



¿Dónde apuntan los programas de gobierno?

## **La descentralización puesta a prueba en los servicios públicos**

Ximena Coronado T.



# ¿Dónde apuntan los programas de gobierno?

## La descentralización puesta a prueba en los servicios públicos

### Resumen

El documento comenta sobre las condiciones territoriales en que se prestan servicios públicos como educación, salud, seguridad ciudadana y la recolección y disposición de residuos sólidos, a la luz de la teoría sobre descentralización y la experiencia regional. En esta perspectiva, se “leen” todos los programas de gobierno presentados para las elecciones generales 2020 en Bolivia, y se hace un esfuerzo por enfrentar sus propuestas sectoriales con las que tratan de forma general al régimen de autonomías.

Existe una preocupación general por mejorar los servicios, y un compromiso en buena parte de los planes por una acción conjunta, inmediata y contundente para mejorar el sistema de salud, aunque eso significa realizar ajustes en la actual estructura territorial. En educación, mejoras de la calidad son el centro de la agenda inmediata, mientras se refuerza la descentralización municipal y hacia la escuela. Un *pacto fiscal focalizado*, con agenda y algunos criterios comunes, parece madurarse. Se refuerza un principio común asociado a que los ingresos deben ser consistentes con las necesidades de gasto. Las propuestas más avanzadas demandan una base sólida de ingresos propios e impuestos para ganar en eficiencia, así como ajustes institucionales para facilitar el financiamiento en esquemas público privados. Se discute un nuevo rol articulador de los gobiernos departamentales.

Desde 2009, Bolivia es un estado unitario descentralizado y con autonomías expresadas en gobiernos autónomos municipales, departamentales, e indígena originario campesinos (AIOC) –iguales en jerarquía o rango constitucional (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD), que pueden además articularse con gobiernos regionales y entidades departamentales descentralizadas (no autónomas).

La Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 asignó a los gobiernos subnacionales (GSN) atribuciones en

#### Ximena Coronado T.

Maestría en Economía y Finanzas de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Licenciada en Economía de la Universidad Católica Boliviana de La Paz, Bolivia. Economista especializada en finanzas públicas y descentralización fiscal. Economista senior. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.



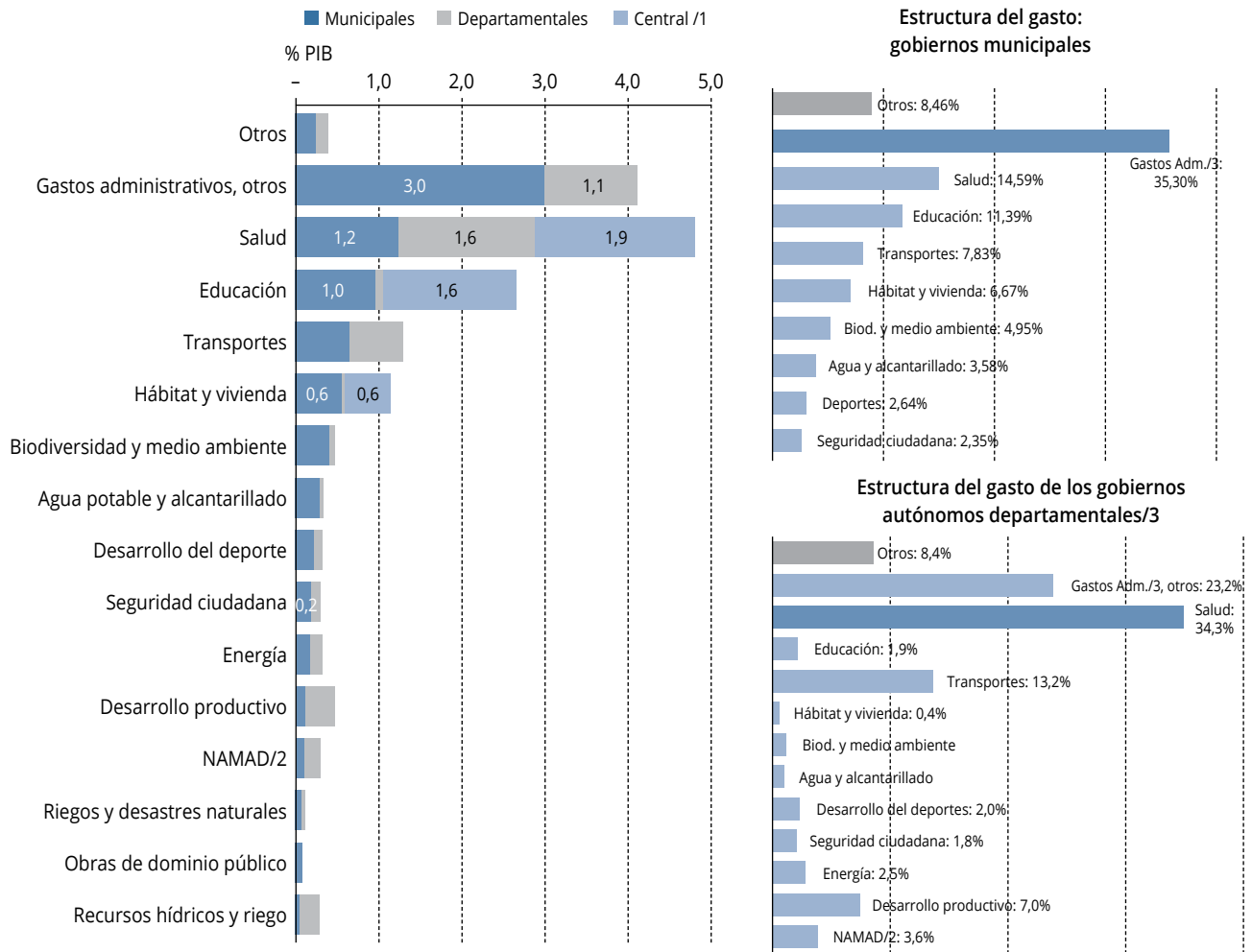
e-mail: xcoronado@inesad.edu.bo

La principal amenaza para la ansiada reforma en salud, puede ser un debate prematuro sobre la distribución territorial de recursos, que deje sin posibilidades un nuevo mecanismo eficiente para salud. Rendición de cuentas, transparencia e información pública, son temas pendientes en las propuestas sobre autonomías y sobre los servicios.

Parece consolidarse un espíritu generalizado donde las consignas descentralizadoras giren alrededor de exigir a los tomadores de decisión, resultados y eficiencia en su labor. Hay también programas que representan una visión de desarrollo donde un cambio en el rol de las autonomías no es imprescindible. Estos no deberían ignorarse.

diversas materias de política pública (es decir competencias). Poco después y a distinto ritmo y con mucho menos debate, sendas normas de desarrollo constitucional fueron perfilando nuevos modelos de prestación de la gran mayoría de los servicios públicos. A manera de retrato, la figura 1 representa a través de la ejecución del gasto público por funciones, la participación de los GSN en este nuevo escenario. En este caso se prestará atención a la organización de los niveles de gobierno para la atención de los servicios de salud, educación, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos.

**Figura 1**  
**Gasto subnacional por funciones en Bolivia/\***  
**(Como porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los servicios de información financiera del Servicio Estatal de Autonomías ([www.sea.gob.bo](http://www.sea.gob.bo)) y del sistema CEPALSTAT de CEPAL, extraído el 10.04.2020.

Notas:

\* Otras funciones que no se incluyen en el gráfico son cultura, catastro, Defensa del consumidor, promoción del empleo, turismo, creación y administración de tributos, comunicación, ordenamiento territorial, desarrollo humano, recursos naturales, cartas orgánicas, que representan gastos con menor peso respecto al PIB.

1/ Para el nivel central se presentan datos disponibles sólo para las funciones de salud, educación y hábitat y vivienda. Estos datos corresponden al gasto funcional del gobierno general reportados en el sistema CEPALSTAT. En principio, toda la información proviene de fuentes oficiales, pero diferencias podrían existir entre el procesamiento de CEPAL Y SEA.

2/ NAMAD: Niños, adultos mayores, y discapacitados.

3/ Corresponden a gastos administrativos en el caso de las entidades departamentales y otros gastos además de los administrativos en el caso de los municipales.

El documento pretende examinar opciones en las que el diseño territorial –es decir el rol de los diferentes niveles de administración– contribuye a superar o mas bien imponen limitaciones a la provisión de los servicios. Se propone establecer un marco de referencia a partir de la teoría de la descentralización de los servicios públicos, la práctica latinoamericana y la situación de estos servicios en Bolivia. Confrontadas a estos estándares,

se comparan las propuestas de los partidos políticos para las elecciones generales del año 2009. Para remarcar, se reflexiona sobre si las perspectivas de las organizaciones políticas sobre el régimen de autonomías son consistentes con mejoras necesarias en los sistemas de salud, educación, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos. ¿Podrían estas mejoras considerarse como parte de la agenda de un futuro pacto fiscal? Al final se

intenta responder esta pregunta aprovechando algunos consensos identificados entre las ocho propuestas de gobierno presentadas para las elecciones 2020. Es importante apuntar que el documento no pretende realizar una evaluación del régimen de autonomías.

## I. La descentralización ¿Para qué?

Con descentralización la literatura hace referencia al conjunto de reformas de la institucionalidad pública que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (véase por ejemplo CEPAL, 2009). Estas reformas prometen acercar las decisiones de política pública al ciudadano, asignar recursos de forma más eficiente, con mayor participación ciudadana, transparencia y medios de control. Al mismo tiempo, se asumen riesgos relacionados a potenciar las desigualdades, encarecer los servicios por no producirlos a una escala adecuada o afectar su calidad debido a pobres capacidades y recursos.

Desde la teoría económica se presentan posiciones encontradas acerca de los efectos reales de la descentralización sobre el crecimiento y el bienestar, mientras que la evidencia empírica es escasa y ambigua en sus conclusiones (Galilea *et al.* 2011, y Pinilla y Rodríguez; 2004)<sup>1</sup>. Un buen número de estudios concuerdan en que la descentralización no es un objetivo de desarrollo *per se*, sino que se supedita a complejos fines histórico políticos, socioeconómicos y culturales, que frecuentemente tienen poco que ver con la eficiencia de la función pública. Más allá del logro de dichos fines, hay consenso en que sus efectos positivos en la provisión de servicios, dependerían fundamentalmente del tipo de arreglos institucionales que se logren establecer y de condiciones de su implementación, como; la secuencia, alcance, velocidad, entre otros elementos (Rodden; 2003). De todas maneras, si bien se reconoce que no existe una sola manera de proveer adecuadamente los servicios públicos, también se acepta que algún grado de descentralización es provechoso –sino imprescindible– para avanzar en términos de bienestar y desarrollo. Frente a

un panorama tan heterogéneo en las condiciones de las reformas descentralizadoras, conviene acercarse a la experiencia latinoamericana para repasar algunas lecciones comunes de décadas de reformas.

Desde la década de los ochenta, en América Latina hay evidencia de que los procesos descentralizadores lograron *reorientar el gasto público* hacia territorios empobrecidos y sectores esenciales como educación, salud, servicios de agua y saneamiento, al menos antes del último boom de los ingresos derivados de las materias primas (2005-2015). También se les atribuye efectos positivos en la *focalización de políticas priorizadas*, en contextos donde a nivel local se pudieron desarrollar capacidades mínimas y se evitó la captura de poder y la inestabilidad política local (BID, 2018). Hay también evidencia de *mejoras en la gobernanza financiera subnacional* producto de reformas fiscales impulsadas en periodos de crisis.

A la par de los avances, desafíos comunes se observaron en los procesos descentralizadores de la región. Hay consenso en que no se priorizaron criterios de escala óptima en el diseño de las reformas, resultando en servicios con *múltiples funciones concurrentes y superpuestas donde no quedan claramente asignadas las responsabilidades*. Entre las consecuencias inmediatas de esta paradoja se observaron esquemas débiles de coordinación intergubernamental y de rendición de *cuentas (descentralización parcial)* y una evidente ineficiencia en la prestación de servicios. Existe una generalizada *falta de bases de ingresos propios para los GSN*, en un entorno regional caracterizado por profundas disparidades territoriales<sup>2</sup>. Los *sistemas de transferencias intergubernamentales* en general no se diseñaron bajo la premisa de que el financiamiento debe seguir a la función, manteniendo en muchos casos la discrecionalidad como criterio de distribución. De hecho, según BID (2018) no se conocen en la región sistemas efectivamente asociados a la capacidad fiscal o a las necesidades de gasto diferenciadas para la provisión de servicios (Bahl y Martínez - Vázquez, 2006 y BID, 2018). Ante la dificultad política y práctica de ajustar las transferencias en algunos países, se han creado nuevos mecanismos que han oscurecido aún más el sistema. Otros tema pendiente en la región es la falta de *información oportuna* hacia los ciudadanos que fomente la *transparencia y la rendición de cuentas*<sup>3</sup>.

