales. En el diseño constitucional todos los últimos elementos son tratados de forma diferente como ya nos lo hace ver el ejemplo suizo.

Cada uno de las diez secciones se desagrega en artículos que normalmente representar sub áreas. Hemos graficado una desagregación en las mismas áreas que se ejemplificaron el caso del COFOG. Veamos ahora el contenido de los artículos mismo que nombran sub áreas como la de “Agricultura”. Dentro del sub área “Agricultura” se comienza con una declaración programática constitucional específica. Así en el caso de agricultura, se establece que la federación se encarga de que se tenga un abastecimiento seguro de la población, se protejan las bases de vida y el paisaje y se produzca un copamiento descentralizado en espacio.

El sub área en el acápite 3 del Ar. 104 aclara “tareas y facultades” de la federación son:

- a) “completar...ingreso campesino...”
- b) “..fomentar con incentivos económicos...producción sustentable...”
- c) “...promulgar reglamentos para el control de producción alimentaria...”
- d) “protege el medio ambiente de excesiva contaminación química
- e) fomenta al investigación agrícola...
- f) “...puede reglamentar la consolidación de la propiedad campesina...”.



La impresión en el caso del sub área “Agricultura” es triple. Por un lado llama la atención la ausencia del nivel subnacional. Podría decirse que es un asunto del nivel

nacional en una versión altamente centralizada. El segundo elemento llamativo es que la redacción misma se concentra en llamados programáticos constitucionales antes que en una precisión de distribución de funciones competenciales y llaves de asignación. La tercera cuestión es la intermitencia con la que aparecen aspectos financieros (subvenciones, apoyos económicos, etc.).

Este último aspecto se muestra en el sub área “Carreteras nacionales” pues allí se cuenta con tres incisos del Art. 83 que dicen i) la federación asegura la construcción de la red de las carreteras nacionales; ii) los cantones construyen y mantienen las carreteras nacionales según los reglamentos y bajo la supervisión de la federación; iii) Federación y cantones cargan conjuntamente con los costos de las carreteras nacionales. Las alícuotas del aporte cantonal se determinan en función del grado de carga sobre ellas de las carreteras nacionales; su interés en dichas vías y su capacidad fiscal.

En el caso del sub área “Agua” desarrollado en el Art. 76 aparece más nítida la llave correspondiente. Pues luego de una disposición más programática aclara que la federación promulga los principios de obtención, uso y aprovechamiento energético entre otros. Le deja también los reglamentos sobre protección de aguas, diques y lluvias. Determina luego que la disposición sobre las reservas de aguas quedan en manos de los cantones permitiendo que en “el marco de la legislación federal” puedan imponer tasas para el uso de agua.

No hay que olvidar que según la técnica suiza común en muchos países federales, la fuerza con la cual se abunda en las competencias del nivel nacional tiene que ver con la clausula de preferencia meso³, es decir, con el hecho de que el nivel nacional tiene competencias sólo en la medida en que ellas se establezcan en la Constitución mientras que todo lo que no esté especificado, pasa “automáticamente” a ser parte del meso⁴.

Un problema que parece explicar por qué las llaves y funciones no aparecen con claridad es que la misma nomenclatura con la que se redacta el texto constitucional suizo es algo opaca. Se ha interpretado que una asignación exclusiva puede aparecer en el texto constitucional suizo detrás de la formulación de “es asunto de la federación” o “la legislación...es asunto de la federación”⁵. Cuando la materia puede ser asumida por lo subnacional mientras que la federación no ocupe el espacio, la Constitución usaría la formulación “la federación regla...” o “la federación puede promulgar disposiciones...”. Pero los mismos especialistas⁶ se quejan de que a veces habrá que aceptar que esta última figura puede también suponer con la formulación que se cree es la que indica exclusividad (“Es asunto de la federación...”).

Para la asignación “paralela”, o sea aquella que según la doctrina suiza supone que se trata de “simultanea e independiente competencia tanto de federación como de cantón”, el texto constitucional no se ha puesto de acuerdo sobre una sola formulación. A veces se supone que estaría dada aunque sólo se mencione a la federación⁷.

³ Rhinow, R. (2000) *Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung*, Helbing & Lichtenhahn, p. 79.

⁴ Cf. Art. 43: „Los cantones asumen qué tareas cumplen en el marco de sus competencias” mientras que el Art. 42 dice: “La federación cumple las tareas que le asigne la Constitución. Asume las tareas que requieran de una regulación uniforme”.

⁵ Rhinow, op.cit.,p. 80.

⁶ Ibid.,p. 80.

⁷ Idem.

El catálogo material del presente estudio

Sobre la base de los insumos anteriores se decidió ajustar las nomenclaturas y desagregaciones materiales. Al final se convino en organizar cuatro familias competenciales sub divisibles en 16 áreas competenciales que a su vez se desagregan en 130 materias. La familiar con más áreas es la de “Gestión estatal” pero la familia con mayores materias, es la de “Sociedad y Cultura”.

FAMILIA	ÁREA	MATERIAS
Gestión estatal	Defensa	37
	Relaciones Exteriores	
	Instancias de control	
	Organización Administrativa	
	Autogobierno	
	Orden Público	
Economía y Medio Ambiente	Economía	38
	Medio Ambiente	
	Ordenamiento Espacial	
Sociedad y Cultura	Cultura	51
	Educación	
	Salud	
	Protección social	
Relaciones Civiles	Asuntos Civiles	4
	Asuntos Comerciales	

130

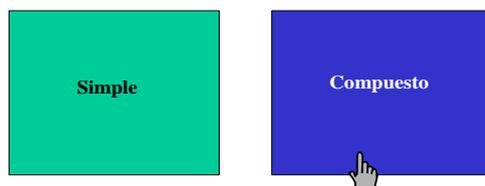
A guisa de ejemplo desplegamos un caso, el del área competencial de “Economía”.

FAMILIA	ÁREA	MATERIA		
Economía y Medio Ambiente	Economía	VIII Agricultura		
		Ganadería		
		Telecomunicaciones		
		Correo		
		Defensa del consumidor		
		Hidrocarburos		
		Minería		
		Energía no eléctrica		
		Tierra		
		Recursos Hídricos		
		Cooperativas		
		Comercio interno		
		Terminales de transporte		
		Riego		
		Industria manufacturera		
		Turismo		
		Transporte carretero		
		Electricidad		
		Transporte aéreo		
		Transporte férreo		
		Transporte por agua		
		Comercio exterior		
		Propiedad intelectual		
		Metrología		
		Silvicultura		
		Pesca y caza		
		Construcción		
		Transporte por oleoductos y gaseoductos		
		Industrias de servicios		
		Medio Ambiente	IX	Flora y fauna
				Áreas protegidas
				Protección ambiental
		Ordenamiento espacial y	X	Paisaje
				Alumbrado
	Planeamiento espacial			
	Desarrollo Rural			
			Desarrollo urbanismo	
			Limites territoriales	

La modelación ha seleccionado 43 materias en todas las familias excepto la familia de “Relaciones civiles”. Con ello se llega a abarcar el 33% del universo de materias. Al finalizar la explicación del algoritmo que concluye con una síntesis de la asignación por las materias seleccionadas, se podrá conocer cuáles fueron las materias modeladas.

Al algoritmo y un escenario sintético como resultado de su aplicación

La secuencia lógica del algoritmo comienza con tomar la opción en la disyuntiva fundamental de asignación según se desprende de las premisas teóricas desarrolladas en este estudio. Se partirá del supuesto en este ejercicio de demostración que se opta por un modo de Estado compuesto.



Franca Xav or Barrios Savelza

La siguiente cuestión tiene que ver con definir si el Estado compuesto será bisegmentado o trisegmentado. Como se explicó en otro informe, los Estado federales y el autonómico de corte español son bisegmentados por encapsular al nivel municipal dentro del nivel meso (federal) o del nivel nacional (autonómico).

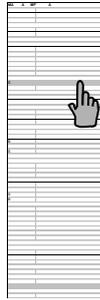


Franca Xav or Barrios Savelza

Como se muestra en el ejercicio, se supone que dado el peso del nivel municipal, la opción es por un modo de Estado compuesto triterritorial. La legislación será por tanto posible en el nivel nacional, en el departamental y en el municipal. Sólo tomadas estas definiciones, se pasa a la selección de la materia competencial que se pretende asignar.

Compuesto
Trisegmentado

Escoja la materia que quiere asignar...



Franz Xavier Barrios Savelin

El programa informático sube de la base de datos el catálogo material que podría ser el detallado en el capítulo precedente compuesto de 130 materias. Se supondrá haber elegido la materia "Servicio Civil". El paquete nos muestra la pertenencia familiar y de área correspondiente a la decisión tomada.

Compuesto
Trisegmentado
Servicio Civil

Ud. ha escogido la materia "servicio civil..." del área competencial "Instancias estatales independientes" en la familia de "Gestión Estatal"



Franz Xavier Barrios Savelin

Como vimos en el sistema de llaves de asignación corresponde ahora tomar la segunda gran decisión cual es la de decidir si la materia será de legislación exclusiva de algún nivel; o será concurrente que es cuando en más de un nivel territorial legisla.

Compuesto
Trisegmentado
Nivel nacional
Servicio Civil

Decida si la materia **SERVICIO CIVIL** será de legislación **EXCLUSIVA** o **CONCURRENTE** ...

Servicio Civil

Exclusiva

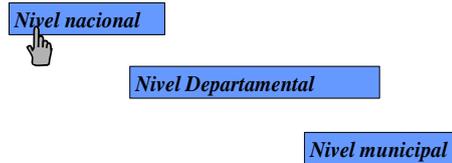
Concurrente

Franz Xavier Barrios Savelin

Tomada hipotéticamente la decisión de que en la materia de “Servicio Civil” sólo un nivel legislará, corresponde ahora precisar cuál de los niveles debido a que al haberse decidido arriba por un modo de Estado triterritorial, en principio, cualquiera de los tres niveles podría asumir la legislación sobre esta materia.



Decida en cuál de los tres niveles que pueden legislar, la materia **Servicio Civil** será legislada...

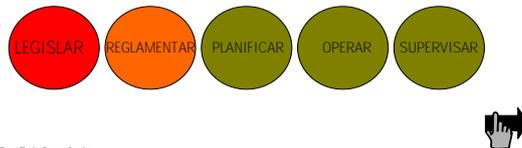


Franz Xavi y Barr en Servida

Suponemos que lo más apropiado es que sobre una materia como la del “Servicio Civil”, legisle sólo el nivel nacional. Con ello debemos dar un tercer paso fundamental que es la transición hacia las distribución de las funciones competencias por niveles territoriales, añadiendo inevitablemente, llaves más detalladas.



Además de la legislación, la materia se ve afectada por **FUNCIONES COMPETENCIALES**



Franz Xavi y Barr en Servida

Sabemos por las explicaciones precedentes que la llave “exclusiva” puede presentarse en tres variantes: la exhaustiva, la paralela y la compartida. Debemos elegir una de estas variantes.