1 Para ilustrar el punto, se puede citar ejemplos de una revisión exhaustiva de la literatura propuesta en Pinilla-Rodríguez *et al.* (2014). Entre las perspectivas optimistas a Shah (1998), atribuye a la descentralización efectos positivos sobre la gestión macroeconómica, McKinnon, 1996, afirma que mejora la buena gobernanza y resalta sus bondades por fortalecer la participación política y la rendición de cuentas (BID, 1997). Entre los efectos negativos de la descentralización, la literatura ha resaltado su propensión a generar desequilibrios macroeconómicos (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996); externalidades negativas que limitan el crecimiento, además de facilitar la corrupción y la captura del sector público (Xie, Zou y Davoodi, 1999, Goldsmith, 1999, por ejemplo).

2 Salvo en Argentina y Brasil, la asignación efectiva de potestades tributarias al nivel intermedio es incipiente o inexistente.

3 En una encuesta del BID en 2014 en grandes ciudades del continente, los ciudadanos identificaron la corrupción y la falta de rendición de cuentas como uno de los problemas más graves en las municipalidades.

### I.1. La gestión descentralizada de servicios públicos

Corresponde ahora plantear un esquema simple para analizar el modelo de prestación descentralizado que han adoptado los sectores de salud, educación, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos e identificar algunas potencialidades o limitaciones en la organización territorial en cada sector. Estos servicios constituyen una muestra interesante para ilustrar que competencias de similar naturaleza constitucional, en la práctica funcionan con una distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno muy distinta en cuanto a funciones, financiamiento y coordinación institucional, jurisdiccional y ciudadana. Se deja para otra oportunidad el análisis de otros sectores salvo que sea necesario hacer referencia a reformas que afectarían a los servicios analizados.

Con esta perspectiva, Galilea *et al.* (2011) resume un esfuerzo importante de CEPAL por analizar la descentralización transversalmente en varios servicios, para países seleccionados de América del Sur. Con este enfoque que llamaremos sectorial –o de servicios públicos– de

la descentralización, el diseño descentralizado de cada sector de servicios se puede explicar en tres grandes componentes. Primero, *la asignación competencial* que se asocia a las decisiones sobre las responsabilidades en áreas básicas del servicio, tales como la administración de los recursos humanos, el desarrollo de infraestructura, el abastecimiento de insumos y la logística para la provisión de insumos y la compra de servicios y gestión de proveedores. Un segundo componente describe el *sistema de financiamiento*, que puede ser una combinación de transferencias con diferentes reglas de asignación, el aporte de recursos propios de un gobierno o un sistema de cobro por los servicios. Finalmente, las *instituciones de coordinación y rendición de cuentas* que gestionan las relaciones entre las entidades del estado y la ciudadanía, se constituye en un tercer componente clave que permite aprovechar las economías de escala y atenuar las externalidades asociadas a la prestación descentralizada de un servicio. La tabla 1 a continuación esquematiza esta aproximación, que será útil para representar la forma en que se han descentralizado algunos servicios públicos en Bolivia, enfrentar las propuestas de los programas de gobierno en estos ámbitos.

Tabla 1  
Dimensiones de la prestación de servicios descentralizada

Dimensiones del diseño		Salud	Educación (básica)	Gestión de residuos	Seguridad Ciudadana
Diseño / Competencias	1. Política y estrategia	•	Central	•	•
	2. Administración de recursos humanos	Central	Central	Municipal	•
	3. Desarrollo de infraestructura	X X X	X X*	Municipal	X X X
	4. Logística para insumos y servicios	X X X	X X*	Municipal	X X X
Financiamiento	5. Sistema de transferencias	X X	X X	-	X X
	6. Cobro por servicios	X X	-	Municipal	-
	7. Recursos propios	X X X	X X X	Municipal	X X
Coordinación Participación	8. Coord. intergubernamental	•	Central	•	Municipal Policía
	9. Participación ciudadana y sector privado.	X X X	Municipal	Municipal	Municipal
	10. Rendición cuentas	X X X	Municipal	Municipal	Municipal / Policía
	11. Información, investigación	Central	•	•	•
Otros importantes.	12. Gestión territorial	Áreas salud •	Distritos Edu./ Municipal	•	Municipal
	13. Sectores relacionados	Educación, Seguridad, medio ambiente, seguridad y asistencia social, justicia	Política laboral, sector productivo, ciencia y tecnología	Medio ambiente	Justicia Educación Gobierno

Fuente: elaboración propia sobre la base de Galilea et.al. (2011)

Nota. El funcionamiento de los servicios se ilustra señalando en rojo, algunas ámbitos donde existe una disputa sobre las responsabilidades o al menos una débil definición (O). También se señalan ámbitos donde varios niveles de gobierno tienen responsabilidades que en la práctica se superpone o donde existe falta de coordinación en ámbitos esenciales del servicio (x, xx, ó xxx)

La complejidad de descentralizar es particular a cada servicio por lo que es difícil identificar recomendaciones comunes, más allá de los principios de la descentralización fiscal. Algunas conclusiones de Galilea *at al.* (2011) contrastadas con algunos estudios sectoriales del BID (2018, 2016.a, 2016.b, 2016.c), proponen como los siguientes; (a) los modelos de organización de un servicio no pueden “importarse” a ultranza de un país a otro e incluso las mejores prácticas deben ser adaptadas a cada realidad. (b) El estudio asocia la existencia de sistemas de acreditación de capacidades institucionales de los GSN, previa al ejercicio de una responsabilidad, como una herramienta efectiva para acelerar resultados positivos de la descentralización de algunos servicios. (c) También se subraya la importancia de comenzar la reforma con financiamiento oportuno y suficiente y (d) la selección de cuadros calificados en gerencia y administración para liderar las reformas (diferente a la expertise en el mismo servicio). No obstante, la conclusión más inesperada e inequívoca señala como factor clave para garantizar mejoras en los servicios a la sintonía lograda entre los actores respecto a los objetivos del proceso y al reconocimiento mutuo y lo propone como un factor que ha resultado mucho más relevante que el grado de autonomía lograda. Este es un punto digno de consideración para el caso boliviano.

## II. La descentralización de servicios públicos en Bolivia

En Bolivia se encuentran registros de los presupuestos subnacionales desde 1997, como resultado de la puesta en marcha del proceso de participación popular en 1994. Se constituyen gobiernos municipales en todo el territorio y se les transfiere la infraestructura física –citando la Ley 1551 de 1994– de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego y competencias para la administración y mantenimiento y equipamiento, así como para la supervisión y fiscalización de dichos servicios en sus territorios. Por el lado de los recursos, se dota a las municipalidades de una asignación equitativa por población de los impuestos nacionales (coparticipación tributaria) y de competencias necesarias para recaudar recursos propios y adquirir créditos, que hasta hoy constituyen la base fundamental del sistema. El nivel nacional mantiene la titularidad de las políticas, la legislación, la administración de recursos humanos y las funciones de control, salvo el novedoso sistema de rendición de cuentas y participación ciudadana desarrollado con la participación popular.

Consistentemente, en 1995 se instituye a nivel departamental el régimen de descentralización administrativa del poder ejecutivo, que aparentemente se centra en mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública (Ley 1651 de 1994 art.2). Se delegan atribuciones técnico administrativas a las prefecturas establecidas en esta norma, y es el prefecto el que detenta atribuciones para formular programas y proyectos en áreas relacionadas con el desarrollo productivo, la asistencia social y el fortalecimiento municipal. Por delegación del gobierno nacional, también administra, supervisa y controla los recursos humanos y las partidas presupuestarias de educación, salud y asistencia social en el marco de las políticas y normas nacionales. Bajo titularidad de las prefecturas, se mantienen como ingresos departamentales las regalías gravadas por la explotación de recursos naturales en sus territorios.

Desde entonces la descentralización comienza con un diseño que maneja por cuerdas separadas responsabilidades e ingresos, y más importante aún, la cadena de producción de servicios se comienza a fragmentar dejando ciertos ámbitos bajo otra dirección política institucional con recursos propios. La participación popular no pensó en delegar las decisiones de política, ni la planificación interterritorial, ni mucho menos la legislación, por lo no se advirtió ningún problema de desarticulación de las funciones en la prestación de los servicios.

Desde entonces y hasta 2009, las condiciones en que las administraciones subnacionales han ejercido sus responsabilidades han cambiado en respuesta a diferentes necesidades coyunturales, pero no de forma integral. Por ejemplo, *muy pronto después de 1995*, constantes tensiones por la distribución y administración de los ítems de educación y salud –financiados con recursos el tesoro nacional– impulsaron al nivel central a recuperar sistemáticamente el control sobre los recursos humanos de estos sectores clave. La *crisis internacional de finales de los noventa*, motivó una serie de reformas fiscales en Bolivia siguiendo la tendencia latinoamericana asociadas a contener los déficits fiscales y el explosivo endeudamiento público, con la imposición de reglas fiscales y de prudencia. Por una parte, en respuesta a la crisis la comunidad internacional movilizó iniciativas de alivio de la deuda externa de los países más pobres considerados viables (1998-2008). En este contexto, se impulsaron estrategias nacionales de lucha contra la pobreza como marco para el uso del alivio financiero recibido. Esto proveyó a los municipios de fondos adicionales para ser invertidos en funciones “pro-pobre” tales como educación, salud, agua y saneamiento,

principalmente. Las fuertes condicionalidades asociadas al uso de estos fondos y la burocracia de los instrumentos que los canalizaban, hasta cierto grado sofocaron la autonomía local sobre sus decisiones de gasto e inversión. Por otro lado, la deficiente gestión de las finanzas subnacionales acabó en numerosas “quiebras” durante la crisis, requiriendo el rescate del nivel central. A cambio de este auxilio, el gobierno nacional endureció las normas de prudencia y disciplina fiscal, limitando en cierta medida la autonomía en este campo, así como en otras decisiones competenciales, al imponer, por ejemplo, proporciones arbitrarias entre el gasto corriente, el gasto de capital y de inversión. Desde otra perspectiva, la disciplina impulsó el desarrollo de capacidades institucionales que varios GSN supieron aprovechar.

Hacia 2005, un nuevo impulso económico de origen externo disparó los precios y por tanto los ingresos provenientes de la explotación de minerales y especialmente de los hidrocarburos, movilizándolo a los interlocutores de las fortalecidas regiones productoras para capturar una parte de los recursos del boom. Con la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005, se crea el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), con una distribución territorial que inmediatamente multiplica los ingresos subnacionales, altamente concentrados en prefecturas y municipios de los departamentos productores. Más adelante se reasigna parte de estos recursos desde las prefecturas hacia las municipalidades. Por cuerda separada y después de la asignación de recursos, por el lado del gasto, las disposiciones reglamentarias para el uso del IDH, intentarán impulsar a los gobiernos subnacionales (ya que no asigna metas ni porcentajes concretos) a invertir gastos elegibles en educación y salud, incluidos ítems de personal sanitario, en seguridad ciudadana en coordinación con la Policía Nacional (básicamente infraestructura, insumos y equipamiento), asignado de esta manera indirecta nuevos ámbitos de responsabilidad a los GSN. A nivel departamental se abre la posibilidad de participar en el financiamiento ítems de educación, salud, además de sus funciones desarrollo e infraestructura productiva.

Durante este periodo, las disputas competenciales se redujeron a las iniciativas del gobierno central de asignar responsabilidades de gasto puntuales a los GSN, procurando encauzar las millonarias transferencias por IDH a gastos que desde el nivel central se identificaban como necesarios. Sobresalen iniciativas de algunas autodenominadas gobernaciones por incidir en la política de salud y educación departamental y participar en la administración de los recursos humanos a través de los

servicios departamentales. Como es lógico, se complicaba cada vez más la coordinación de la política y el gasto en estos rubros importantes.

Las disputas por los recursos del gas sin duda exacerbaban las largas reivindicaciones históricas que acaban con la promulgación la Constitución en 2009 y el establecimiento del régimen autonómico. Los legisladores previeron que bajo este régimen convivirían una suerte de descentralización departamental avanzada con tres y hasta cuatro tipos de autonomías. A diferencia de las reformas previas, el régimen de autonomías establece nuevas pautas para la organización territorial al mismo tiempo que para el funcionamiento de casi todos los sectores de servicios, sin mencionar que se introduce una nueva concepción sobre los derechos fundamentales que se ejercen precisamente a través de los servicios públicos del nuevo modelo de estado. Así, competencias sobre gran parte de las funciones y materias de política pública, son asignadas a más de una administración sobre el mismo territorio, pero esta vez y a diferencia de ajustes anteriores, la Constitución no avanza a detallar las responsabilidades concretas que debe cumplir cada nivel de gobierno. Mas bien, confía a las normas de desarrollo, el debate y los acuerdos necesarios para articular el rol de cada administración, en el marco de nuevos modelos de prestación de servicios todavía por desarrollarse. Parecía lógico. Complicaciones surgen en el diseño por el principio de que ninguna entidad territorial autónoma está subordinada a otra y porque todas ostentan igual rango constitucional. La naturaleza de la autonomía cambia radicalmente, lo que en parte se refleja en la posibilidad del ejercicio de facultades legislativas y reglamentarias por parte de todos los gobiernos autónomos (menos el regional) sobre algunas materias de política pública, además de la capacidad fiscalizadora y ejecutiva, que podría entenderse que ya eran ejercidas hasta entonces. La Constitución propone entonces una nueva clasificación competencial asignando diferentes combinaciones de estas facultades, a un extenso catálogo de cuanta materia de política pública pudo imaginarse el constituyente.

Con el desgaste del proceso constituyente a cuestas y con un plazo de unos pocos meses, se aborda de inmediato el debate de la ley marco de autonomías y descentralización, que debería operativizar el nuevo régimen. Era urgente consolidar los pactos alrededor del proceso autonómico, de modo que la negociación sólo alcanza a concentrarse en garantizar la asignación de recursos pactada, lo cual se logra. Pero el proceso se adelanta por mucho a cualquier reflexión estructural sobre la

prestación de servicios esenciales como educación y salud, que fue materialmente imposible de organizar en ese contexto. Así, las leyes sectoriales de desarrollo se van promulgado a continuación, con poco o ningún debate, mientras se deteriora la coordinación y la comunicación intergubernamental. El resultado son versiones extremadamente heterogéneas (y a veces unilaterales) de la organización de los diferentes servicios, reproduciendo y amplificando la superposición de acciones de diferentes niveles de gobierno, sin planificación común en la práctica ni coordinación efectiva.

Una perspectiva temporal de la evolución de las contribuciones de los GSN en la prestación pública de servicios puede adquirirse al observar en el gráfico 1. Este representa la evolución del gasto público en funciones sociales durante todo el proceso descrito (1996-2016), frente a la participación subnacional (a) y la evolución del gasto por habitante de los gobiernos subnacionales en diversas funciones sociales (b). No cabe duda que el protagonismo de la descentralización ha sido siempre creciente, con un hito claro en la tendencia coincidente con el funcionamiento de las autonomías después del año 2010.

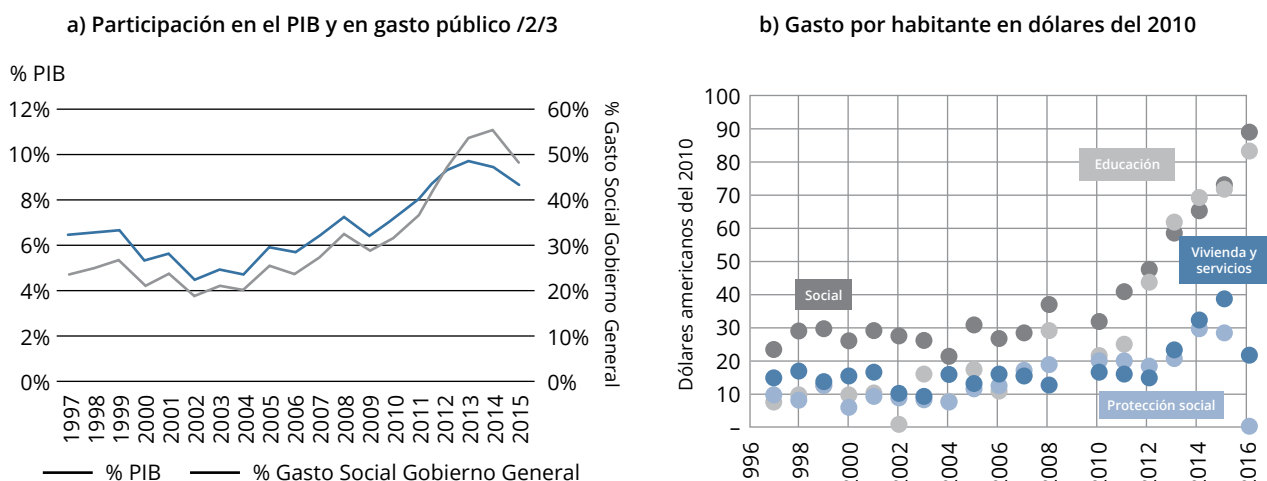
Reflexionar en la descentralización desde la perspectiva de cada sector de servicios es aproximación muy

oportuna para resaltar las contradicciones entre el debate del régimen de autonomías y la discusión sobre la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios esenciales.

### III. Cuál es la situación de los servicios de salud en Bolivia

La experiencia latinoamericana en descentralización de salud cuenta con evidencia dispersa y poco halagüeña según reportan la literatura revisada. Por ejemplo, Ugalde y Homedes (2000) sobre la base de una revisión exhaustiva de la literatura para América latina de su época, advierte que la descentralización en salud no cumplió con sus objetivos y encuentra evidencia de que ha incrementado la inequidad, reducido la eficiencia y calidad, y aumentando costes de los servicios. Advierte sobre la extrema heterogeneidad territorial en la región que complica un análisis comparativo, donde una mayoría de los países ha descentralizado hacia el nivel municipal. Sin embargo, resalta avances cuando la descentralización se asocia a procesos relativamente largos, antecedidos por estudios de viabilidad serios que permiten reflexionar sobre el diseño y escoger la mejor ruta. BID (2016<sup>a</sup>). Los textos apuntan como pieza clave a los modelos de gobernanza y a la generación de información oportuna.

**Gráfico 1**  
**Gasto subnacional en funciones sociales en Bolivia /1**



Fuente: Elaboración propia con información del sistema CEPLSTAT de la CEPAL, que reúne datos oficiales del país.

Notas:

1/ Gasto subnacional se refiere al gasto de gobiernos subnacionales de acuerdo a los clasificadores presupuestarios, que consideran gobiernos municipales, desde 2010 gobiernos autónomos municipales (incluyendo las AIOCs en conversión). Las prefecturas departamentales, desde 2010 gobiernos autónomos departamentales, junto con sus respectivas entidades desconcentradas. 1/ El año 2009 no cuenta con registros completos.

2/ El gasto social se define como los recursos dirigidos a las funciones de "protección del medio ambiente", "vivienda y servicios comunitarios", "salud", "actividades recreativas, cultura y religión", "educación" y "protección social"

3/ El gobierno general considera al gobierno central, instituciones descentralizadas, seguridad social, además de gobiernos subnacionales.

En Bolivia, la gráfica 1 muestra la importancia del sector salud en el gasto subnacional y su creciente trayectoria desde décadas pasadas, corresponde con el buen desempeño clave en el sector asociados a la salud materno infantil. Análisis sugieren que entre inicios del milenio y 2016, la exclusión de los servicios de salud en la población boliviana se redujo a la mitad, afectando ahora a un cuarto de la población, donde mujeres y niños han pasado de ser los más vulnerables a ser el grupo menos afectado por la exclusión en salud (Coronado, 2019). Los mismos resultados sugieren que hace veinte años, la falta de dinero era señalada como la principal causa de la exclusión, mientras que recientemente, esta carencia incide solo en una de cada diez ocasiones. También se destacan notables resultados en la reducción de la exclusión en salud en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, seguramente relacionados con los esquemas de prestaciones departamentales. De todas maneras, Bolivia sigue a la cola de toda la región Latinoamericana. Persiste, la exclusión entre residentes rurales, indígenas y en población con limitado acceso a agua potable y a servicios de luz eléctrica. La población consultada en la encuesta de demografía y salud de 2016, ha señalado a las malas condiciones de los servicios de salud, como la limitación más importante para acceder a la atención médica (en más del 60% de los casos), reflejadas en largos tiempos de espera, horarios de atención y localización inconvenientes de los centros de salud, la falta de atención en el idioma propio, entre otras fallas de los servicios.

En esta dirección, la literatura señala al diseño como el problema de fondo del sistema que se *califica como fragmentado y segmentado* (Ministerio de Salud EPB, 2018). Fragmentado porque tres niveles de gobierno se reparten diferentes ámbitos o factores de la prestación del servicio y segmentado dado que los múltiples sistemas de atención muy heterogéneos a los que acceden diferentes segmentos de la población. El estado participa a través del subsistema público administrado ahora por tres niveles de gobierno y el subsistema de seguridad de corto plazo (aludido como las cajas de salud) atiende a la fuerza laboral formal, como un sistema público - privado. Las aspiraciones de articular un sistema único de salud pública se abandonaron hace tiempo y se piensa ahora establecer el sistema único de salud para la población no cubierta en las cajas de salud. Respecto al financiamiento y la intermediación (pooling), en 2013, la ley de prestaciones de servicios de salud integral del Estado (Ley 475) consolida todos los sistemas de aseguramiento público (materno infantil, adultos mayores, discapacitados y los esquemas departamentales) en un

seguro universal de salud dirigido a financiar ciertas prestaciones para toda la población.

Para entonces ya estaban asumidos los ajustes territoriales de 2010, por los que gobiernos departamentales se hacen cargo del tercer nivel de atención de la salud, mientras el resto de la organización se mantiene casi como desde 1994, con los gobiernos municipales a cargo del primer y segundo nivel de atención. Nuevamente se espera que, bajo una norma y política nacional, los GSN se encarguen de prestar el servicio y administrar la infraestructura, insumos, equipamiento, incluso financiar ítems bajo condiciones especiales. Pero a diferencia del antiguo régimen, el nivel central abre la puerta para participar en prácticamente todos los ámbitos (incluso en la prestación de servicios a través de programas especiales, como, por ejemplo, el de brigadas de médicos extranjeros). Con la incorporación de las gobernaciones al sector –aunque fuere en un esquema incompleto– junto con otras reformas importantes al sistema de salud, a partir de 2010 comenzaron a movilizarse más recursos hacia los servicios de salud, aumentando el gasto subnacional entre 2010 y 2016 en más de 50%, desde 1,1% hasta 2,8% PIB (unos \$us.100 por habitante) de los 4.7 puntos del PIB que el estado invirtió en salud en 2016.

Recorriendo las filas de la tabla 1 en un rápido repaso, se puede observar características importantes de la organización de los servicios de salud:

La política y normativa se mantienen inequívocamente con el gobierno central. Sin embargo, persiste una disputa con las gobernaciones departamentales sobre las *riendas de planificación y la dirección del servicio en cada departamento*. Por lo que se considera un campo de disputa o indefinición (Tabla 1). La ley de autonomías avanzó –con poca resistencia– a introducir a las gobernaciones en la gestión de la salud, pero dejó ambigua la dirección “política” y “técnica” de los servicios departamentales (SEDES). Lo cierto es que las municipalidades capitales estaban sobreasadas con la carga de la atención de todos los servicios de salud, donde acudía la población de todo el país. Mientras tanto, la gran mayoría de los gobiernos de municipios medianos y pequeños no avanzaban en absoluto en esta dimensión y el nivel central no contaba con recursos ni espacio para cubrir estas falencias. Por esto, la transferencia del tercer nivel de atención a las gobernaciones supuso un gran flujo de recursos para el sistema de salud y la posibilidad de distribuir más equitativamente en el territorio los servicios. La grave distorsión surgió cuando no se logró pactar

una asignación de recursos para apoyar esta función a nivel departamental (aunque de hecho ya contaban con transferencias no condicionadas de IDH y regalías).