Decida si:

El nivel nacional además de legislar **ASUMIRÁ TODAS** las funciones competenciales de administración

Exhaustiva

El nivel nacional legislará la materia pero cada nivel territorial asumirá **A SU ESCALA** las funciones competenciales respectivas

Paralela

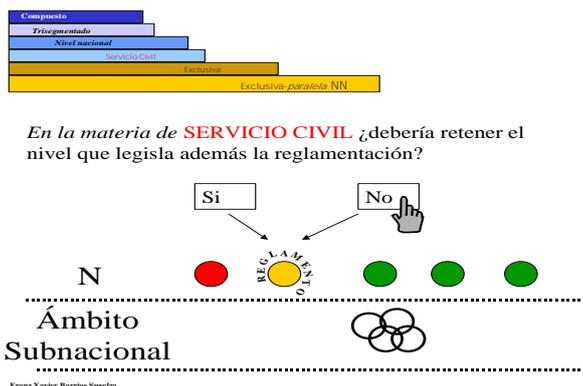
El nivel nacional legislará la materia pero **NO** asumirá las funciones competenciales de administración

Compartida

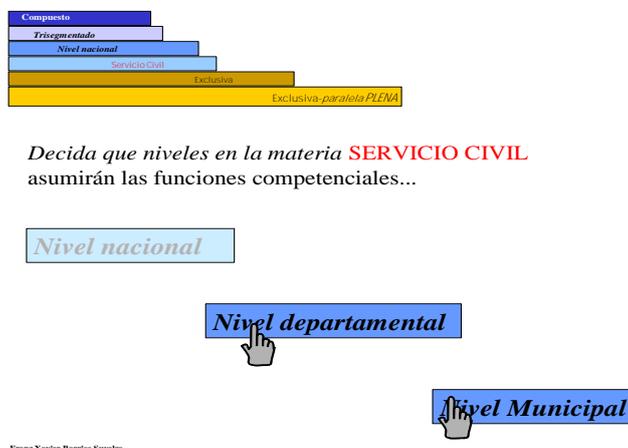


Franz Xavi y Barr en Servida

En el ejercicio se supone que por la peculiar naturaleza de la materia “Servicio Civil”, lo que corresponde es que se aplique la llave “paralela”. Con ello no hemos alterado el hecho de que sólo se legislará en el nivel nacional pero hemos tomado una decisión que obliga a que no sólo en el nivel que legisla, sino en alguno nivel subnacional se produzcan acciones de la potestad administrativa. Una de las cuestiones que habrá que decidir antes de precisar cómo se repartirán las funciones competencias subnacionalmente, es averiguar si en esta materia, deberá reservarse el poder reglamentario en favor del nivel nacional. Si una tal reserva se justificara, se tendría la llave de asignación “parcial”. Sin embargo, en el ejercicio se parte de que tal reserva no es necesaria por lo que se tiene una asignación “plena”.



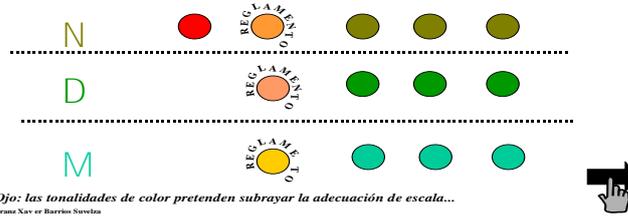
Queda ahora sí aclarar qué niveles participarán en la distribución de las funciones competencias paralelamente asignadas.



Como se supone que los mismos municipios podrán reglamentar cuestiones de carrera administrativa adaptando a sus realidades la ley nacional –y ello vale para el departamento también- se elige tanto la escala departamental como la municipal. La asignación quedaría finalmente así:



Ud. ha decidido que en la materia **SERVICIO CIVIL** los tres niveles asumirán a su escala, las funciones competenciales...



En el informe final se presentará como anexo otras vías de selección siguiendo los mismos pasos de algoritmo sintéticamente presentado hasta aquí. Aplicando a las materias que se seleccionaron como parte de este estudio se llega a la siguiente tabla resumen.

PREPONDERANCIAS DE PODER TERRITORIAL	LLAVES DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL	MATERIAS COMPETENCIALES
PREPONDERANCIA NACIONAL	EXC EXH NN DELEGATIVA > ND EXC EXH NN DELEGATIVA > ND>NM EXC NN PARALELA PLENA > ND EXC NN PARALELA PLENA > ND > NM EXC NN COMP PARCIAL>NM EXC NN COMP PLENA >NM EXC NN COM ND REPARTIDA>NM	MINERÍA ELECTRICIDAD PREVENCIÓN (INMUNIZACIONES...) VIGILANCIA EPIDEMIOLOGÍA CONTRALORIA* REGIMEN ELECTORAL* SERVICIO CIVIL NOTARIAS HACIENDA RECURSOS HÍDRICOS RIEGO PROTECCIÓN AMBIENTAL ABASTACIMIENTO DE AGUA ALCANTARILLADO VIVIENDA SERVICIOS HOSPITALARIOS DE PRIMER NIVEL SERVICIOS HOSPITALARIOS DE SEGUNDO NIVEL SERVICIOS HOSPITALARIOS DE TERCER NIVEL
CONCURRENCIA NACIONAL Y SUBNACIONAL	CON PIR NN/ND COMPLETA CON PAR NN/ND CON PAR NN > ND > NM	UNIVERSIDAD EDUCACIÓN PRE ESCOLAR EDUCACIÓN PRIMARIA EDUCACIÓN SECUNDARIA EDUCACIÓN ESPECIAL ENSEÑANZA TÉCNICA ENSEÑANZA DOCENTE ADOLESCENCIA NIÑEZ DISCAPACIDAD INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA TURISMO TRANSPORTE CARRETERO
PREPONDERANCIA DEPARTAMENTAL	EXC ND Exh DELEGABLE > NM EXC EXH ND PRIVATIVA EXC ND Exh DELEGABLE > NM EXC Exh ND COMPARTIDA > NM	AGRICULTURA GANADERÍA GERIÁTRICOS RESIDENCIAS DE REHABILITACIÓN INDUSTRIA MANUFACTURERA GUARDERÍA ORFANATO CENTROS DE ACOGIDA INDIGENTES VULNERABLES ALIMENTACIÓN ESTUDIANTIL

Como se puede observar se ha organizado la presentación mostrando las diferentes fuerzas que asumen los niveles territoriales. Se muestran además las llaves de asignación que como no podía ser de otra manera, pueden repetirse para varios racimos de materias. Existe un extremo de fuerte preponderancia del nivel nacional y otros extremos de fuerte incidencia subnacional y un espacio intermedio donde según este ejemplo caería gran parte de las tareas educativas.

Segunda Parte

Modelo de Articulado Constitucional para el Laboratorio Competencial

Carlos Silvestre Alarcón Mondonio.

Modelo de Articulado Constitucional - Introducción

Se han elaborado cinco modelos de articulado competencial sobre el régimen de distribución y asignación de competencias a los tres niveles de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal.

El primer modelo asume un escenario de modo de Estado compuesto bajo la modalidad “Triterritorial”, en el que los tres niveles de gobierno, Nacional, Departamental y Municipal, tienen la capacidad o aptitud de ser titulares de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance.

El segundo modelo asume un escenario de modo de Estado compuesto bajo la modalidad “Biterritorial”, en el que únicamente los niveles de gobierno Nacional y Departamental, tienen la capacidad o aptitud de ser titulares de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance. En este enfoque, el nivel de gobierno Municipal no tiene reconocida la capacidad o aptitud para ser titular de potestad legislativa. En esta versión los artículos que presentan modificaciones con relación a la versión “Triterritorial”, han sido redactados en negrillas.

El tercer modelo asume un escenario de modo de Estado simple, en el que únicamente el nivel de gobierno Nacional tiene la capacidad o aptitud de ser titular de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance. En este enfoque, los niveles de gobierno Departamental y Municipal no tienen reconocida la capacidad o aptitud para ser titulares de potestad legislativa. En esta versión los artículos que presentan modificaciones con relación a las versiones “Triterritorial” y “Biterritorial”, han sido redactados en negrillas.

El cuarto modelo es una versión modificada del texto de articulado referido al modo de Estado compuesto bajo la modalidad “Triterritorial” en su versión pura de materias competenciales. Varía la presentación y sistemática del articulado; en lugar de redactarlo únicamente en función de las materias competenciales toma como criterio ordenador y clasificador de la redacción un modelo mixto de materias y niveles de gobierno. En esta versión no varían los contenidos y alcances de las temáticas reguladas en la versión pura de materias competenciales.

El quinto modelo es una versión modificada del texto de articulado referido al modo de Estado compuesto bajo la modalidad “Triterritorial” en su versión pura de materias competenciales. Varía la presentación y sistemática del articulado; en lugar de redactarlo únicamente en función de las materias competenciales toma como criterio ordenador y clasificador de la redacción un modelo puro de niveles de gobierno. En esta versión no varían los contenidos y alcances de las temáticas reguladas en la versión pura de materias competenciales.

En todos los modelos se ha incluido una disposición especial sobre convenios públicos entre niveles de gobierno, con rango constitucional, como una técnica constitucional nueva que permite adaptar fácilmente el texto constitucional a los requerimientos y necesidades que se presenten en el ejercicio de las competencias inicialmente programadas y que demandan modificaciones al texto constitucional original, en aquellos aspectos que como la reglamentación y operación no conllevan un cambio estructural en la asignación de las competencias, como sería una modificación a la competencia legislativa que, por su naturaleza y dimensión, requeriría un cambio mediante el procedimiento ordinario de reforma constitucional.

Articulado Modo de estado Compuesto Triterritorial

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS MODO DE ESTADO COMPUESTO TRITERRITORIAL

TITULO I FAMILIA COMPETENCIAL GESTION ESTATAL

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II

**AREA COMPETENCIAL
ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES**

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

**TITULO II
FAMILIA COMPETENCIAL
ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE**

**CAPITULO I
AREA COMPETENCIAL
ECONOMIA**

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de agricultura.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de ganadería.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, privativa (ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN – ND – NM) –

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN – ND – NM) –

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO III FAMILIA COMPETENCIAL SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL EDUCACION

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (ND – NM) -

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III AREA COMPETENCIAL GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) -

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud .
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

DISPOSICION ESPECIAL.- (CONVENIOS PUBLICOS).

- I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.
- II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.
- III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

Modo de Estado Compuesto Biterritorial

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO COMPUESTO BITERRITORIAL

TITULO I FAMILIA COMPETENCIAL GESTION ESTATAL

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

- III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones

definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO II FAMILIA COMPETENCIAL ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL ECONOMIA

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de agricultura.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de ganadería.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.
- IV. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- V. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, privativa (ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d)

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d)

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO III FAMILIA COMPETENCIAL SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL EDUCACION

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (ND – NM) -

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III

AREA COMPETENCIAL GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) -

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud .
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

DISPOSICION ESPECIAL.- (CONVENIOS PUBLICOS).