El gobierno nacional que no participa directamente de la prestación del servicio, dispone de pocos medios para garantizar la implementación de una política básica y unificada de salud. El medio principal es la asignación de financiamiento. En el caso de Bolivia, los fondos públicos para los servicios de salud fueron transferidos gradualmente desde 1994, sin condiciones asociadas específicamente al desempeño de los servicios de salud<sup>4</sup>.

La gestión de recursos humanos (contratación, asignación y financiamiento) se ha mantenido en manos del gobierno central, con apoyo de los gremios del personal de salud. No obstante, la necesidad de aprovechar los recursos del IDH, abrió una ventana para que los GSN pudieran contratar personal bajo sus órdenes y en cierta forma bajo sus políticas. Los aportes subnacionales en recursos humanos son tan desiguales como la distribución del IDH y en tiempos de crisis van en franca reducción incluso en un departamento como Tarija.

En cuanto a *infraestructura y equipamiento* y pese a una política nacional y un plan nacional de desarrollo de hospitales, la realidad es que tres niveles de gobierno pueden invertir en centros de salud sin una coordinación estricta con lo demás gobiernos (aunque las normas así lo manden)<sup>5</sup>. Esta falta de coordinación afectó de manera especial a las compras de insumos y medicamentos que demandan una logística especializada, para acceder a costos razonables en compras centralizadas

En la tabla 1 resalta grandes necesidades en la coordinación *intergubernamental* (nacional-subnacional y departamental-municipal), la *rendición de cuentas* y la *generación de información*. Pese a los esfuerzos del Ministerio de salud por impulsar el funcionamiento del consejo de coordinación sectorial dispuesto por la ley de autonomías, al incluir organizaciones sociales, gremios de salud y población en general, dichas plataformas no son

espacios para tratar temas técnicos y decisiones sujetas a la responsabilidad de la función pública. No son mecanismos de coordinación intergubernamental, en toda regla. La rendición de cuentas está sujetas a normativas nacionales y territoriales, pero más allá de los sistemas de control fiscal financiero, cada gobierno decide al respecto. Aunque de hecho lo ciudadanos podrían y deberían exigir rendiciones de cuentas coordinadas entre niveles de gobierno.

Un problema central apremiante en el financiamiento del sistema, hace referencia a la falta de fuentes tributarias, especialmente de impuestos directos, como el mejor sustento de los sistemas de salud, como se expone en detalle Coronado (2018). Por el contrario, el financiamiento territorial depende de recursos provenientes del sector hidrocarburífero, altamente volátiles y muy sensibles a las crisis internacionales. Además, OPS (2018), Ministerio de Salud (2018) sugieren que el *gasto de bolsillo* en salud de la población –la manera más injusta de financiar los servicios– puede haber solventado hasta un 30% del gasto en salud del país en 2016.

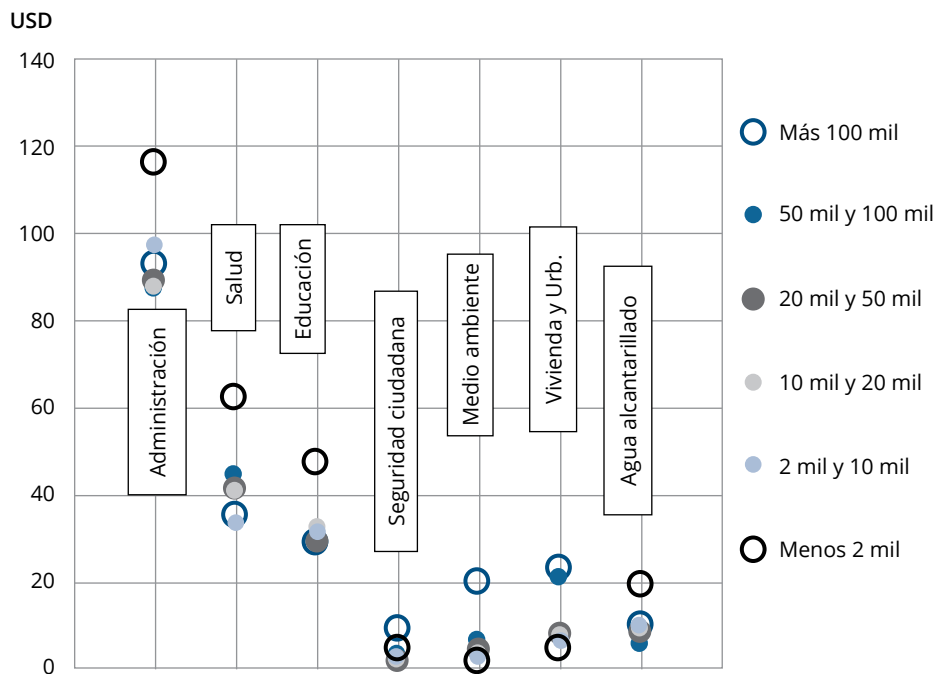
Una mirada al gasto de lo GAM de acuerdo a su tamaño permite inferir información sobre cómo se están presutando los servicios de salud. El gráfico 2, indica que los gastos en salud por habitante apenas ascienden a la mitad de los gastos administrativos de casi todos los municipios, aunque el presupuesto en salud es importante. En municipios con menos de dos mil habitantes tanto los gastos administrativos como en servicios de salud son por mucho los más caros en términos per cápita, ya que puede suponerse que los servicios que brindan no superan ni en cantidad ni en calidad a los servicios que reciben los habitantes de ciudades más grandes. En 2016, mientras las alcaldías más grandes (sólo 15, donde vive el 55% de la población) se gasta unos USD 35 por habitante, en los pequeños se destinan unos USD 62 per cápita (15 municipios también, pero con menos de 1% de la población). Un gasto mayor tendría que ser una ventaja y no un problema, salvo que sabemos que los servicios prestados en estos municipios más pequeños son muy básicos. Un 30% de la población vive en 163 municipios de entre 10 y 50 mil habitantes, donde los GAM invierten una suma nada despreciable de \$us.41 per cápita.

La complejidad de los sistemas de referencia y contra-referencia en las redes de salud, hacen más notorias las ineficiencias de escala en la atomización de las decisiones y recursos del sistema, que sin duda van más allá de las posibilidades de capacitación que se puedan ofrecer a las municipalidades.

4 La normativa aplicable a las transferencias a los GSN establece como gasto elegible los destinados a salud, pero no existen obligaciones ligadas al desempeño. Los recursos propios de los GSN se asignan según políticas propias. Algunas transferencias introdujeron condicionalidades para las asignaciones a sectores como salud y educación (como los fondos HIPC II), pero la importancia de estos fondos era mínima en el total y usaban sólo criterios administrativos a la asignación de fondos.

5 En el extremo está la situación de los municipios de Yacuiba, Villamontes y Caraparí, con gobiernos municipales que además han conformado una autonomía regional que reclama recursos de la Gobernación de Tarija, que también tiene obligaciones sobre dichos territorios.

**Gráfico 2**  
**Gasto de los gobiernos autónomos municipales por habitante y por tamaño de municipio**  
**Año 2016, en dólares corrientes**



	Habitantes en el municipio						Todos
	Más 100 mil	50 mil y 100 mil	20 mil y 50 mil	10 mil y 20 mil	2 mil y 10 mil	Menos 2 mil	
Número	15	14	66	97	132	15	339
Población	55%	8%	18%	12%	7%	0,2%	100%
Gasto por habitante	284	242	223	233	227	287	259

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio Estatal de Autonomías.

La *planificación territorial de los servicios de salud* se establece en redes de salud que no necesariamente coinciden ni con las jurisdicciones de los GSN. Consideraciones de densidad poblacional, características geográficas, perfil epidemiológico, y de otros, como medios de transporte, guían el establecimiento de estas redes. Finalmente, complejidades adicionales surgen de la interacción del cuidado de la salud con otros ámbitos de política pública y de decisión, como por ejemplo, la prestación de servicios domiciliarios, la seguridad ciudadana y vial, las condiciones ambientales, y otros factores que determinan el estado de salud de la población y su demanda de servicios, donde el accionar local puede tener ventajas comparativas.

El costo de estas contradicciones del diseño se refleja en *ineficiencias en la gestión del gasto público en salud*. Análisis de la Organización Mundial de la Salud sugieren que pueden estar consumiendo hasta un 40% de los escasos recursos del sistema (es decir 4 de cada 10 dólares). Los

principales problemas aludidos hacen referencia a las compras de medicamentos inadecuadas en oportunidad y calidad, distribución territorial de los centros de salud que no trabajan en redes adecuadamente articuladas, pero también en hechos de corrupción. Según varios estudios citados en OMS (2016), Bolivia sale muy mal ubicada en las comparaciones internacionales, ocupando el lugar 28 de nivel de eficiencia en salud entre los 45 países de ingreso medio-bajo (en un análisis DEA15 aplicado a 165 países), detrás de los demás países latinoamericanos.

Sintetizando los aspectos sobresalientes, la organización territorial de la salud refleja ineficiencia en la prestación descentralizada del servicio (descentralización parcial o por factores), que diluye rápidamente cualquier esfuerzo para apuntalar recursos al sistema. Ámbitos identificados con mejoras potenciales son: en primer lugar, la reorganización de la logística de la prestación del servicio y no sólo en la construcción de infraestructura –necesidades que van más allá de la coordinación–. Los esfuerzos

más grandes se requerirán para incluir a cientos de municipios más pequeños, con gobiernos con las similares obligaciones que las grandes ciudades, sugiriendo fuertes **ineficiencias de escala el modelo actual**. El **financiamiento general de las autonomías requiere reglas particulares** para garantizar la coordinación y calidad de los servicios, como único medio demostrado para guiar y avanzar hacia la equidad y suficiencia del sistema.

### III.1. ¿Qué proponen los programas de gobierno sobre la descentralización de la salud?

Respecto al sistema de salud, las propuestas concuerdan en que la ruta inequívoca es la cobertura universal de la salud (una convicción que no era de consenso hace sólo pocos años). No obstante, las propuestas varían mucho en cuanto a su alcance y en cómo organizarla.

El recuadro 1 muestra, como los programas pretender enfrentar los problemas del diseño del sector, con énfasis en dos decisiones: el control sobre la política y planificación departamental y el sistema de financiamiento que garantizará su implementación. Adicionalmente, propuestas sobre la planificación territorial de los servicios son analizadas con la perspectiva de atenuar la heterogeneidad e ineficiencias de escala.

- Los programas que avanzan más en sus propuestas para el sector salud, apuestan por un **sistema complementario al actual sistema de seguridad social de corto plazo**, para quienes no están cubiertos. Otras dos propuestas apuestan por ir fusionando a las cajas de salud en sistema de aseguramiento único, con diferentes estrategias y a distintas velocidades. Todas las propuestas sugieren un espacio importante para la descentralización hacia el sector privado, aprovechando su capacidad instalada y los seguros existentes, pero siempre garantizando la cobertura universal de al menos ciertas prestaciones. La **descentralización hacia el sector privado** es la novedad que debe analizarse con cautela aprovechando lecciones de la práctica internacional.
- Pese a declaraciones drásticas como “vamos a descentralizar la salud”, en el análisis sectorial todas las propuestas son contundentes en señalar la necesidad de reforzar el rol rector del nivel central, alguna apostando por una reingeniería completa del sistema. La controversia sobre los SEDES y la política departamental, se resuelven en unos casos, **apostando por el protagonismo de las GAD** en la planificación, supervisión y complementación y subsidiaridad al

desempeño municipal. Mientras que uno de los programas directamente contempla la *prestación de servicios de salud* como responsabilidad departamental. Una organización apuesta por “*municipalizar la prestación de servicios de salud*” y otra aparentemente por mantener el actual esquema, pero insistiendo en mejorar la asignación de recursos de forma general<sup>6</sup>

- Los programas en general no aluden de forma sistemática a las responsabilidades en detalle por niveles de atención. Por lo que entenderíamos que –salvo dos propuestas una hacia los GAD y otras hacia los GAM– no se cuestiona el estado actual de las cosas. Llama la atención, sin embargo, que casi en todos los casos se plantea una fuerte participación nacional en forma de programas desde oficinas nacionales para la atención de múltiples necesidades específicas. Lo cual sugiere mantener centralizados varios componentes del servicio.
- Respecto al financiamiento, la mayoría apuesta por **diferenciar un sistema de financiamiento para los servicios de salud**, con una política nacional y criterios de calidad y eficiencia para la asignación de recursos. Entre las propuestas más detalladas, se plantea unificar en un patrimonio autónomo y tesorería única, los fondos nacionales y subnacionales disponibles para salud, con una meta de aporte del nivel central. La asignación de recursos se realizaría con criterios de un análisis del perfil epidemiológico y otras necesidades de salud concretas de la población. Otra propuesta va más allá, pretendiendo unificar en un fondo gran parte de las contribuciones tributarias del país para asignarlos a los gastos públicos, donde salud contaría además con los aportes laborales. En casi todos los casos, se promueve una redistribución de recursos y una mayor asignación a las autonomías. La propuesta que pondera el rol de los GAM en salud, pretende financiarlas con mayores porcentajes de coparticipación tributaria.

Además, se pudieron contar unos diez fondos de financiamiento específicos de hospitales, enfermedades especiales, cáncer, etc. Estas definiciones previas a una “reingeniería” del sistema de salud, van en contra sentido con las mejores prácticas de un sistema integrado orientado a la promoción y prevención de la salud, y con la idea de una atención centrada en el perfil epidemiológico de la población.

<sup>6</sup> En los programas se observan inconsistencia entre el diseño del sistema de salud y las propuestas en el diseño autonómico.

**Recuadro 1**

**¿Qué proponen los programas de gobierno sobre las autonomías y la descentralización de servicios?**

Es posible organizar las propuestas de los programas de gobierno considerando las dimensiones más importantes en la prestación de un servicio: i) el diseño y asignación competencial, ii) el financiamiento, y iii) la coordinación y rendición de cuentas. La tabla a continuación presenta un mapa de algunas temáticas y dimensiones abordadas por los programas de gobierno que se describen en detalle en Anexo. Matices fueron necesarios en cada una de las dimensiones, para reflejar mejor la orientación de los planes y sus diferencias.

**Aportes al diseño de la prestación de servicios públicos**

**A partir de todos los programas de gobierno presentados para las elecciones generales en Bolivia 2020**

Servicio	Dimensiones de la prestación del servicio/1	ADN	Comunidad Ciudadana	CREEMOS	Frente Para la Victoria	JUNTOS	LIBRE 21	MAS	PAN-BOL
Salud	Ajustes competenciales*		GAM			GAD		Nacional	Nacional
	Financiamiento: nuevos fondos		•	•	•	•		•	•
	Financiamiento: esfuerzo propio					•			
	Financiamiento: fondo unificado redistributivo		•	•		•	•		•
	Coordinación, rendición de cuentas e información		•	•	•	•	•		
	Responsabilidad ciudadana								
	Participación sector privado				•	•			•
	Opciones de gestión territorial		•			•			
Educación	Ajustes competenciales*		GAM	GAD		GAD/GAM	GAD/GAM		GAM (GAM)
	Cambios en gestión de recursos humanos	•		•		•		•	•
	Políticas sobre calidad	•	•	•		•			•
	Financiamiento: nuevos de fondos*		•	APP	•	•	•		•
	Financiamiento unificado redistributivo						•		•
	Coordinación y rendición de cuentas					•			
	Responsabilidad de padres y sociedad				•				
	Participación del sector privado			•	•				
Seguridad Ciudadana	Ajustes competenciales*					GAM			
	Financiamiento: nuevos fondos*			Policía	Policía		Policía	•	
	Financiamiento: esfuerzo propio/ciudadano								
	Roles en el régimen penitenciario					•			
	Políticas conjuntas con el sistema judicial		•	•			•		
	Políticas conjuntas con el sistema educativo								
	Participación de organizaciones sociales		•	•	•		•	•	
	Mecanismos coordinación interinstitucional		•	•					
Residuos Sólidos	Ajustes competenciales*		GAD/GAM		GAM			GAM	GAM
	Financiamiento: nuevos mecanismos		•	•				•	•
	Promoción de la participación privada		•		•				
	Nuevas políticas sobre rellenos sanitarios		•					•	•
	Enfoque en la recolección: productiva y social*		PROD	PROD			•	PROD	
		Políticas responsabilidad/participación ciudadana		•		•			
	Coordinación con nivel central		•						

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas de gobierno presentados para las elecciones generales de Bolivia 2020 (extraído de <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/programas-de-gobierno/>)

Nota /1: La tabla usa las siguientes marcas con su respectivo significado.

• El programa de gobierno aporta sobre la temática.

\* Cuando las propuestas inciden en dar un rol preponderante al nivel central se indica "Nacional", al gobierno autónomo departamental "GAD", hacia el gobierno autónomo municipal "GAM", a la policía "Policía", o a la dimensión productiva "PROD", o a un modelo de Asociación Público Privada "APP".

- Los problemas de escala del sistema (relacionadas con la existencia de muchos municipios muy pequeños) se pretenden enfrentar en algunos casos con un enfoque metropolitano. Esto puede facilitar la búsqueda de soluciones a ciertas concentraciones urbanas en el país (cuatro o cinco), pero puede no ser pertinente para cerca de 250 municipios con menos de 20mil habitantes. La experiencia de décadas no recomienda dejar en manos de un esquema voluntario la asignación de responsabilidades sobre la prestación de servicios esenciales. En todo caso, los servicios de salud se organizan en redes de salud, un enfoque territorial particularmente eficiente para sus fines. En otros enfoques, este problema se resolvería con la participación de los GAD como titular de los servicios de salud.

Los programas en el sector son prometedores por sus coincidencias en aspectos estructurales y altamente complejos: cambios necesarios: reingeniería y nuevos criterios para el financiamiento, pero son muy confusos cuando se compara con sus propuestas para el régimen de autonomías (como insistiremos en adelante). No se debe dejar de lado que hay planteamientos a favor de mantener el sistema en el camino emprendido hasta ahora. Mientras tanto, el ciudadano debe tener en mente que cada boliviano invertido con sacrificio en el sistema, casi la mitad se desperdicia en superposiciones de esfuerzo y mala asignación de recursos.

De todas maneras, varios esfuerzos por organizar el sistema antes de las autonomías (SAFCI, otros) son recordados únicamente por los conflictos sociales con cajas de salud y gremios médicos, y es lamentable que por la complejidad del sector la ciudadanía no termina de palpar las mejoras que estos cambios pueden significar. De todas maneras, el hecho de que en el año 2020 exista un indiscutible consenso por lograr un sistema universal de prestaciones gratuitas –como lo atestiguan casi todos los programas de gobierno– un implícito acuerdo por hacerlo de forma paralela al sistema de corto plazo y la todavía incipiente conducta municipal y ciudadana de entrar al SUS a través de una consulta en un centro básico de primer nivel (que empieza a funcionar en algunas ciudades), son indicadores de logros lentos pero importantes que no merecen ser desvirtuados sino aprovechados. Sólo basta recordar que a mediados de la década pasada estos elementos eran sólo una locura teórica apta para los países más avanzados.

#### IV. La organización de los servicios de educación regular en Bolivia

Cada vez más países delegan responsabilidades a gobiernos subnacionales, o a instancias de supervisión desconcentradas, e incluso a las escuelas. Argentina, Perú y Chile, con distintos modelos territoriales han descentralizado los servicios educativos, siempre en procesos largos y muy planificados. Aunque al mismo tiempo se afirma que en la región hay poca evidencia rigurosa sobre el impacto de las reformas descentralizadoras en el desempeño de las escuelas y los estudiantes (BID, 2016), mientras los estudios disponibles dicen poco acerca del impacto de estas reformas sobre el aprendizaje y la eficiencia del sistema<sup>7</sup>.

En la década pasada, las metas propuestas en la agenda nacional e internacional apuntaban a universalizar la educación pre primaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar al 75% la cobertura neta de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto. En todos los campos Bolivia avanzó notablemente, de manera que para 2016, la tasa de promoción en el ciclo inicial fue del 94,3% mientras que en secundaria la cobertura alcanzó 87,6%<sup>8</sup>. Los años de escolaridad de la población de 15 años habían alcanzado 9.4 años, con un 66% de dicho grupo que superaba los 8 años de educación. Los datos sugieren que el programa para erradicar el analfabetismo adulto ha tenido resultados exitosos.

Sin embargo, todavía hay demasiados niños que ni siquiera asisten a la escuela y los nuevos desafíos para el sistema son muy complejos. Informes sobre desarrollo humano (Banco Mundial, 2018) sostienen que los sistemas educativos de los países de ingreso medio y bajo enfrentan una crisis de escolarización sin aprendizaje, con un profundo estancamiento entre los grupos más desfavorecidos. La educación debería equipar a los estudiantes con las competencias que necesitan para llevar una vida saludable, productiva y significativa. Esto significa que independientemente del lugar de residencia, los estudiantes deberían aprender a interpretar textos y todo tipo de información escrita, ser capaces de realizar razonamientos complejos y creatividad

7 BID 2016b hace referencia a evidencia para el caso en Chile que señala pobres resultados en el aprendizaje, atribuidos a la falta de capacidades locales y a la competencia con escuelas privadas subsidiadas.

8 Los datos de cobertura hacen referencia a la tasa neta de escolarización para la población de entre 4 y 17 años, según datos publicados por del Ministerio de Educación de Bolivia en <http://seie.minedu.gob.bo/> extraídos el 16 de mayo 2020.

a partir de esas habilidades básicas, y desarrollar competencias socioemocionales (como la perseverancia y la capacidad para el trabajo en equipo) que los ayuden a adquirir y aplicar esas capacidades básicas y otras habilidades (Banco Mundial, 2018)<sup>9</sup>. Muchos países aún no logran estos objetivos que debería garantizar la escuela, generando una escolarización de baja calidad. Los factores que generan las deficiencias en el aprendizaje pueden originarse en causas inmediatas (servicios inadecuados que amplifican los efectos de la pobreza) o en problemas sistémicos más profundos (técnicos y políticos).

En Bolivia, desde 1994 la reforma de la participación popular delegó a los gobiernos municipales de entonces de la administración los servicios de educación primaria y secundaria en sus territorios, junto con la dotación de infraestructura, mantenimiento, materiales y suministros. Mientras que las antiguas prefecturas, a través de los servicios departamentales de educación (SEDUCA) cumplían funciones administrativas de planificación departamental y administración de personal. Con el impulso de los recursos del IDH, las municipalidades podían participar en la provisión y formulación de insumos educativos, programas complementarios de promoción al acceso y permanencia escolar, programas pedagógicos, servicios de transporte escolar, incentivos y otras funciones que iban más allá de la simple dotación física, mientras las gobernaciones también fueron impulsadas a invertir los nuevos recursos en el sector, siempre con las recomendaciones de coordinación pertinentes.

Luego de la reforma constitucional, la ley de autonomías no incluyó el debate ni directriz alguna sobre la organización del sistema educativo. Sin embargo, un nuevo diseño fue inmediatamente establecido con la Ley 070 de 2010 (Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez) introduciendo un modelo de desconcentración administrativa hacia unidades departamentales, distritales, núcleos y unidades escolares, dependientes del nivel central. En una aproximación diferente a la descentralización territorial de 1994 y del régimen de autonomías de 2010.

La tabla 1, puede ayudar a describir la organización actual del sistema. El nivel central además de responsable se constituye en interlocutor de la política, la planificación y la estrategia centralizada, que incluye factores del servicio esenciales como el desarrollo curricular y los recursos humanos. Los GAD se retiran de la planificación

departamental de la educación regular, y se concentran únicamente en el financiamiento de los institutos técnicos tecnológicos (infraestructura, materiales, suministros, mantenimiento, pero no funciones asociadas al currículo ni a recursos humanos)<sup>10</sup>. Los SEDUCA se convierten en direcciones departamentales del ministerio de educación que retira de las gobernaciones, desde las instalaciones hasta las transferencias para los ítems de educación que a partir de entonces administra directamente. Los GAM concentran su responsabilidades en financiar la infraestructura, servicios, materiales, servicios, y apoyar programas del nivel central, en la educación regular<sup>11</sup>.