- I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

- II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.
- III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

Modo de Estado Simple

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS MODO DE ESTADO SIMPLE

TITULO I FAMILIA COMPETENCIAL GESTION ESTATAL

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.
 - III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.
- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

**TITULO II
FAMILIA COMPETENCIAL
ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE**

**CAPITULO I
AREA COMPETENCIAL
ECONOMIA**

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de agricultura.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de agricultura.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, delegativa (NN – ND - NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de ganadería.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de ganadería.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, delegativa (NN - ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

- IV. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de industria manufacturera.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- exclusiva, compartida, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de turismo.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal, por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) –

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de caminos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal, por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) –

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del

medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

**TITULO III
FAMILIA COMPETENCIAL
SOCIEDAD Y CULTURA**

**CAPITULO I
AREA COMPETENCIAL
EDUCACION**

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de investigación científica.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (NN - ND – NM/d)

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III AREA COMPETENCIAL GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d)

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (ND – NM/d) -

DISPOSICION ESPECIAL.- (CONVENIOS PUBLICOS).

- I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.
- II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.
- III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

Modo de Estado Triterritorial – Versión por Materias y Niveles de Gobierno

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS MODO DE ESTADO TRITERRITORIAL (VERSION POR MATERIAS Y NIVELES DE GOBIERNO)

TITULO I FAMILIA COMPETENCIAL GESTION ESTATAL

CAPITULO I AREA COMPETENCIAL SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
 - a) Sistema de Control Fiscal.
 - b) Sistema Electoral.
 - c) Sistema del Servicio Civil.
 - d) Sistema de Notarías.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes materias:
 - a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.
 - b) Sistema Electoral.
 - c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.
 - d) Sistema de Notarías.
- III. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar las siguientes materias:
 - a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.
 - b) Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.
 - c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.
 - d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

ARTICULO 2.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL)

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:
 - a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.
 - b) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:

- a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.
- b) Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.
- c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.
- d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

ARTICULO 3.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

- I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:
 - a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.
 - b) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

**CAPITULO II
AREA COMPETENCIAL
ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES**

ARTICULO 5.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

ARTICULO 6.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

ARTICULO 7.- (GOBIERNO MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

**TITULO II
FAMILIA COMPETENCIAL
ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE**

**CAPITULO I
AREA COMPETENCIAL
ECONOMIA**

ARTICULO 6.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
 - a) Minería.
 - b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.
 - c) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
 - d) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - e) Generación, transmisión y distribución de electricidad.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:
 - a) Minería.
 - b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - c) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
 - d) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - e) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

ARTICULO 7.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar las siguientes políticas:
 - a) Agricultura.
 - b) Ganadería.
 - c) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - d) Industria Manufacturera.
 - e) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

- f) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- II.** El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional:
- a) Minería.
 - b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - c) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

ARTICULO 8.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

- I.** El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
- a) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.
 - b) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.
- II.** El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:
- a) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.
 - b) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.
 - c) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.
- III.** El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:
- a) Agricultura por delegación del Gobierno Departamental.
 - b) Ganadería por delegación del Gobierno Departamental.
 - c) Minería por delegación del Gobierno Nacional.
 - d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua de alcance nacional o departamental, por delegación del Gobierno Nacional o Departamental, respectivamente.
 - e) Generación, transmisión y distribución de electricidad por delegación del Gobierno Nacional.

**CAPITULO II
AREA COMPETENCIAL
MEDIO AMBIENTE**

ARTICULO 9.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

ARTICULO 10.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

ARTICULO 11.- (GOBIERNO MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

**TITULO III
FAMILIA COMPETENCIAL
SOCIEDAD Y CULTURA**

**CAPITULO I
AREA COMPETENCIAL
EDUCACION**

ARTICULO 12.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.

ARTICULO 13.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación

Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
 - a) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.
 - b) Alimentación en los establecimientos educativos.
- III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:
 - a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
 - b) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.
- IV. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:
 - a) Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
 - b) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

ARTICULO 14.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

- I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:
 - a) Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.
 - b) Alimentación en los establecimientos educativos.

CAPITULO II AREA COMPETENCIAL SALUD

ARTICULO 15.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
 - a) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
 - b) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
 - c) Servicios de provisión de agua y alcantarillado.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

- a) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
 - b) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.
- III. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas de servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

ARTICULO 16.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:
- a) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
 - b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
- III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:
- a) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.
 - b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
- IV. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología, por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

ARTICULO 17.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

- I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:
- a) Servicios hospitalarios de primer nivel.
 - b) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:
- a) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del Gobierno Departamental.
 - b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del Gobierno Departamental.

- c) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del Gobierno Nacional.

**CAPITULO III
AREA COMPETENCIAL
GESTION SOCIAL**

ARTICULO 18.- (GOBIERNO NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.

ARTICULO 19.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:
 - a) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
 - b) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

ARTICULO 20.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

- I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas sociales de vivienda.
- III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Departamental:

Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

DISPOSICION ESPECIAL.- (CONVENIOS PUBLICOS).

- I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.
- II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.
- III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

Modos de Estado Triterritorial – Versión por Niveles de Gobierno

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS MODO DE ESTADO TRITERRITORIAL (VERSION POR NIVELES DE GOBIERNO)

CAPITULO I GOBIERNO NACIONAL

ARTICULO 1.- (LEGISLACION NACIONAL).

- I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
 - a) Sistema de Control Fiscal.
 - b) Sistema Electoral.
 - c) Sistema del Servicio Civil.
 - d) Sistema de Notarías.
 - e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.
 - f) Minería.
 - g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.
 - h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
 - i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.
 - k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

- l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.
 - m) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
 - n) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
 - o) Servicios de provisión de agua y alcantarillado.
 - p) Sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de:
- a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
 - b) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

ARTICULO 2.- (REGLAMENTACION NACIONAL). El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

- a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.
- b) Sistema Electoral.
- c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.
- d) Sistema de Notarías.
- e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.
- f) Minería.
- g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.
- h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
- i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
- j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.
- k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

- l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.
- m) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.
- n) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

ARTICULO 3.- (OPERACION NACIONAL). El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar las siguientes políticas:

- a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.
- b) Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.
- c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.
- d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.
- e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.
- f) Minería.
- g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.
- h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.
- i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.
- j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.
- k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.
- l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.
- m) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

CAPITULO II GOBIERNO DEPARTAMENTAL

ARTICULO 4.- (LEGISLACION DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar las siguientes políticas:
- a) Agricultura.
 - a) Ganadería.
 - b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - c) Industria Manufacturera.
 - d) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - e) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - f) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.
 - g) Alimentación en los establecimientos educativos.
 - h) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
 - i) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, las siguientes políticas de desarrollo:
- a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
 - b) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

ARTICULO 5.- (REGLAMENTACION DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

- a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.
- b) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.
- c) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.
- d) Agricultura.
- e) Ganadería.

- f) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- g) Industria Manufacturera.
- h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- i) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
- j) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.
- k) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
- l) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.
- m) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.
- n) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
- o) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
- p) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

ARTICULO 6.- (OPERACION DEPARTAMENTAL).

- I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:
 - a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.
 - b) Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.
 - c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.
 - d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.
 - e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.
 - f) Agricultura.

- g) Ganadería.
 - h) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - i) Industria Manufacturera
 - j) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - k) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.
 - l) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.
 - m) Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.
 - n) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.
 - o) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.
 - p) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.
 - q) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.
 - r) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.
- II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional:
- a) Minería.
 - b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.
 - c) Generación, transmisión y distribución de electricidad.
 - d) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

CAPITULO III GOBIERNO MUNICIPAL

ARTICULO 7.- (LEGISLACION MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

- a) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.
- b) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

ARTICULO 8.- (REGLAMENTACION MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

- a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.
- b) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.
- c) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.
- d) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.
- e) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.
- f) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.
- g) Alimentación en los establecimientos educativos.
- h) Políticas sociales de vivienda.

ARTICULO 9.- (OPERACION MUNICIPAL).

- I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:
 - a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.
 - b) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.
 - c) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.
 - d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.
 - e) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.
 - f) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

- g) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.
 - h) Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.
 - i) Alimentación en los establecimientos educativos.
 - j) Servicios hospitalarios de primer nivel.
 - k) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.
 - l) Sociales de vivienda.
- II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:
- a) Agricultura por delegación del Gobierno Departamental.
 - b) Ganadería por delegación del Gobierno Departamental.
 - c) Minería por delegación del Gobierno Nacional.
 - d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua de alcance nacional o departamental, por delegación del Gobierno Nacional o Departamental, respectivamente.
 - e) Generación, transmisión y distribución de electricidad por delegación del Gobierno Nacional.
 - f) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del Gobierno Departamental.
 - g) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del Gobierno Departamental.
 - h) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del Gobierno Nacional.
 - i) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del Gobierno Departamental.
 - j) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del Gobierno Departamental.

DISPOSICION ESPECIAL.- (CONVENIOS PUBLICOS).

- I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

- II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.
- III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

Tercera Parte

Aplicación de Criterios a Materias Competenciales

Sergio Villarroel Böhr

Aplicación de Criterios a Materias Competenciales - Introducción

Sobre la base del marco teórico descrito en el apartado denominado “*Dinámica de Distribución Competencial*”, en la presente sección se aplican los distintos criterios de asignación a cada una de las materias priorizadas, siguiendo el ordenamiento preestablecido de familia, área competencial y materia.

Familia Competencial: Gestión Estatal

Sistemas Independientes de Control, Regulación y Servicios Civil

Una característica común de todas las materias incluidas dentro de esta área competencial, es que el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada en la provisión de dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal.

Control Fiscal

Esta materia se refiere específicamente al caso de las contralorías y se puede indicar que no existe flexibilidad puesto que no es recomendable que las entidades que ejercen el control fiscal se adapten a circunstancias de política cambiantes en el entorno, sino que más bien deben regirse bajo un único marco legal nacional.

En este caso existen economías de escala y de alcance susceptibles de ser manejadas desde un ámbito nacional o departamental, puesto que resultaría ineficiente contar con contralorías a nivel municipal debido a la inexistencia de una masa crítica de entidades estatales cuyo radio de acción sea exclusivamente local, además del municipio (sólo en el caso de municipios muy grandes puede llegar a justificarse una contraloría local). En cambio, a nivel departamental, sí existe una cantidad considerable de agencias desconcentradas del nivel nacional además de la Prefectura (Ej. oficinas regionales de impuestos, aduanas, etc.), hecho que justifica la existencia de una entidad de control fiscal en este nivel que además puede brindar el servicio a los municipios de su jurisdicción.

En cuanto a las externalidades, los beneficios de la provisión de este bien público no alcanzan a personas no residentes en la jurisdicción correspondiente, es decir, si se efectúa una auditoría a una entidad prefectural los beneficiarios son solamente los residentes del departamento y no los de otra jurisdicción, en consecuencia las externalidades se internalizan ya sea nivel departamental, o en el caso de ministerios u otras reparticiones nacionales, a nivel nacional.

Dado que este bien público es rival, ya que al auditar a una entidad se está dejando de auditar a otra debido a la limitación de recursos y personal, entonces existen costos de congestión que indudablemente pueden ser mejor asumidos por un nivel subnacional.