No obstante una perspectiva centralizada del sistema, las decisiones sobre el desarrollo de infraestructura y la dotación de insumos, se encuentran en cada nivel de gobierno responsable. Y por tanto son susceptibles de presiones populares a veces más fuertes que las indicaciones de la planificación del sistema, generando una atención muy dispar entre los municipios del país. Así, en la tabla 1, este se señala como un campo de superposiciones potenciales de las decisiones y por tanto del uso de los recursos, entre GAM y el nivel central con sus programas de acción directa.

Con el nuevo modelo, entre 2010 y 2016, el financiamiento subnacional de los servicios de educación se reduce del 5% del PIB a poco más de un punto porcentual (Figura 1) reflejando la inscripción del gasto en recursos humanos en los presupuestos del nivel central (antes en las cuentas departamentales). Acorde con la nueva organización, los GAD pasan de contribuir a la educación sólo 0,1% PIB en 2016, menos de USD20 anuales por habitante. En cambio, los gobiernos municipales mantuvieron en ese quinquenio un aporte al gasto educativo de alrededor del 1% PIB, equivalentes a unos USD 30 dólares por habitante en 2016. El gráfico 2, muestra el gasto municipal en diferentes escalas municipales. No sorprende que los costos per cápita más importantes se registren en los municipios más pequeños que atienden a menos del 1% de la población y alcanzan gastos por USD 47 por habitante, frente a un promedio de USD 29 en el resto de los municipios.

Respecto a la coordinación, la tabla 1, señala menos desencuentros en el sector por el nuevo diseño que concentra las decisiones en el nivel central. Sin embargo, en lo

9 Estas habilidades se miden con indicadores elaborados a partir de información que el sistema de información nacional no recoge periódicamente.

10 Se entiende que por las previsiones del IDH los GAD aún pueden contribuir en financiar ítems del sistema regular, bajo directriz nacional.

11 Las gobernaciones cumplirían las mismas funciones para los institutos de educación técnica y tecnológica de educación terciaria.

que hace a infraestructura y otros insumos financiados por diferentes niveles de gobierno, cada gobierno dispone de sus inversiones bajo sus propias políticas, y rinde cuentas individualmente. El enfoque territorial de los servicios puede dar la impresión de ser más sencillo, dado que una unidad educativa puede funcionar aisladamente sin apuros de corto plazo (a diferencia de un centro de salud, por ejemplo), pero la provisión del servicio es compleja y su planificación se realiza a nivel de regiones (en este caso departamentos), distritos, núcleos y unidades educativas, lo que es común en los sistemas. En esta perspectiva la escala metropolitana puede ser concebida como una solución a un problema particular pero no reemplaza la organización propia del sistema.

#### IV.1. ¿Qué proponen los programas de gobierno sobre la descentralización de la educación regular?

Nuevamente la tabla en el recuadro 1, permite repasar las propuestas de acuerdos a los principales ámbitos de los servicios.

- Respecto al diseño y las competencias del sistema educativo regular, no se percibe la forma en que las organizaciones pretender realizar un rediseño del sistema, salvo una propuesta por instalar un consejo de notables que facilite la construcción de una visión común y avanzada y otras organizaciones que sugieren establecer acuerdos y consejos interinstitucionales que comiencen por idear una ruta para una evolución cualitativa del sistema. Los programas se centran mas bien en medidas para resolver problemas específicos en el actual sistema educativo.
- Respecto a la organización territorial, varios coinciden en reponer y fortalecer el protagonismo de los GAM, sugiriendo mayor descentralización incluso hasta el nivel de los establecimientos escolares<sup>12</sup>. La tabla 2, indica que un programa propone un rol central de los GA, en la planificación y supervisión de los servicios educativos en cada departamento, y hasta una acción subsidiaria, según se puede entender. Un tema pendiente es la participación del sector privado, donde se mencionan algunas acciones de complementación. Un tema ciertamente relevante en el país debido al rol que alcanzó la educación privada.

12 Existe una propuesta para la instalación de Centros Ciudadanos Comunitarios en cada distrito municipal, reuniendo servicios de salud, educación temprana y especial, apoyo jurídico y seguridad ciudadana, etc. No queda claro si será el gobierno central el que se encargará de diseñar, planificar y operar estos centros que reúnen oficinas con servicios de competencia de diferentes niveles de gobierno.

- Aunque los programas no se proponen un diseño exhaustivo de todos los ámbitos de la política educativa, varios parecen asumir que *los recursos humanos* serán gestionados por los GAM (desde la contratación hasta la supervisión). Esta idea plantea un reto gigantesco para la gran mayoría de municipios menos poblados y rurales, (por ejemplo, para unos 146 municipios con menos de dos mil habitantes o incluso para los 244 que tienen diez mil o menos habitantes). Estos tendrán que acudir en desventaja a un mercado laboral urbano y competir por profesores no disponibles en sus jurisdicciones.
- Respecto a otra función esencial como es el desarrollo curricular, al menos dos propuestas sugieren que este es un espacio importante para la participación departamental. Pero en general, las organizaciones se limitan a sugerir acciones específicas para desarrollar el currículo con materias innovadoras y especializadas (tecnología, bienestar humano y familiar, nutrición, etc.), cuya enseñanza se podría incluso terciarizarse de inicio. Sistema que necesitará una regulación muy avanzada, difícil de introducir en el actual contexto institucional.
- Los problemas de calidad son reclamos de casi todos los planes (sin alcanzar a definirlos técnicamente), y frente a esto, apuestan por establecer primero sistemas de evaluación y participar de mediciones internacionales. Se hace énfasis en sistemas de evaluación, capacitación e incentivos para los maestros, medidas que tendrían que sortear trabas en la institucionalidad actual, donde las normales y la carrera del magisterio goza de garantías constitucionales (como por ejemplo la formación única y gratuita y la inamovilidad laboral del magisterio). Este ha sido siempre un campo de alta conflictividad política.
- No hay mayor mención a reformas de los medios de financiamiento de los servicios, salvo el establecimiento de algún fondo para incentivos de maestros y estudiantes.

Los programas de gobierno para el sistema educativo hacen referencia a problemas importantes, pero no abordan los dilemas estructurales y políticos del sector. Tampoco se han animado a proponer mejoras al sistema de financiamiento, como una herramienta para promover metas de desempeño (como por ejemplo en aprendizaje, permanencia, evaluación, etc., etc.), y garantizar que un cambio de responsabilidades territoriales pueda hacer la diferencia. La teoría sugiere que cierto grado de

descentralización es provechoso para el sistema, pero en lo que se refiere a reformas en favor del aprendizaje y calidad educativa, no hay evidencia de que la administración local sea la solución por sí misma, y hay cierta evidencia en sentido de que puede llegar a profundizar disparidades entre los territorios desaventajados y las ciudades más fuertes. La gestión de recursos humanos es un tema muy delicado al respecto, donde se tuvieron que retroceder algunas medidas, como en el caso de Chile en los años ochenta (sobre descentralización de ítems de docentes). En un contexto con mayores grados de autonomía, como es el caso de Colombia, la descentralización impulsada desde inicios de los ochenta, ha ido de la mano con un sistema de acreditaciones que obliga a justificar (ante el departamento o el nivel central), capacidades mínimas a las entidades territoriales que quieran hacerse cargo de los servicios.

## V. La política de seguridad ciudadana y la organización territorial en Bolivia

Otra política pública que va adquiriendo importancia recientemente al paso de la creciente urbanización del continente, es la coordinación de acciones para resguardar la seguridad ciudadana. Es cierto que el concepto alude a principios de derecho, haciendo referencia a las posibilidades de cada ciudadano de ejercer sus derechos y poder desarrollar sus potencialidades plenamente, pero en este documento que se centra en analizar el rol de los GSN, se hará referencia a las dimensiones de la política en las que participan dichos entes territoriales y que se relacionan con el mantenimiento del orden público.

Como explica Reyes (2018), la inseguridad ciudadana es un fenómeno multicausal donde intervienen distintos factores y actores influenciados por las características propias del contexto en se produce. Por eso la organización territorial para atender las políticas de seguridad ciudadana en los países de la la región es extremadamente heterogénea, haciendo difícil extraer lecciones comunes, como analiza Galilea *et al.* (2009). No obstante, un articulador usual de esta política es el nivel municipal, que tiene a su cargo la coordinación de servicios provistos por instituciones de todos los niveles como la policía, las autoridades educativas, e incluso de otros órganos independientes del estado como el sistema judicial. Algunos análisis para América Latina resaltan como un elemento clave para reducir tanto la incidencia de la criminalidad como la percepción de inseguridad, el capital social de la comunidad reflejado en su capacidad de organización y cooperación entre la gente en el barrio, y la construcción de confianza con los cuerpos de la

policía. Todos estos objetivos difíciles de construir con política públicas, al estar asociada a factores culturales, sociales, institucionales propias del contexto local. Los análisis reclaman en la región, falta de información e investigación sobre las redes y determinantes de la delincuencia, como un obstáculo para el diseño de políticas públicas con mayor efectividad.

Del análisis en varios países de Galilea *et al.* (2009), sobre la descentralización en relación a esta política se pueden rescatar conclusiones como por ejemplo buenos resultados en contextos donde la policía funciona de manera uniforme y bajo un mando único, y por el contrario, mayor ocurrencia de dinámicas negativas de competencia y falta de transparencia en sistemas de múltiples mandos y cuerpos policiales. También se ha puesto en debate la efectividad de los cuerpos de policía municipales dependientes de la autoridad civil, donde algunos informes alertan sobre más riesgos que virtudes. El gran desafío general es inscribir la seguridad ciudadana en el conjunto de políticas del sistema judicial, el sistema penitenciario y el de la educación.

En Bolivia, con el impulso de las autonomías, se promueve un marco de políticas nacional que organiza la seguridad ciudadana como un ámbito de coordinación de la política pública y un espacio para el intercambio social e intergubernamental sobre las problemáticas asociadas y sus principales salidas. Así la ley 264 del sistema de seguridad ciudadana de 2012, establece un sistema cimentado en una política nacional y en la coordinación de los planes y estrategias de los actores estatales involucrados; ministerio, GSN, policía, instancias del sistema judicial, entre otros. También se establecen mecanismos de coordinación con las organizaciones sociales y la sociedad civil, por un lado, y entre los niveles de gobiernos, por otro. Se crean mecanismos institucionales como el observatorio de seguridad ciudadana.

Aunque no es la norma, que regula el cuerpo policial, la ley de seguridad ciudadana recalca su calidad de ser un cuerpo bajo un mando único, cuyas funciones no pueden ser ejercidas por otras entidades, particularmente por los GSN. Se establecen las estaciones policiales integrales como un instrumento para un accionar coordinado, siendo “infraestructuras” en las que deberían funcionar el ministerio público, los juzgados contravencionales y los servicios policiales de seguridad ciudadana.

La norma hace énfasis en la coordinación intergubernamental para el financiamiento de necesidades de la policía nacional, como infraestructura, equipos, suministros

(no controlados) y como se hace en otras materias de política pública, se ordena que un porcentaje (10%) de las transferencias municipales del IDH se asigne a este fin. Los gobiernos municipales tienen a cargo la coordinación de acciones dirigidas a fortalecer la seguridad ciudadana en sus jurisdicciones, con facultades para organizar una guarda municipal no militar que coadyuve en el cumplimiento de las competencias municipales exclusivamente.

El gasto subnacional destinado a estas funciones es limitado en relación a las inversiones en otros ámbitos. En 2016 los municipios destinaron un 2,3% e sus gastos a políticas de seguridad ciudadana, un 0,2% del PIB, mientras que los GAD contribuyeron 1,8% de su presupuesto y menos de 0,1% PIB (figura 1). De todas maneras, la política coincide con un aumento en la asignación subnacional a estas políticas de modo que el gasto por habitante crece desde un promedio de menos de un dólar en 2010, hasta casi USD 7 en 2016 para el caso de los GAM y casi USD3 en los GAD. Por tamaño de municipios, el gasto es más importante entre los más grandes con USD 9 por habitante el promedio, pero también es significativo entre los pequeños con USD 5 por habitante (el promedio general es de USD 6 per cápita). Esto muestra las necesidades policiales a lo largo del territorio pero también de las obligaciones de la norma.

Entre los factores determinantes de inseguridad ciudadana en el país, Reyes (2018) los asocia a complejidades de la movilidad social junto con el debilitamiento de la cohesión social, las nuevas estructuras familiares, el consumo de bebidas alcohólicas, la calidad del entorno urbano, entre otros. También se reconocen efectos negativos de las bajas capacidades en las instituciones encargadas de la prevención, control y sanción del delito, así como de ciertas conductas de los medios de comunicación. El panorama es complejo y relativiza las posibilidades que tiene los GSN para atenuar los determinantes, por lo que las estrategias sin duda deben tomar un carácter multi-sectorial. En todo caso, queda espacio sobre todo para el actuar de los GAM sobre el entorno urbano, la prevención del consumo de alcohol y en políticas contra la violencia y a favor de la cohesión social y familiar.

### V.1. ¿Qué proponen los programas de gobierno sobre la seguridad ciudadana y la descentralización?

En general los programas se centran en políticas férricas en la lucha contra el crimen organizado, y sendos programas educativos, de rehabilitación y acompañamiento para jóvenes y mujeres. Las propuestas para

reformas del sistema judicial mejorando su efectividad, también son importantes, pero en todas estas no se encuentran sugerencias sobre el rol de los GSN. Respecto al régimen penitenciario, alguna propuesta reclama reformas profundas sin dar más detalles.

Respecto a la organización de los servicios, las propuestas de los programas de gobiernos ilustradas en el recuadro 1, se destaca una opción que propone impulsar la descentralización municipal al grado de descentralizar las funciones policiales y reforzar la policía comunitaria en coordinación con los GAM. Nuevamente, la heterogeneidad en la escala y las capacidades municipales hacen difícil prever la forma en que municipios pequeños puedan enfrentar este esquema.

El resto de las propuestas, destacan el papel de una policía nacional unificada, a la que pretenden dirigir esfuerzos de financiamiento, medios y formación.

No se encuentran soluciones para los mecanismos de coordinación que debería existir entre el GAM, la Policía y con otras instancias, salvo una enfática propuesta para conformar centros de comunidad ciudadana, donde se reúnan múltiples servicios para la población como policiales, judiciales, de salud y ciertos programas educativos. Al no especificarse los medios de financiamiento y coordinación, estos centros pueden quedar limitados en su alcance como ocurrió con las actuales estaciones policiales integrales.

## VI. La organización de los servicios de recolección y disposición de residuos domiciliarios

En la región el impulso para desarrollar una política para la gestión integral de residuos sólidos se da con la explosión de la urbanización. En 1992 la Cumbre de Río por el medio ambiente y el desarrollo de 1992 y su Agenda 21, propone un nuevo enfoque a partir del cual la literatura emplea una perspectiva integral de la gestión de los residuos sólidos (GRS) –diferente a la gestión de aguas residuales–, que comprende al menos cuatro áreas o funciones jerarquizadas de acuerdo a sus fines. Las primeras están relacionadas con la salud pública y la contaminación ambiental y buscan la expansión de la cobertura de la recolección, y la promoción del **tratamiento y disposición final**, que aún se constituyen en desafíos de la política pública de los países en desarrollo. Las siguientes funciones inciden en la gestión de los recursos naturales y la energía, y buscan minimizar la **generación residuos** y maximizar el **aprovechamiento** con su reutilización,

reciclaje o valorización energética. Los países más avanzados se han concentrado en el desarrollo de estas últimas, en vista de una cobertura casi universal en la recolección y tratamiento de residuos (CEPAL, 2015).

La GRS domiciliarios constituyen un ejemplo de un servicio tradicionalmente jerarquizado a nivel local, como ocurre en Bolivia. Las responsabilidades nacionales y regionales suelen centrarse en la política, la planificación y regulación, aunque problemas de coordinación suelen darse a nivel nacional entre diferentes agencias a cargo de diferentes rasgos de la política y la regulación (servicios básicos, medio ambiente, agua, salud, normas de calidad ambiental para diferentes industrias, etc.). A nivel local, las formas de prestación difieren mucho según el tamaño de los municipios y su orientación urbana y rural.

Dado el grado de la urbanización en Bolivia, se estimaba que en 2010 la generación de residuos por habitante se encontraba entre 0,40 y 0,53 kilogramos por día, según el tamaño de las ciudades y unos 0,20kg en el área rural (MMAYA, 2011), por debajo del promedio en Latinoamérica que se encontraba entre 0,40 y 1,01 kg. por habitante y día, entre las localidades más pequeñas y las megápolis (CEPAL 2105). En 2010 se estimaba que sólo un 40% de la población en Bolivia contaba con estos servicios básicos. Los GAM que gestionaban los residuos en un 80% prestaban directamente los servicios, mientras que sólo un 13% había adoptado alguna forma de gestión terciarizada, entre los cuales, las tres capitales del eje habían optado por concesionar los servicios. Para 2010, prácticamente el 90% de los sitios de disposición final de residuos eran inapropiados, a cielo abierto, mientras que se habían identificado 20 botaderos controlados y 9 rellenos sanitarios (AECID 2019, MMAY). Los servicios eran financiados con recursos municipales y tasas que las estimaciones sugieren que en promedio llegaban a cubrir menos del 30% de los costos, con una marcada reticencia ciudadana para contribuir a financiarlos. Las asociaciones con las empresas de provisión de luz eléctrica para el cobro de tasas se reportan como efectivas, aunque las comisiones que cobran a los GAM son muy variables.

El gasto en GRS está comprendido como parte de la función de biodiversidad y medio ambiente, que tiene una participación del 4,5% en el conjunto del gasto municipal y es casi insignificante a nivel departamental, lo que señala la importancia de las actividades en GRS (figura 1). El gráfico 2, muestra que el gasto en los municipios más grande se encuentra alrededor de unos USD 20 por habitante, que cae a USD 7 en la siguiente escala, hasta ser insignificante en municipios menores.

Como norma de desarrollo constitucional, la Ley 755 de 2015 de Gestión Integral de Residuos y su reglamento, recoge interesantes avances impulsados desde 2009, con la creación de la Dirección de Gestión Integral de Residuos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que realizó un relevamiento institucional del sector y las primeras estadísticas. Esta ley considera todas las funciones jerarquizadas y asume el aprovechamiento como una responsabilidad de todos los niveles de gobierno.

Con los ajustes dispuestos por la legislación distanciado de algunas características de la práctica del sector, es difícil analizar las perspectivas de mediano plazo. La Tabla 1, se limita a describir cómo se han ejercido hasta ahora las responsabilidades. Para señalar eventuales problemas de organización territorial, se opta por sugerir posibles contradicciones del nuevo régimen de GRS.

Entre los lineamientos territoriales, confirma la rectoría del nivel central del Estado en la política y la regulación de ámbitos específicos de la GRS separándolo de la operación, aunque le brinda la posibilidad de impulsar proyectos junto con los GSN y productores privados. Establece un nuevo componente de la política relacionada con el sector privado aludida como la responsabilidad extendida del generador de residuos del sector productivo, la regulación de operadores privados autorizados

La gestión operativa que comprende el almacenamiento, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final, antes bajo responsabilidad municipal, ahora tiene dos responsables: los GAM y los generadores de residuos del sector productivo. Los GAM debe discriminar su accionar por el tipo de residuos (municipales, especiales, industriales o peligrosos), si se pueden considerar como “residuos municipales” algunos que son especiales o peligrosos, o si son directamente responsabilidades de naturaleza privada de un productor. A esto se añaden las exigencias de los regímenes sectoriales por ejemplo en materia de salud, minería, hidrocarburos, agropecuaria, entre otros. Las responsabilidades más complejas siguen en manos municipales (planificación y designación de sitios, rellenos sanitarios, cierre de vertederos, mitigación de impactos), difíciles de cumplir para la gran mayoría de los GAM como se ha visto hasta el momento.

Las atribuciones departamentales han quedado mejor establecidas en temas de política y planificación, y control del cumplimiento de normas ambientales. Los GAD pueden hacer sus propios proyectos para la gestión de

tres tipos de residuos (especiales, industriales y peligroso) y coordinar proyectos con los productores privados, sin asumir una verdadera responsabilidad, con lo que puerta para las superposiciones de esfuerzos entre los tres niveles es amplia como ocurre en sectores como educación y salud. Lo propio con las atribuciones sobre la disposición de residuos, donde la complejidad seguramente no va a motivar la participación departamental. En la práctica sólo se ha encontrado evidencia de iniciativas departamentales en GRS para generar información, impulsar la conformación de esquemas metropolitanos con varios fines entre ellos la GRS, e algunas campañas de concientización.

La responsabilidad extendida del productor hace responsables a privados que generen residuos, de financiar y de la gestión operativa de la DRS, sujetándose a los normativas municipales, departamentales y nacionales. Para el caso de los desechos peligrosos, rigen normas nacionales para su gestión, mientras que también se hace alusión a residuos peligrosos de fuente municipal, que serían responsabilidad de los GAM. La amplia participación privada será difícil de regular y controlar, más aún cuando se disponen normas al respecto con facultades de sanción en todos los niveles.

Respecto a la coordinación intergubernamental, se manda al establecimiento de un consejo sectorial y se manda a coordinar entre niveles, lo cual nunca han sido suficientes para evitar las superposiciones y contradicciones. Así el diseño de la GRS ha sido un ámbito que ha pasado de tener problemas de operación y cobertura, a enfrentar desafíos de organización territorial que todavía están por producir sus efectos.

Respecto a la planificación territorial, un desafío inmediato en todo el país se presenta para avanzar en la disposición apropiada de residuos. Solo la ciudad de Santa Cruz administra un relleno sanitario con capacidades de mediano plazo mientras que el resto del país, los vertederos prácticamente ya han cumplido su vida útil o están desbordados, y los conflictos sociales impiden decisiones futuras al respecto. Un esquema metropolitano puede ser pertinente en este caso dado que la generación de basura y su gestión están directamente relacionados con las aglomeraciones urbanas de población. Para satisfacer las necesidades en los municipios más pequeños, la responsabilidad departamental directa sobre la disposición final de residuos podría ser interesante, abriendo al mismo tiempo un espacio para la recaudación de recursos propios y tributarios para los GAD.

Respecto al financiamiento de la GRS, un principio importante es planteado al señalar que los costos deben ser cubiertos suficientemente por los generadores de residuos. Aunque la ley dispone el uso de recurso de IDH para el sector estos todavía no se facilitan dado que otras normas (de hidrocarburos y de autonomías) no los incluyen como gastos elegibles, lo que causa cierto temor entre las autoridades. Sin embargo, siendo ámbito departamental aspectos del control del impacto ambiental sumados a sus nuevas atribuciones en la GRS, se abre una ventana para la creación de tributos departamentales. También surgen oportunidades de generar nuevos esquemas de financiamiento con la apertura a la participación privada en el sector, aunque se alerta contra la complejidad de su regulación.

### **VI.1. ¿Qué dicen las propuestas sobre la descentralización de la gestión de residuos sólidos?**

La GRS es una función citada en todos los programas de gobierno que se plantea en varias opciones con un enfoque integral. No sólo se señala la importancia de una nueva política de GRS para la protección del medio ambiente, sino también como una oportunidad económico productiva, al movilizar la recuperación y aprovechamiento productivo de los residuos, especialmente para la generación de energía. Una propuesta también recoge la perspectiva social de esta política pública y la necesidad de atender a recolectores, procesadores y otros actores sociales que deberían participar con mejores condiciones laborales y productivas, como se señala en el recuadro 1 de síntesis de los programas de gobierno.

Desde la perspectiva territorial, este esquema permite notar lo siguiente;

- Existe un consenso por mantener el rol articulador de los GAM, aunque un programa propone impulsar acciones conjuntas de los tres niveles del Estado. Esta última, apuesta por impulsar el sector de GRS como una punta de lanza para lograr articular la economía circular en la generación de energía, para lo cual propone implementar varios fondos y mecanismos de financiamiento con incentivos al sector producto y a los GSN. Esta es el programa que desarrolla todas las dimensiones de la política.
- Los programas mencionan la importancia de la responsabilidad ciudadana y la necesidad de una educación apropiada (sobre todo en las propuestas que desarrolla más extensamente el tema), pero en general no es un tema principal en sus enfoques.