Por otro lado, no es posible que exista movilidad puesto las entidades estatales como las contralorías subnacionales, se crean para atender a una determinada jurisdicción y no tienen la posibilidad de trasladarse a otra.

Dentro de su jurisdicción, dichas contralorías subnacionales deben efectuar priorizaciones de entidades a ser auditadas, razón por la cual existe la necesidad de focalización de grupos meta.

Por último, en lo que a los criterios socio-políticos se refiere, pueden existir distintos tipos de preferencias en las diferentes jurisdicciones sobre la frecuencia, detalle, intensidad, etc., que es preciso aplicar a las auditorías de las entidades estatales, entonces, existirá la necesidad de adaptación a dichas preferencias desde un nivel subnacional. Cuando existe esta variedad de preferencias, es indudable que el nivel subnacional está en mejores condiciones de identificarlas, hecho que evidencia la presencia del criterio de participación social. Estos dos criterios de necesidad de adaptación a preferencias e identificación de necesidades, requieren a su vez de cierta cercanía y proximidad para una efectiva prestación del servicio, en consecuencia existe también un criterio de subsidiariedad que justifica un descenso de la materia competencial.

En síntesis, se puede indicar que la facultad legislativa debería estar en el nivel nacional así como también la operación y reglamentación cuando se trate de auditorías a entidades estatales cuyo ámbito de acción sea nacional (Ej. ministerios), sin embargo, en el caso de entidades estatales cuyo ámbito de acción se circunscribe a una determinada jurisdicción, se justifica la presencia de contralorías subnacionales que tengan funciones reglamentarias y de operación.

Sistema Electoral

Esta materia está relacionada directamente con las cortes electorales y con el derecho ciudadano de elegir autoridades nacionales y subnacionales a través del voto directo. En este sentido, no existe flexibilidad puesto que el marco legal para ejercer este derecho debe ser uniforme en todo el territorio nacional.

Al igual que en el caso de contralorías, en el sistema electoral existen también economías de escala y de alcance que requieren de una operación a nivel nacional o departamental, puesto que debido a la actual delimitación de circunscripciones electorales resulta más conveniente desde un punto de vista costo-efectividad, proveer el servicio desde alguno de estos dos niveles y no desde el municipal.

En cuanto a las externalidades, los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles, es decir, en el caso de elecciones municipales sólo se benefician los residentes de dicho municipio, en el caso de elecciones prefecturales sólo se benefician los residentes del departamento y en el caso de elecciones nacionales se beneficia toda la población del país. Por lo tanto no existen externalidades espaciales.

Dadas las características de no rivalidad de este bien público, ya que se trata de un servicio universal en el que el uso del bien por parte de una persona no afecta la posibilidad de que otra lo use al mismo tiempo (asumiendo que las mesas de sufragio

no estén llenas), no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la competencia.

Por otro lado, existe movilidad si se tiene en cuenta que puede existir una actitud perversa por parte del ciudadano de trasladarse a otras jurisdicciones para beneficiar más de una vez a candidatos de su preferencia. Desde este punto de vista, se justifica una retención de la competencia a nivel nacional por lo menos en lo que al registro único y control de votantes se refiere.

En este caso, dado que el servicio de votación es universal, no existe la necesidad de focalización de grupos meta, por lo tanto, no se justifica un descenso de la competencia por este criterio.

En cuanto a los criterios socio-políticos, si bien hay subsidiariedad puesto que el servicio debe ser provisto lo más cerca posible al ciudadano, no existen diferencias en cuanto a las preferencias por el tipo de servicio y en consecuencia tampoco la necesidad de identificar las mismas (participación social), ya que la acción de ir a votar tiene las mismas características en cualquier lugar del territorio nacional.

En resumen, tanto la facultad legislativa como la función reglamentaria de esta materia competencial deberían estar en el nivel nacional, así como también la operación cuando se trate de elecciones o referéndums nacionales. En cambio, en el caso de elecciones o referendums subnacionales, sí se justifica la presencia de una instancia descentralizada a nivel departamental, encargada de operar los procesos electorales, tanto prefecturales como municipales.

Servicio Civil

Esta materia guarda una relación directa con el tema laboral pero en el sector público. Si se tiene en cuenta esta característica *laboral*, entonces no existe flexibilidad puesto que el marco legal debe ser definido de manera uniforme para todo el territorio nacional.

En lo que respecta a los criterios de economías de escala y de alcance, por tratarse de un servicio al interior de cada institución (Ej. municipio, prefectura, ministerio, etc.) no se requiere de áreas geográficas mayores a las de la propia jurisdicción para proveer el servicio de forma efectiva, de este modo, ambos criterios darían una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Tampoco existen externalidades, ya que los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles, dependiendo de la entidad estatal que el ciudadano elija para brindar sus servicios profesionales. Por este motivo, este criterio también da una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Si se tiene en cuenta que los cargos disponibles en cualquier entidad estatal son limitados, entonces el consumo de una persona de este servicio sí afecta la cantidad disponible para el consumo de otra, en consecuencia existe rivalidad y por lo tanto costos de congestión que deben ser administrados de la mejor manera posible por cada nivel.

Por otro lado, si se asume un nivel de desempleo reducido en el país, entonces no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para poder acceder a un cargo en alguna entidad estatal subnacional, por lo tanto no habría movilidad y el criterio permitiría bajar la materia en cuestión.

Al ser los sistemas de servicio civil abiertos a cualquier persona que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, no existe la necesidad de focalización de grupos meta y por lo tanto tampoco habría incentivo para un descenso de la materia en cuestión bajo este criterio.

Pasando a los criterios socio-políticos, es posible que las preferencias con respecto a las características particulares de los sistemas de servicio civil sean diferentes entre regiones, ya que algunas jurisdicciones podrían escoger para las entidades de su nivel, modelos más exigentes en cuanto al acceso o mejores remuneraciones en función al desempeño, etc. Existiría entonces la necesidad de adaptación a estos requerimientos y por ende una identificación de necesidades (participación social) de la materia en cuestión, debiendo ambas actividades ser administradas desde un nivel subnacional. Finalmente, se puede indicar que existe también subsidiariedad, ya que el servicio debe necesariamente ser provisto desde el nivel más próximo a los ciudadanos, excepto en el caso de entidades del nivel nacional, que independientemente de su ubicación geográfica, deben seguir siendo administradas bajo un sistema único de servicio civil nacional.

En conclusión, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función a las características propias de diseño, es decir, en función a las particularidades de acceso, promoción y retiro definidas por cada nivel.

Notarías

Esta materia está vinculada principalmente a la protocolización de contratos estatales. En virtud a que dichos contratos se constituyen en instrumentos legales que deben contar con el mismo tratamiento jurídico independientemente del lugar dónde hayan sido protocolizados, no existe flexibilidad.

En este caso no existen economías de escala ni de alcance que promuevan una retención de la materia en el nivel nacional, puesto que para proveer este servicio no se necesita de grandes instalaciones ni de una cantidad mínima de protocolizaciones a partir de la cual recién se justifique la inversión.

Asimismo, tampoco existen externalidades ya que dependiendo del alcance que tengan los contratos estatales (municipal, departamental o nacional), los beneficios llegarán solamente a las personas que residen en cada una de estas jurisdicciones, lo cual permite aceptar bajo este criterio un posible descenso de la materia en cuestión.

Por otro lado, el bien puede ser considerado como no rival sólo mientras el flujo de solicitudes de protocolización no sobrepase la capacidad de atención del personal a cargo. Ya que si este es el caso, existirían costos de congestión que deben ser administrados desde los distintos niveles, dependiendo del alcance del contrato en cuestión.

Respecto a la movilidad, ésta no es factible en este caso ya que todo contrato debe ser protocolizado en el lugar donde se hará efectivo el servicio (del cual es objeto dicho contrato) y no así en una jurisdicción distinta. En consecuencia, este criterio permitiría bajar este bien público de notaría en particular a niveles subnacionales.

Con relación a la focalización de grupos meta, ésta tampoco existe ya que el servicio de notaría debe estar disponible para cualquier persona que solicite una protocolización. En tal sentido, este criterio no justificaría una transferencia a niveles subnacionales.

En cuanto a los criterios socio-políticos, no es posible hablar de heterogeneidad de preferencias ya que la protocolización es un servicio estándar, en consecuencia, tampoco será necesario identificar dichas preferencias o necesidades (participación social) desde niveles subnacionales. Sin embargo, no cabe duda que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde los niveles subnacionales debido a la proximidad con el beneficiario final.

Como opción final, se podría mantener entonces tanto la legislación como la reglamentación en el nivel nacional, permitiendo a cada nivel que opere en función del alcance que tengan los contratos a ser protocolizados.

Asuntos Financieros y Fiscales

Hacienda

El sistema integrado de administración financiera incluye los servicios de tesorería, presupuesto, crédito público y contabilidad. No existe flexibilidad ya que es preciso mantener cierto grado de uniformización al llevar a cabo estas actividades, a fin de lograr una coherencia en el manejo agregado de las finanzas públicas.

En lo que respecta a los criterios de economías de escala y de alcance, por tratarse de actividades de gestión al interior de cada institución (Ej. municipio, prefectura o ministerio de hacienda) no se requiere de áreas geográficas mayores a las de la propia jurisdicción para proveer el servicio de forma efectiva⁸, de este modo, ambos criterios darían una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Tampoco existen externalidades, ya que los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles. Por este motivo, este criterio también da una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Si se tiene en cuenta que la administración financiera al interior de cada entidad no implica un trato directo con el público, a no ser en el caso de recaudación de impuestos que de todos modos se asume que es ágil y eficiente, entonces el consumo de una persona de este servicio no afecta la cantidad disponible para el consumo de otra, en consecuencia, no existe rivalidad y por lo tanto no hay costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia en cuestión.

Por otro lado, exceptuando el tema tributario que es en esencia otra materia (también dentro del área de Asuntos Financieros y Fiscales) y que sí puede ser causa de movilidad, en el caso de los sistemas de administración financiera no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para poder beneficiarse de un manejo más adecuado de dicha administración por parte de los funcionarios a cargo, por ende, este criterio daría una señal de descenso de la materia a niveles subnacionales.

Al ser los sistemas de administración financiera parte de la gestión interna de la entidad, no existe la necesidad de focalización de grupos meta y por lo tanto tampoco habría incentivo para un descenso de la materia en cuestión bajo este criterio.

Pasando a los criterios socio-políticos, no es posible que existan preferencias con respecto a las formas de administración financiera, ya que dicha administración debe

⁸ Nótese que la única excepción se da en el caso de tesorería cuando se administran impuestos complicados que sí cuentan con economías de escala en la recaudación.

tener características uniformes en todos los niveles. En consecuencia, tampoco existirá la necesidad de identificar estas preferencias o necesidades (participación social). Por último, se puede señalar que sí existe subsidiariedad, ya que el servicio debe necesariamente ser provisto desde el nivel más próximo a los ciudadanos, excepto en el caso del ministerio de hacienda que administra las cuentas de alcance nacional.

En conclusión, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función a las características propias de gestión.

Familia Competencial: Economía y Medio Ambiente

Infraestructura Productiva

Caminos

En el caso de caminos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada al momento de construir dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal (dando de este modo lugar a carreteras que la red vial fundamental, de la red vial departamental o de la red vial local).

Adicionalmente, esta materia sí presenta el criterio de flexibilidad, puesto que es preciso adaptar eventualmente el marco legal de cada uno de los tres niveles a circunstancias de política pública cambiantes en el entorno respectivo.

Cuando convergen ambas características, tres tamaños de grupos de beneficiarios y flexibilidad legal en cada uno ellos, los niveles territoriales a los que corresponden dichos tamaños de beneficiarios (en este caso municipal, departamental y nacional) se apropian plenamente de la materia y su provisión se acomoda a todos los requerimientos propios del nivel, por ejemplo, en el caso de la red vial departamental, se da por sobreentendido que la construcción de las carreteras está de acuerdo a economías de escala y economías de alcance que aseguran una provisión costo-efectiva desde dicho nivel intermedio.

Esta misma equivalencia se repite para el resto de criterios de asignación (externalidades, preferencias, participación social, etc.) y los niveles territoriales respectivos.

Teniendo en cuenta estas características particulares, la sugerencia final es lógicamente que los tres niveles se hagan cargo de la legislación, reglamentación y operación, dentro de sus respectivas escalas de provisión.

Recursos Hídricos y Riego

Al igual que en caminos, el tamaño de los grupos de beneficiarios de sistemas de riego está en función a la escala empleada al momento de construir dichos sistemas, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal. Sin embargo, debido al vínculo directo que existe entre un sistema de riego y el recurso agua, no es posible hablar de la presencia de flexibilidad, ya que al ser todo recurso natural de propiedad del nivel nacional, éste se reserva para sí la facultad legislativa.

Respecto a los criterios de asignación, en este caso también existe una coincidencia plena entre los requerimientos típicos del nivel y las características propias de cada criterio.

De este modo, la sugerencia final sería la de mantener la legislación en el nivel nacional y permitir a cada nivel que reglamente y opere en función a su respectiva escala de provisión.

Generación y Transmisión de Electricidad

Dado que la generación y posterior transmisión⁹ de energía a gran escala está siempre ligada al uso de algún recurso natural (Ej. agua a través de centrales hidroeléctricas o motores de generación a diesel u otro combustible), no existe flexibilidad ya que la legislación de dichos recursos naturales debe permanecer en el nivel que detenta la propiedad de los mismos, es decir, en el nivel nacional.

Exceptuando los casos en los que se genera energía a través de pequeños motores a diesel, esta materia se caracteriza por contar con fuertes economías de escala y alcance en la producción, ya que se requiere de inversiones iniciales altas que sólo se justifican a partir de cierta cantidad mínima de futuras conexiones. Las jurisdicciones que están en condiciones de lograr una provisión costo-efectiva de este bien, son la nacional o la departamental. Del mismo modo, existen externalidades espaciales que sólo pueden ser internalizadas ya sea desde el nivel nacional o departamental.

Por otro lado, al tratarse de un bien que no presenta rivalidad ya que puede ser consumido al mismo tiempo por varias personas y en la misma magnitud, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia a niveles subnacionales.

En cuanto a la movilidad, los consumidores finales por lo general no tienen conocimiento de la fuente que genera la electricidad que consumen o cómo se la transporta, en consecuencia, no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para beneficiarse de una mejor generación o transmisión de electricidad.

Tampoco se requiere de la focalización de grupos meta a través de niveles subnacionales, ya que en la etapa de generación o transmisión no es posible direccionar ningún tipo de consumo final de la energía.

Para concluir, los criterios socio-políticos señalan que al no existir comúnmente información sobre la fuente que origina la electricidad, ni tampoco sobre la forma en la que es transportada la misma, difícilmente existirán preferencias heterogéneas entre las distintas jurisdicciones, por ende, no habrá necesidad de identificar las mismas a través de participación social. En cambio, con respecto a la subsidiariedad, sí es posible identificar cierta importancia de la cercanía pero desde el nivel departamental, a fin de lograr una provisión más efectiva en última instancia.

En resumen, se puede indicar que el nivel nacional debería mantener la facultad legislativa y la función de reglamentar, así como también la posibilidad de operar proyectos de escala nacional. Por su parte, el nivel departamental debería poder operar todo el resto de proyectos de escala subnacional, excepto aquellos muy

⁹ No se debe confundir transmisión con distribución, puesto que se trata de materias complementarias pero de rasgos muy diferentes.

pequeños que generan energía a mediante motores a diesel de poca capacidad, los cuales pueden ser operados por delegación desde el nivel municipal.

Distribución de Electricidad

Esta materia se refiere a la distribución final de energía hasta el hogar o establecimiento productivo del consumidor, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es definitivamente local.

No existe flexibilidad ya que se trata de un servicio básico cuya provisión es de interés nacional y no puede estar sujeta a circunstancias cambiantes de política pública del entorno.

Como en todas las redes de distribución, una vez tendida la misma el costo marginal de conectar a un consumidor adicional es prácticamente cero. Este hecho pone de manifiesto cierto grado de economías de escala que sumadas a la existencia de ciertas economías de alcance, podrían dar la impresión de que se requieren jurisdicciones mayores a las locales para lograr una provisión costo-efectiva. No obstante, por lo general esta limitante es resuelta a nivel municipal, excepto en los casos de grandes ciudades capitales donde la red de distribución abarca a varios municipios para abastecer otras concentraciones importantes de población que se encuentran dispersas en el área metropolitana.

Asimismo, no existen externalidades ya que el consumo final de la electricidad está claramente localizado en el domicilio o establecimiento productivo del individuo, no existiendo forma de que el beneficio alcance a alcance a personas no residentes en la jurisdicción local.

Si la fuente de energía es lo suficientemente grande, se asume que el bien es no rival, puesto que la electricidad puede ser consumida al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad. Por lo tanto, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia competencial.

En cuanto a la movilidad, si una persona no cuenta con luz en una determinada jurisdicción, entonces es posible que opte por un traslado definitivo a otra jurisdicción para acceder a este servicio, pero si se toma en cuenta al servicio de distribución como tal, existe muy poca probabilidad de que un individuo que ya cuenta con luz, decida cambiarse de jurisdicción sólo para beneficiarse de otro tipo de distribución que le proporcionará la misma luz. En este último caso no existe movilidad y la materia podría ser asimilada por el nivel local.

Por otro lado, el tendido de la red de distribución sí requiere de una focalización o priorización de grupos meta a los cuales se beneficiará primero. Dicha actividad de focalización, justifica un descenso de la competencia al nivel local.

Para finalizar, los criterios socio-políticos muestran que si bien no existen preferencias por la red de distribución como tal, sí existen diferencias en cuanto al servicio que presta la cooperativa encargada de administrar la red, en consecuencia, será necesario también identificar dichas preferencias a través de mecanismos de participación social. Además, es indudable que existe subsidiariedad puesto que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel más próximo al ciudadano, que es el local. Como se puede apreciar, los tres criterios sugieren una asignación de la materia al nivel local o municipal.

En conclusión, el nivel nacional debería hacerse cargo de la facultad legislativa y también de la función de reglamentar, principalmente por razones de estándares técnicos mínimos en la provisión, dejando al nivel municipal la responsabilidad de operar toda la materia en cuestión.

Economía

En este caso en particular, antes de proceder con el análisis de aplicación de criterios, es preciso hacer algunas aclaraciones. En primer lugar se entenderá que todas las materias incluidas dentro de esta área competencial, implican acciones del Estado (en cualquiera de los tres niveles) orientadas a promover el desarrollo productivo de alguna rama de la actividad económica. Dichas acciones del Estado pueden ser clasificadas en seis grandes categorías: i) aquellas destinadas a corregir fallas de mercado (Ej. superintendencias de regulación, leyes de promoción de la competencia y defensa del consumidor, etc.); ii) las intervenciones orientadas a corregir fallas de coordinación (Ej. reducción de costos de transacción brindando seguridad jurídica, creación de espacios de concertación público privados, introducción de sistemas de pesos y medidas, etc.); iii) las medidas que implican incentivos tributarios (Ej. CEDEIMs, RITEX, Zonas Francas, etc.); iv) las compras de gobierno (Ej. el compra boliviano); v) los acuerdos público-privados o public-private partnerships; y vi) las intervenciones microeconómicas a través de proyectos de inversión específicos, que tienen como objetivo mejorar la productividad de los factores de producción, es decir, capital, trabajo o tecnología (Ej. capacitación de recursos humanos, facilidades de acceso a recursos financieros, transferencia de tecnología, etc.).

De todas estas categorías, las cinco primeras corresponden a otras áreas competenciales y sólo la última será objeto de análisis en el presente subtítulo.

Hecha esta aclaración, es bueno comenzar destacando que las materias de agricultura, ganadería, minería e industria manufacturera, presentan las mismas características en lo que a la aplicación de criterios se refiere, ya que en todos estos sectores se estaría hablando de las ya mencionadas intervenciones a través de proyectos de inversión específicos, destinados a mejorar la productividad de los factores de producción.

En todos los casos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es exactamente igual al radio de acción del proyecto de inversión específico, es decir, se trata de bienes públicos de carácter subnacional.

Por otro lado, se evidencia la presencia de una alta flexibilidad, ya que dichas intervenciones a través de proyectos, deben con mucha frecuencia tener la capacidad de adaptación inmediata a circunstancias de política cambiantes en los distintos mercados que son muy dinámicos¹⁰ y competitivos.

La mayoría de estos proyectos de inversión, cuentan con economías de escala y de alcance que requieren de una jurisdicción supramunicipal para lograr una provisión costo-efectiva.

¹⁰ No debe perderse de vista que en el caso de agricultura y minería, los recursos naturales vinculados a estas actividades productivas (tierra y minerales respectivamente), corresponden a otras áreas competenciales y tienen un tratamiento diferente desde el punto de vista del criterio de flexibilidad.

Al mismo tiempo, es de interés de los gobiernos subnacionales que implementan dichos proyectos de inversión, que existan externalidades positivas, principalmente de difusión tecnológica, hacia el resto de empresas del sector.

Dado que los recursos siempre son escasos en los gobiernos subnacionales, todos los proyectos de inversión de desarrollo productivo son rivales¹¹, ya que el consumo de un determinado grupo de beneficiarios afecta la cantidad disponible del bien para el consumo de otros, en consecuencia, existirán costos de congestión que justifican un descenso de la materia a niveles subnacionales.

También es muy posible que exista movilidad entre jurisdicciones, ya que la localización de actividades productivas está en función, entre otros factores, a los beneficios que se puede obtener de cada gobierno subnacional en cuanto a medias de promoción de desarrollo productivo. Desde este punto de vista, este criterio sugeriría una retención de la materia en el nivel nacional.

Si se tiene en cuenta una vez más el hecho de que los recursos son escasos en los gobiernos subnacionales y por ende es necesario ser selectivo en la implementación de proyectos de inversión estratégicos, se evidencia la necesidad de contar con una focalización de grupos meta que debe ser efectivizada desde niveles subnacionales.

Por último, aplicando los criterios socio-políticos, se puede apreciar que indudablemente existirá una gran variedad de preferencias por distintos tipos de acciones de fomento productivo, en función a las distintas necesidades de los productores. Esta variedad de preferencias requerirá a su vez de un mecanismo de participación social para identificar las mismas, en consecuencia, ambos criterios sugieren una transferencia de la materia en cuestión a niveles subnacionales. Finalmente, el criterio de subsidiariedad pone de manifiesto una vez más que el bien puede ser provisto de mejor manera desde un nivel lo más cercano posible al ciudadano.

En resumen, todo el análisis apunta a que la legislación sea manejada desde el nivel departamental. Por su parte, la reglamentación y operación podrían ser de responsabilidad tanto del nivel departamental como del municipal, tomando en cuenta que en las áreas rurales (alejadas de la instancia prefectural), los niveles locales pueden hacer mucho por promover las actividades agrícolas y ganaderas, asimismo, en las áreas urbanas densamente pobladas, los municipios (que por lo general son bastante grandes y cuentan con recursos suficientes) pueden también jugar un papel preponderantes en la promoción de la actividad manufacturera.

Turismo

En el caso de esta materia competencial sucede exactamente lo mismo que en el tema de caminos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada al momento de proveer dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal.

Del mismo modo, esta materia sí presenta el criterio de flexibilidad, puesto que es preciso adaptar eventualmente el marco legal de cada uno de los tres niveles a circunstancias de política pública cambiantes en el entorno respectivo.

¹¹ Nótese que algunas intervenciones que no son rivales, como los incentivos tributarios o la corrección de fallas de coordinación, son tratadas en áreas competenciales distintas como se indicó al inicio del subtítulo.

Cómo se explicó anteriormente, cuando convergen ambas características, tres tamaños de grupos de beneficiarios y flexibilidad legal en cada uno ellos, los niveles territoriales a los que corresponden dichos tamaños de beneficiarios (en este caso municipal, departamental y nacional) se apropian plenamente de la materia y su provisión se acomoda a todos los requerimientos propios del nivel, por ejemplo, en el caso de la promoción de turismo a nivel departamental, se da por sobreentendido que las acciones llevadas a cabo están de acuerdo a economías de escala y economías de alcance que aseguran una provisión costo-efectiva desde dicho nivel intermedio.

Teniendo en cuenta estas características particulares, la sugerencia final es lógicamente que los tres niveles se hagan cargo de la legislación, reglamentación y operación, dentro de sus respectivas escalas de provisión.

Medio Ambiente

Las tres materias priorizadas dentro de esta área competencial (desechos sólidos, desechos líquidos y ambiente limpio) tienen características comunes y no presentan flexibilidad puesto que el tema de medio ambiente es de incumbencia nacional y el marco legal debe ser único. Además, el tamaño del grupo que se beneficia de estas materias puede ser nacional o departamental.

En primer lugar, las tres materias cuentan con economías de escala y de alcance en el manejo, ya que se requiere de jurisdicciones nacionales o mínimamente departamentales para lograr una provisión costo-efectiva del servicio. Además, las tres materias se caracterizan por generar externalidades negativas que sólo pueden ser internalizadas desde el nivel nacional o en algunos casos desde el nivel departamental¹².

Dado que las tres materias presentan características de no rivalidad al poder ser consumidas al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso a niveles subnacionales.

Cuando no existe un deterioro ambiental considerable, es poco probable que se de un fenómeno de movilidad definitiva entre jurisdicciones para poder beneficiarse de mejores manejos de desechos sólidos o líquidos. En consecuencia, la señal que da este criterio es la de asignar la materia a niveles locales.

Para un adecuado manejo de la gestión ambiental, se hace imprescindible focalizar las fuentes de mayor contaminación al interior de una determinada jurisdicción. Esta actividad es evidentemente mejor realizada desde un nivel subnacional, por tanto, el criterio sugiere un descenso de la materia en cuestión.

Por último, en lo que a los criterios socio-políticos se refiere, es poco probable que la población tenga preferencias variadas sobre la forma en la cual deben manejarse los desechos sólidos, puesto que no cuenta con formación especializada en el tema. Por lo general, el interés radica en que se solucione el problema de dichos desechos, indistintamente de la técnica que vaya a ser empleada en el proceso. Al no existir entonces heterogeneidad de preferencias, tampoco existe la necesidad de identificarlas desde niveles subnacionales, por ende, ambos criterios apuntan hacia la retención de la materia en el nivel nacional. Respecto a la subsidiariedad, es innegable

¹² Debe tenerse en cuenta que en el caso de desechos sólidos, la primera impresión es que la externalidad no trasciende los límites de una determinada jurisdicción. Sin embargo, al filtrarse el agua a través de los rellenos sanitarios, la misma puede contaminarse y circular hasta otras jurisdicciones.

que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde los niveles subnacionales que son los más próximos a la fuente de contaminación.

En síntesis, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función al alcance de los efectos contaminantes.

Familia: Social y Cultura

Salud

Un primer grupo de materias dentro de esta área competencial, que guardan características de asignación similares, es el compuesto por los servicios hospitalarios (en los tres niveles), los geriátricos y las residencias de convalecencia y rehabilitación. En todas estas materias es el paciente el que acude al centro de atención.

No existe flexibilidad puesto que al tratarse de materias sociales de interés común, el marco legal debe ser uniforme y establecido desde el nivel nacional.

El tamaño del grupo que se beneficia de dichas materias es de alcance subnacional, ya que está siempre circunscrito al radio de acción de los centros de atención.

Con excepción de la atención hospitalaria de primer nivel, todas las demás materias cuentan con economías de escala y de alcance puesto que la inversión en equipos y personal especializado se justifica sólo a partir de cierta cantidad mínima de pacientes. Por lo general, el nivel territorial a través del cual se puede lograr una provisión costo-efectiva, no necesariamente es el nacional, sino más bien el departamental.

Estas materias también presentan externalidades, una vez más exceptuando la atención hospitalaria de primer nivel, que también son susceptibles de ser internalizadas desde el nivel departamental.

Debido a la capacidad limitada de todos estos centros de atención, existe rivalidad puesto que el consumo del bien por parte de una persona reduce la cantidad disponible para el consumo de otra. En consecuencia, pueden existir costos de congestión que son mejor administrados por el nivel departamental, excepto nuevamente en el caso de la atención hospitalaria de primer nivel, ya que dichos costos de congestión tendrían que ser manejados por el nivel municipal.

En cuanto a la movilidad, dado que se trata de servicios de atención que son demandados cada cierto tiempo, es posible que exista el incentivo para trasladarse temporalmente de una jurisdicción a otra (salvo en el caso de prestaciones sencillas provistas por centros hospitalarios de primer nivel) para poder beneficiarse de mejores prestaciones. No obstante, esta movilidad puede ser controlada desde el nivel departamental.

Partiendo del principio de que el acceso a la salud debe ser de carácter universal en la medida de las posibilidades, no debería existir la necesidad de focalización de grupos meta, y por ende, la necesidad de transferir la materia en cuestión (con base en este criterio) a niveles subnacionales.

Por último, los criterios socio-políticos sugieren que al existir preferencias diferenciadas con respecto al tipo de servicio que desea cada individuo, y en consecuencia, la necesidad de identificar las mismas a través de mecanismos de

participación social, resulta conveniente que sea el nivel departamental (y en el caso de la atención primaria el nivel municipal) el que se haga cargo de estas materias. También existe subsidiariedad, ya que la provisión es más efectiva en la medida que se aproxima al individuo.

En conclusión, la facultad legislativa debería permanecer en el nivel nacional y la función reglamentaria de todas estas materias en el nivel departamental. Además, el nivel departamental debería operar los servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel, los geriátricos y las residencias de convalecencia y rehabilitación, mientras que el nivel municipal debería tener la responsabilidad de operar los servicios hospitalarios de primer nivel.

Prevención y Vigilancia

En el caso de esta materia, prácticamente todos los criterios (con excepción de los de focalización de grupos meta y flexibilidad, coinciden en que se trata de un bien público de características puramente nacionales. Por este motivo, tanto la legislación como la reglamentación y la operación, deberían estar en el nivel nacional, con la posibilidad de que tanto el nivel departamental como el municipal operen también pero por delegación del nivel nacional.

Educación

Un primer grupo de materias de educación preescolar, primaria, secundaria y especial, muestran características de asignación similares, así como también un segundo grupo compuesto por las materias de educación universitaria, técnica y docente.

Todas estas materias requieren de cierto grado de uniformización básico pero a su vez presentan el criterio de flexibilidad, puesto que existe una necesidad de adaptación del marco legal a circunstancias de política cambiantes en el entorno.

Por otro lado, el tamaño del grupo que se beneficia de dichas materias es siempre de ámbito subnacional.

En cuanto a los criterios de economías de escala y alcance, sólo están presentes en los casos de universidades, centros técnicos y de formación docente, debido a la necesidad de especialización e inversiones más elevadas que requieren dichas materias. En el resto de los casos, no es posible afirmar que existan este tipo de economías de escala o alcance.

Con relación a las externalidades, éstas están presentes en todas las materias de educación ya que los beneficios de la provisión de una adecuada formación, repercuten indudablemente en otras jurisdicciones.

Dada la característica de rivalidad existente en todas las materias de educación, debido a las plazas limitadas con las que cuentan los centros de enseñanza, existirán costos de congestión en todos los casos, mismos que son mejor administrados desde los niveles subnacionales.

Respecto a la movilidad, sólo en los casos de enseñanza universitaria, técnica y docente, es posible considerar un traslado de mediano plazo a otras jurisdicciones a fin de beneficiarse de una mejor calidad del servicio, en el resto de las materias de educación básica y especial, es muy poco probable que exista un incentivo para trasladarse a otras jurisdicciones, básicamente por el tema de edad y dependencia de los alumnos de los padres.

Si se parte del principio de que el acceso a la educación debe ser universal, entonces no existirá la necesidad de focalización de grupos meta, a no ser en el caso de educación especial que si requiere de cierta identificación particular de beneficiarios.

En lo que a los criterios socio-políticos se refiere, evidentemente existirán preferencias variadas entre las distintas jurisdicciones en los casos de educación universitaria, técnica y docente, pero no así en los otros casos de educación básica donde la enseñanza es más uniforme. En consecuencia, se necesitará mecanismos de participación social para identificar las preferencias del primer grupo pero no del segundo. Por último, el criterio de subsidiariedad se aplica a todas las materias de educación, con la diferencia de que en el caso de la enseñanza básica y especial el bien puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel municipal, mientras que en el caso de la enseñanza universitaria, técnica y docente el servicio es indudablemente mejor provisto desde el nivel departamental.

Por todo lo expuesto anteriormente, la recomendación que surge luego de la aplicación de los criterios, es la de mantener una legislación básica a nivel nacional y permitir al nivel departamental que emita su propia legislación de desarrollo sobre la base del marco legal definido en el nivel superior. Adicionalmente, el nivel departamental tendría también bajo su responsabilidad la función de reglamentar todas las materias y operar específicamente las de educación universitaria, técnica y docente.

Por su parte el municipio quedaría encargado solamente de operar las materias de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y educación especial, ésta última muy posiblemente por delegación del nivel departamental

Investigación Científica

Otra materia priorizada dentro de esta área competencial, es la investigación científica. En este caso en particular, la materia no está relacionada con la investigación científica aplicada (esta investigación aplicada ya fue considerada anteriormente como parte de los factores de producción dentro del área competencial de economía), sino más bien con la investigación científica pura (Ej. química, física, etc.).

El tamaño del grupo que se beneficia de un bien de estas características es normalmente de ámbito nacional, ya que no se trata de una investigación orientada a un sector en particular, sino más bien al conjunto de ciencias en general que tienen presencia en todo el territorio del país. Una vez que se logra algún descubrimiento, cada sector continúa con una segunda fase de investigación aplicada, que le permitirá recién aprovechar el descubrimiento para fines de incremento de la productividad.

Debido al manipuleo de átomos y moléculas que normalmente implica este tipo de investigación pura, no existe flexibilidad puesto que el nivel nacional está en la obligación de establecer garantías para que se lleve a cabo una manipulación prudente de este tipo de partículas que eventualmente terminarán en algún producto terminado en el mercado, luego de efectuado el proceso de investigación científica aplicada.

Teniendo en cuenta los altos costos de inversión y elevado nivel de especialización que requieren este tipo de investigaciones, es un hecho que existen significativas economías de escala y de alcance que sólo pueden ser asumidas por el nivel nacional o eventualmente el nivel departamental.

También existen externalidades, mayormente positivas, que es mejor administrarlas desde el nivel nacional (Ej. derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos), a fin de promover la convergencia tecnológica de todas las regiones y evitar el beneficio unilateral de sólo algunas de éstas.

Dada la escasez de recursos financieros en todos los países en vías de desarrollo, este bien se convierte en rival puesto al destinar los fondos para una determinada investigación, reduce automáticamente la cantidad disponible para llevar adelante otra. En este sentido, existe la posibilidad de que aparezcan costos de congestión que tienden a bajar la materia al nivel departamental.

En condiciones de asimetría tecnológica entre regiones, sí existiría movilidad en el caso de este bien para poder beneficiarse de descubrimientos efectuados en otras jurisdicciones. Por este motivo, los países suelen poner el descubrimiento a disposición de todo el territorio nacional, a fin de evitar traslados de una jurisdicción a otra.

Por las condiciones de escasez de recursos financieros, expuestas anteriormente, es preciso efectuar cierta priorización inicial de algunas líneas de investigación, lo cual da una señal de un posible descenso de la materia al nivel departamental.

En cuanto a los criterios socio-políticos, es muy difícil que existan variedad de preferencias entre regiones sobre este tipo de investigaciones puras, principalmente debido al alto grado de especialización que se requiere para poder diferenciar entre las distintas opciones. Como consecuencia de este hecho, tampoco se necesitaría de mecanismos de participación social para identificar dichas preferencias. Por último, no se puede afirmar que exista subsidiariedad, puesto que al ser los descubrimientos en esencia de todo el país en su conjunto, no se requeriría de un grado de proximidad para que la provisión sea efectiva.

En definitiva, la recomendación que surge luego de la aplicación de los criterios, es la de mantener la facultad legislativa en el nivel nacional, así como también la función reglamentaria y la opción de poder operar. Por su parte, el nivel departamental también podría hacerse cargo de la función reglamentaria y de la operación, en algunos casos particulares de en los que la escala así lo requiera.

Complementación Alimentaria Estudiantil

En el caso de esta materia que está principalmente relacionada con el tema del desayuno escolar, absolutamente todos los criterios coinciden en que se trata de un bien público de características puramente locales. Por este motivo, tanto la legislación como la reglamentación y la operación, deberían estar en el nivel municipal.

Saneamiento Básico

En líneas generales, el servicio de saneamiento básico incluye las materias de distribución de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y desechos líquidos. Teniendo en cuenta que las dos últimas materias ya fueron tratadas con anterioridad en el área competencial de Medio Ambiente, en el presente subtítulo sólo se abordaran las dos primeras.

Distribución de Agua Potable y Alcantarillado

Ambas materias están relacionadas con el consumo final por parte del individuo, ya sea en su hogar o en un establecimiento productivo, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es definitivamente local¹³.

No existe flexibilidad ya que se trata de servicios básicos cuya provisión es de interés nacional y no puede estar sujeta a circunstancias cambiantes de política pública del entorno.

Como en todas las redes de distribución o recolección, una vez tendida la misma el costo marginal de conectar a un consumidor adicional es prácticamente cero. Este hecho pone de manifiesto cierto grado de economías de escala que sumadas a la existencia de ciertas economías de alcance, podrían dar la impresión de que se requieren jurisdicciones mayores a las locales para lograr una provisión costo-efectiva. No obstante, por lo general esta limitante es resuelta a nivel municipal, excepto en los casos de grandes ciudades capitales donde las redes abarcan a varios municipios para abastecer otras concentraciones importantes de población que se encuentran dispersas en el área metropolitana.

Existen externalidades por tratarse de fluidos que pueden llegar a otras jurisdicciones, debiendo internalizarse los mismos ya sea a nivel departamental o nacional.

Si las redes tienen la capacidad instalada suficiente, se asume que ambos bienes son no rivales, puesto que los mismos pueden ser consumidos al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad. Por lo tanto, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia competencial.

En cuanto a la movilidad, si una persona no cuenta con ambos servicios en una determinada jurisdicción, entonces es posible que opte por un traslado definitivo a otra jurisdicción para acceder a los mismos, pero si se toma en cuenta a las redes como tales, existe muy poca probabilidad de que un individuo que ya cuenta con acceso, decida cambiarse de jurisdicción sólo para beneficiarse de otro tipo de redes de distribución o recolección que le proporcionarán el mismo servicio. En este último caso no existiría movilidad y las materias podrían ser asimiladas por el nivel local.

Por otro lado, el tendido de redes sí requiere de una focalización o priorización de grupos meta a los cuales se beneficiará primero. Dicha actividad de focalización, justifica un descenso de la competencia al nivel local.

Para finalizar, los criterios socio-políticos muestran que si bien no existen preferencias por las redes como tales, sí existen diferencias en cuanto al servicio que prestan las empresas encargadas de administrar las redes, en consecuencia, será necesario también identificar dichas preferencias a través de mecanismos de participación social. Además, es indudable que existe subsidiariedad puesto que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel más próximo al ciudadano, que es el local. Como se puede apreciar, los tres criterios sugieren una asignación de la materia al nivel local o municipal.

En conclusión, el nivel nacional debería hacerse cargo de la facultad legislativa y también de la función de reglamentar, principalmente por razones de estándares técnicos mínimos en la provisión, dejando al nivel municipal la responsabilidad de operar toda la materia en cuestión.

¹³ El tema del agua como recurso natural, ya fue abordado como materia competencial aparte en el subtítulo de recursos hídricos y riego.

Protección Social

Las materias incluidas dentro de esta área competencial, que guardan relación con un grupo focal dentro de la población, es decir, adolescentes, niños, discapacitados, indigentes y grupos vulnerables, están relacionadas principalmente con derechos de estos grupos y medidas de asistencia directa a través de subsidios u otro tipo de instrumentos de alcance individual. En este sentido, por tratarse de un bien social de interés nacional y básicamente de derechos que les corresponden por igual a todos estos grupos focales a lo largo de todo el territorio del país, se puede asumir que el tamaño del grupo que se beneficia es de ámbito nacional.

En cambio, el resto de materias como vivienda, guarderías, orfanatos y centros de acogida, están relacionadas con infraestructuras físicas que también brindan un servicio de protección social, pero a una cierta cantidad de individuos en función a una capacidad instalada, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es de ámbito local.

La mayoría de los criterios de asignación, exceptuando los costos de congestión y la movilidad, tienen características idénticas en todas las materias.

Por un lado, no existe flexibilidad ya que se trata de un bien social cuyo marco legal debe ser uniforme en todo el territorio nacional.

Tampoco existen economías de escala o de alcance, ya que al ser la provisión de carácter universal al interior de los grupos focales, no se requiere de un número mínimo de beneficiarios a partir del cual recién se justifique la provisión del servicio. Nótese que en el caso de infraestructura de acogida o vivienda, a pesar de existir una inversión inicial, ésta puede fácilmente ser provista de manera costo-efectiva desde un nivel jurisdiccional local, ya que no se trata de un servicio especializado que requiera de procesos complejos manejables sólo desde una escala territorial superior.

Las externalidades también están ausentes, puesto que una vez provisto el bien a un individuo desde un nivel local, los beneficios de dicha provisión no alcanzan a personas no residentes en la misma jurisdicción.

A pesar de que el servicio es universal al interior de los grupos meta, existe la necesidad de focalizar previamente dichos grupos metas a través de una jurisdicción local.

Por lo general, existen marcadas diferencias entre los distintos individuos de dichos grupos focales, en función a las expectativas que tengan cada uno de ellos. Tanto esta variedad de preferencias como la necesidad de identificarlas, requieren de la intervención de niveles subnacionales. Adicionalmente, la provisión de todo mecanismo de protección social tiene necesariamente características de subsidiariedad, debido a la necesidad de proximidad con el individuo o beneficiario final.

En el caso de la movilidad, es muy probable que los grupos focales se vean motivados a trasladarse a otras jurisdicciones si es que existiesen diferencias en los beneficios a los cuales se puede acceder (excepto en el caso de guarderías y vivienda donde por lo general existe una fuerte tendencia a permanecer en el lugar de origen), por lo tanto, este criterio promueve una retención de la competencia en el nivel nacional.

Para concluir, en el caso de las materias que implican una infraestructura física, como vivienda, guarderías, orfanatos y centros de acogida, obviamente se trata de bienes

rivales ya que la capacidad de dichas construcciones es siempre limitada, por ende, existirán costos de congestión que pueden ser mejor administrados desde el nivel local. Por su parte, las materias relacionadas con los derechos de los grupos focales en general, no cuentan con este tipo de rivalidad, ya que en lo posible el bien debe ser de carácter universal al interior de dicho grupos, evitando así la presencia de costos de congestión y en consecuencia la necesidad de transferir las materias a niveles subnacionales.

En síntesis, el nivel nacional debería retener la legislación de todas estas materias de interés social y el nivel municipal asumir tanto la reglamentación como la operación de las mismas de manera plena.

Matriz de Criterios de Asignación

MATERIA COMPETENCIAL	TIPO DE BIEN			CRITERIOS DE ASIGNACION COMPETENCIAL										
	Puro o Impuro			Nacional o Subnacional	Economías de escala	Economías de alcance	Externas- lidades	Costos de Conges- tión	Movilidad	Focalización grupos meta	Preferen- cias	Subsidia- riedad	Flexibi- lidad	Participa- ción social
	Rival	Exclu- yente	Resul- tado											
Contraloría*	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	D / M	D	D / M	D	D	D	N	D
Electoral*	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	D / M	N	N	N	N	D	N	N
Servicio Civil	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N / D / M	D / M	N	D / M	D / M	N	D / M
Notarías	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N / D / M	D / M	N	N	D / M	N	N
Hacienda	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N	D / M	N	N	D / M	N	N
Agricultura	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Ganadería	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Minería	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Recursos hídricos	SI	NO	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	NO	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	N	D
	SI	NO	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Riego	SI	NO	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	NO	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	N	D
Industria manufacturera	SI	NO	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Turismo	SI	SI	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	SI	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
	SI	SI	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Caminos	NO	SI	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	NO	SI	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
	NO	NO	Puro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Generación y transmisión de electricidad	NO	NO	Puro	Nacional / Departamental	N / D	N / D	N / D	N	M	N	N	D	N	N
Distribución de electricidad	NO	SI	Impuro	Municipal	D / M	D / M	M	N	M	M	M	M	N	M
Desechos sólidos	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Desechos líquidos	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Ambiente limpio	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Universidad	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Educación pre escolar	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación primaria	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación secundaria	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación especial	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	D / M	N	M	N	N
Investigación científica	SI	SI	Impuro	Nacional / Departamental	N / D	N / D	N	D	N	D	N	D	N	N
Enseñanza técnica	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	D	D
Enseñanza docente	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Complementación alimentaria estudiantil	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Servicios Hospitalarios de primer nivel	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	N	M	M	N	M
Servicios hospitalarios de segundo nivel	SI	NO	Impuro	Subnacional	D	D	D	D	D	N	D	D	N	D
Servicios hospitalarios de tercer nivel	SI	NO	Impuro	Subnacional	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Brigadas móviles	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D	M	D / M	N	D	N	D
Geriátricos	SI	NO	Impuro	Local	D	D	D	D	D	N	D	D	N	D
Residencias de convalecencia y rehabilitación	SI	NO	Impuro	Local	D	D	D	D	D	N	D	D	M	D
Bancos de sangre	SI	NO	Impuro	Local	N / D	N / D	N / D	D / M	M	N	N	D / M	N	D / M
Prevención (inmunización, inoculación)	NO	NO	Puro	Nacional	N	N	N	N	N	M	N	M	N	N
Vigilancia (nutrición, salud infantil, epidemiología)	NO	NO	Puro	Nacional	N	N	N	N	N	M	N	M	N	N
Distribución de agua	NO	SI	Impuro	Local	D / M	D / M	N / D	N	M	M	M	M	N	M
Alcantarillado	NO	NO	Puro	Local	D / M	D / M	N / D	N	M	M	M	M	N	M
Adolescencia	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Niñez	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Vivienda	SI	SI	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Discapacidad	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Guardería	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Orfanato	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	N	M	M	M	N	M
Centros de acogida	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	N	M	M	M	N	M
Indigentes	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Grupos vulnerables (adictos, refugiados, etc.)	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M

Cuarta Parte

Consideraciones de la Dimensión del Financiamiento Estructural de la Asignación Material

José Antonio Terán Carreón

Consideraciones de la Dimensión del Financiamiento - Introducción

La asignación de competencias a los distintos niveles de gobierno tiene su correlato y consecuencia con la definición de sistemas de financiamiento acordes con las llaves consideradas en la técnica de asignación.

Para lograr una primera asignación de financiamiento estructural, es importante considerar supuestos básicos de organización del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Los más importantes son los siguientes:

- 1) El Gobierno Nacional tiene dominios tributarios sobre impuestos nacionales, tasas y patentes, que por razones de eficiencia económica y capacidad institucional deben ser asignados a su competencia.
- 2) El Gobierno Nacional financiará sus competencias básicamente con recursos originados en la recaudación de tributos nacionales¹⁴.
- 3) El Gobierno Nacional podrá también financiar sus competencias en el ámbito de la inversión pública con recursos de endeudamiento interno y externo, si las condiciones macroeconómicas así se lo permiten.
- 4) El Gobierno Nacional establecerá un sistema de transferencias verticales, financiado por los tributos nacionales, con el objeto de corregir desequilibrios



¹⁴ Entendiéndose tributos nacionales al conjunto de impuestos, regalías, tasas y patentes bajo su competencia.

fiscales en los ámbitos territoriales. Para este efecto se consideran dos tipos de transferencias: unas primarias destinadas a establecer bases para los equilibrios fiscales y otras complementarias, que buscan perfeccionar el sistema de transferencias fiscales.

- 5) La base del financiamiento subnacional está soportada por el esfuerzo tributario territorial. En este contexto, los Gobiernos Departamentales y Locales tendrán dominios tributarios que corresponderán a cada nivel de gobierno.
- 6) Dado que la relación de gastos y esfuerzo tributario territorial en los gobiernos subnacionales provocarán brechas fiscales y brechas presupuestarias, se establecen sistemas de transferencias verticales con las siguientes características:
 - a. Un sistema de transferencias primario, basado en criterios generales de asignación, que establecen la plataforma del financiamiento a competencias subnacionales.
 - b. Un sistema complementario que tienen tres modalidades de financiamiento: i) un financiamiento compensatorio que busca cerrar brechas presupuestarias en el corto plazo, con base en el dimensionamiento de gastos y el rendimiento tributario territorial; ii) un sistema de cohesión, que opera bajo principios de eficiencia y competencia, para la ejecución de proyectos que promuevan desarrollo económico en regiones cuyo crecimiento económico en el corto plazo está comprometido por la inexistencia de capacidad productiva instalada; y iii) un sistema de ecualización, destinado a financiar bienes meritorios y corregir la provisión estatal en presencia de externalidades, a efectos de garantizar estándares similares de provisión en servicios elementales como salud, educación y agua.
 - c. Con base en un sólido sistema de regulación del endeudamiento subnacional que promueva mayor responsabilidad fiscal y decremente las señales de aval implícito del Gobierno Nacional, se permite el endeudamiento subnacional para financiar inversiones importantes en los niveles departamentales y municipales.

En relación con estos supuestos, el presente informe considera la asignación de fuentes estructurales a las competencias asignadas al escenario correspondiente al modo de estado compuesto triterritorial.

Las abreviaturas a aplicarse para la identificación estructural del financiamiento son las siguientes:

Abreviatura	Fuente de Financiamiento
TN	Tributos Nacionales
TD	Tributos Departamentales
TM	Tributos Municipales
TRP	Transferencias Primarias
TRCO	Transferencias por Compensación
TRCH	Transferencias por Cohesión
TREC	Transferencias por Ecuilización
DD	Endeudamiento

Asignación inicial de fuentes estructurales

Gestión Estatal

Comprende las áreas competenciales de sistemas independientes de control, regulación y justicia y hacienda.

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente:

Familia competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural	
Gestión Estatal	Sistemas Independientes de Control, Regulación y Justicia	Sistema de Control Fiscal	Exclusiva, Paralela (NN-ND)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO	
		Sistema Electoral	Exclusiva, Compartida, Parcial Paralela (NN-ND)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO	
		Sistema del Servicio Civil	Exclusiva, Paralela (NN-ND - NM)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO NM = TM, TRP	
		Sistema de Notarias	Exclusiva, Compartida, Parcial Paralela (NN-ND-NM)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO NM = TM, TRP	
	Asuntos Financieros y Fiscales	Hacienda		Exclusiva, Paralela (NN -ND - NM)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO NM = TM, TRP

Obsérvese que la fuente privilegiada para atender estas competencias en el nivel nacional son los tributos administrados por el Gobierno Nacional. En el Gobierno Departamental la estructura de financiamiento podría provenir de los tributos departamentales, las transferencias primarias y las transferencias compensatorias. En los Gobiernos Locales, las principales fuentes serían los tributos municipales y las transferencias primarias.

Economía y Medio Ambiente

Las competencias estudiadas son aquellas materias que corresponden al área de economía y al área competencial de medio ambiente.

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente:

Familia Competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural
Economía y medio Ambiente	Economía	Agricultura	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Ganadería	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Minería	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN -ND/d-NM/d)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Riego y Recursos Hídricos	Exclusiva, Paralela, Delegativa (NN-ND-ND/d-NM-NM/d)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Manufactura	Exclusiva, Exhaustiva, Privativa (ND)	ND = TD, TRP, TRCH, DD
		Turismo	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND-NM)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Caminos	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND-NM)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Electricidad	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN-ND/d-NM/d)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD
	Medio Ambiente	Protección Ambiental	Exclusiva, Paralela (NN-ND-NM)	NN = TN, DD ND = TD, TRP, TRCH, DD NM = TM, TRP, TRCH, DD

Se debe distinguir que en esta familia de competencias, el nivel nacional puede financiar sus competencias con tributos nacionales y endeudamiento. Los niveles departamental y municipal, para esta familia competencial, además de las fuentes de financiamiento básicas con los tributos departamentales y municipales y las transferencias primarias, estos niveles de gobierno pueden acudir al sistema de transferencias por cohesión y ejecutar operaciones de endeudamiento para financiar sus inversiones.

Sociedad y Cultura

Esta familia comprende áreas competenciales importantes tales como educación, salud y gestión social

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente.

Las materias competenciales que conforman esta familia en general tienen sus funciones de operación en los niveles subnacionales. Por tal razón, las responsabilidades del Gobierno Nacional son más bien aquellas relacionadas con las facultades de legislar y reglamentar, razón por la cual la fuente directa de financiamiento en este nivel de gobierno son los tributos nacionales.

Familia Competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural
Sociedad y Cultura	Educación	Educación Básica, Superior y Especializada	Concurrente, Piramidal, Plena, Repartida (NN-ND-NM)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Investigación Científica	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCH
		Alimentación Estudiantil	Exclusiva, Compartida, Plena, Completa (ND-NM)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
	Salud	Servicios Hospitalarios	Exclusiva, Compartida, Plena, Repartida (NN-ND-NM)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Establecimientos Especiales de Salud	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Medidas Especiales de Salud	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN-ND/d-NM/d)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Servicios de Agua y Alcantarillado	Exclusiva, Compartida, Parcial (NN-NM)	NN = TN NM = TD, TRP, TRCO, TREC
	Gestión Social	Género y Generacional	Concurrente, Piramidal, Plena, Completa, Delegativa (NN-ND-NM/d)	NN = TN ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Vivienda	Exclusiva, Compartida, Plena, Completa (NN-NM)	NN = TN NM = TD, TRP, TRCO, TREC
		Grupos Vulnerables	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC NM = TM, TRP, TRCO, TREC

En el ámbito departamental y municipal, es posible que estas instancias de gobierno apliquen recursos originados en los tributos departamentales y municipales, pero además puedan soportar el financiamiento de las planillas de estos sectores sociales con las transferencias compensatorias y ampliar y garantizar coberturas y servicios homogéneos con financiamiento del sistema de ecualización.