Parece que en ningún caso se dimensiona la complejidad de esta política que tiene relativamente pocos años de trayectoria ni de la bomba de tiempo que significa la problemática de los vertederos, con sus implicaciones de salubridad y conflictividad social. Tampoco se hace referencia al descontrol en la generación de residuos no sólo domiciliarios (en campo y ciudad) y sobre todo en lo relacionados a las actividades industriales y productivas. La organización territorial de la GRS se ha complicado en la norma, pero puede ser un campo de política pública donde su reciente impulso permita acuerdos más eficientes entre todos los niveles de gobierno.

### ***El ideal de las autonomías frente al modelo de servicios***

Aunque el análisis de la organización territorial de los servicios se ha extendido, es importante aún contrastar estas perspectivas con las propuestas de los futuros gobernantes sobre el régimen general de autonomías. La comparación no es sencilla porque los programas no relacionan las diferentes políticas, por lo que será útil identificar al menos donde existen contradicciones críticas que podrían limitar mejoras en los servicios. Por otra parte, será también útil identificar consensos entre las propuestas, que podrían contribuir a una agenda potente de un futuro pacto fiscal. La tabla 3 intenta esquematizar las propuestas de los programas cuando hablan sólo de “autonomía” y de pacto fiscal, bajo el esquema analítico usual, y como una guía para una lectura más detallada en el Anexo.

Dos propuestas declaran su **compromiso por profundizar la descentralización y la autonomía** al mayor grado posible, buscando incluso una **reforma constitucional** con esta agenda (como se destaca en la tabla 3). Sin embargo, en sus propuestas sobre los servicios o no identifican el rol de los GSN ni establecen condiciones para la descentralización de los sectores como en educación y salud. Por sectores, el énfasis de la descentralización varía, en educación hacia los GAM en salud hacia los GAD por citar sólo algunas propuestas, mientras las declaraciones autonómicas son más generales como puntualiza la tabla 3, pero en ninguno de estos programas más descentralizadores se considera necesaria una reforma constitucional. Casi todas las propuestas ofrecen multitud de fondos o programas emprendidos desde el nivel central –lo que no significa que no vayan a tomar en cuenta a los GSN– aunque son medidas en contra ruta de los esquemas más descentralizados. La comparación de la tabla 3 indica que al menos tres programas

no consideran necesarios cambios al régimen de autonomías<sup>13</sup>.

La preocupación por el **fortalecimiento de las capacidades municipales** surge al hablar de autonomías, pero está casi ausente entre las propuestas para mejorar los servicios. Pese a que se observa extrema heterogeneidad entre los municipios es un condicionante central en la prestación de algunos servicios, algunos programas apuntan a la municipalización de servicios sin previsiones de cómo se solventarían las carencias en los territorios con menores recursos y capacidades. Una propuesta pretende atender el fortalecimiento institucional desde el nivel central y otra delegarla a nivel departamental, y en el caso de programas, apostando por asignar de una vez a los **gobiernos departamentales funciones de apoyo e incluso tuición sobre gobiernos municipales**. En esta dirección ya se ha desarrollado la normativa actual en materia de GRS, y en sentido contrario, están los arreglos en materia de seguridad ciudadana y las propuestas por fortalecer el rol articulador municipal en educación.

El ámbito más importante en cuanto a contradicciones puede ser el **sistema de financiamiento**. Mientras que con el régimen de autonomías se discuten detalladas reformas sobre transferencias, asignación y cesión de recursos, a nivel de cada sector se habla de mayores asignaciones pero a través de nuevos mecanismos de financiamiento en cada sector. Preocupa en este aspecto las perspectivas para el sector salud, pues las reformas estructurales que desarrollan al menos dos propuestas, se sustentan en la conformación de medios de financiamiento potentes, bajo políticas especiales pertinentes para los servicios de salud. Estos no podrían establecerse bajo un régimen general de transferencias territoriales. Puesto que ambas dimensiones de reformas, están hablando de los mismos recursos (es decir de los que disponen los tres niveles de gobierno actualmente para el sistema de salud), un prematuro debate sobre el pacto fiscal y el financiamiento de las autonomías, sin definir previamente el nuevo modelo de la salud en el país, dejaría sin ninguna oportunidad a una transformación real de estos servicios fundamentales.

**Pacto Fiscal.** En directa relación con el punto anterior, un programa propone un debate estructural sobre las competencias y sus medios de financiamiento, aspirando a que el pacto fiscal proporcione “una visión global

<sup>13</sup> Aunque no se descarta que a partir de la sola lectura de los textos el entendimiento no haya sido el mejor,

de la estructura de ingresos y gastos del país”. Otro programa considera que el pacto también debería atender el reclamo por aumentar la base de ingresos propios e impuestos para las autonomías, como establece la CPE. Cuatro planes asumen que con el pacto se debería discutir la redistribución de recursos por nivel sobre la base del principio de que los ingresos se equilibren con los costos de los servicios que prestan.

Con una mirada general, se pueden notar dos enfoques en las propuestas sobre el régimen autonómico y el pacto

fiscal, que intentan señalarse en la Tabla 3. Por un lado, los que buscan una redistribución de fondos sin abundar en principios para la distribución incluso adelantando mayores transferencias para algún nivel sin definir su destino. Y por otro, un par de propuestas abundan en criterios y principios para una asignación más equitativa y eficiente de los recursos públicos, entre niveles y jurisdicciones. En contra de las recomendaciones de la teoría y las buenas prácticas, algunas de estas propuestas pecan por exceso de múltiples criterios y objetivos para dirigir los recursos de nuevos mecanismos de financiamiento.

Tabla 3

¿Tienen los programas de gobierno propuestas para enfrentar los principales desafíos del régimen de autonomías? (A partir de los programas de gobierno para las elecciones generales en Bolivia 2020)

Dimensiones del diseño /1		ADN	Comunidad Ciudadana	CREEMOS	Frente Para la Victoria	JUNTOS	LIBRE 21	MAS	PAN-BOL
Diseño / Competencias	1. Fines y alcance de la autonomía	Δ	•	•	Δ autonomía	•	Δ autonomía		Δ
	2. Ajustes competencias/roles/actores*		•	GAD		GAD	Pacto Fiscal		
	3. Soluciones para la superposición de funciones e ineficiencia						•		
Financiamiento	4. Más recursos propios, impuestos					Pacto Fiscal	•		
	5. Nuevos mecanismo de compensación/ convergencia			•		Pacto Fiscal	Pacto Fiscal		
	6. Más fondos		Pacto Fiscal	Pacto Fiscal	•		•	•	
	7. Coop. sector privado: financiamiento / prestación servicios		•	•		•	•		
Coordinación cuentas	8. Políticas desarrollo capacidades *		•	Nacional		GAD			
	9. Mayor transparencia y rendición de cuentas				•	•	•	•	
	10. Mecanismo coordinación	•	•			•			
Gestión Territorial	11. Cambios estructurales gestión de territorio, tierra y suelo urbano		•	•	Δ autonomía	•			
	12. Nuevas continuidades urbano, rural, metropolitanas, etc.		•	•	•	•	•	•	
AIOC	13. Fortalecer AIOC		•	•		•			

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas de gobierno presentadas para las elecciones generales de Bolivia 2020 (extraído de <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/programas-de-gobierno/>)

Nota /1. La tabla usa las siguientes marcas con su respectivo significado.

• El programa de gobierno aporta sobre la temática

Δ, Propone un cambio constitucional para fines diversos

Δ AUTONOMÍA, Propone un cambio constitucional específicamente relacionado con el régimen de descentralización y autonomías

PACTO FISCAL Considera la dimensión señalada importante parte la agenda de un pacto fiscal.

\* Cuando las propuestas inciden en dar un rol preponderante al nivel central se indica "Nacional", al gobierno autónomo departamental "GAD", hacia el gobierno autónomo municipal "GAM", a la policía "Policía", o a la dimensión productiva "PROD", o a un modelo de Asociación Público Privada "APP"

En referencia a la **organización de los servicios en el territorio** lidiando con la alta heterogeneidad y dispersión municipal, los programas apuestan por una perspectiva metropolitana, o alternativamente, por dotar a los gobiernos departamentales de facultades que les permitan un accionar complementario e incluso subsidiario al municipal. Desde la perspectiva de los servicios, cada servicio tiene una organización técnicamente adecuada y diferente. Mientras que el accionar metropolitano puede resultar pertinente para los de GRS, no resuelve per se los problemas en los sistemas de salud y educación. En cualquier caso, se alerta con que la perspectiva metropolitana, como una asociación voluntaria de intereses y gestión, hasta ahora no ha sido capaz de lidiar con la heterogeneidad municipal, ni con la conflictividad política partidista que al final de cuentas es la que sabotea los esfuerzos de coordinación de cualquier naturaleza<sup>14</sup>.

### **Reflexiones finales**

Hay que decir que ha sido difícil leer la mayoría de los programas de gobierno y no es de extrañar que pocos lo intenten. Surge la pregunta ¿qué debe esperarse de un programa de gobierno? Las normas nacionales como la Ley 1096 de Organizaciones Políticas, exige que un programa proponga objetivos claros y alcanzables para su mandato, junto con las acciones de política pública que permitirán alcanzarlos. Además, advierte que el programa publicado se constituye en un compromiso de gobierno. Así que al menos desde el punto de vista normativo, no es trivial lo que una organización política presente a la población como “su programa”.

A la hora de proponer el futuro papel las autonomías en el desarrollo de los servicios públicos, la población debe ponderar sus diferentes opciones a la luz de la evidencia disponible. Algunas conclusiones resaltaron, primero, que la descentralización *per se* no garantiza mejores servicios públicos, peor aún, diseños improvisados puede empeorar la situación. Algunas debilidades crónicas de los servicios se deben a las superposiciones de esfuerzos, falta de sintonía y coordinación en niveles y sectores, así como asimetrías en las prestaciones

municipales, se originan en gran medida en la forma en que se organizan territorialmente los servicios. Pero la descentralización también puede contribuir a atender algunos problemas. Los análisis para varios países y para Bolivia insisten en que mejoras reales se obtuvieron después de tomarse el tiempo y los recursos para elaborar un cuidadoso diseño de las instituciones (sistemas, procedimientos, reglas, normas, etc.) pertinentes para cada servicio y para cada realidad. No hay modelos que se puedan copiar.

En segundo lugar, también hay evidencia de que el modelo de servicios es particular a cada servicio y a la situación en que se encuentra. De modo que *es imposible que una regla general de descentralización de competencias o de financiamiento, pueda atender a la vez a las necesidades de todos los sectores*, ni enfrentar la heterogeneidad municipal que ha generado una profunda inequidad en la prestación de servicios en el país. Como se ha intentado reflejar con algunos datos y en unos pocos sectores. *La asimetría en las funciones municipales es una realidad insoslayable, que la norma y la institucional nacional deben asumir cuanto antes*. La ruta más prometedora recomienda resolver este problema primero a nivel de los servicios más urgidos de reformas, como salud y educación, y que dichas conclusiones alimenten un nuevo debate sobre el régimen de autonomía. No al revés, como ha ocurrido con las reformas descentralizadoras anteriores.

Un tercer elemento alerta respecto a la necesidad de enfrentar cuanto antes el rediseño estructural del sistema de salud. Los programas de gobierno contienen propuestas con opciones interesantes desde la perspectiva de la descentralización, pero sobre todo en línea con buenas prácticas en el sector. El problema será político, como siempre, y la principal amenaza es un *debate prematuro del pacto fiscal, que nuevamente deje al sector salud sin recursos* para conducir las reformas.

Respecto a un **futuro pacto fiscal**, la ruta podría comenzar después de pactar las pautas para el rediseño de los sistemas de salud y educación, y quizá de otros sectores productivos clave como minería y en lo posible hidrocarburos. Junto con las asimetrías territoriales debería discutirse el estado de situación e las finanzas subnacionales, junto con factores que inciden en que un 40% del gasto subnacional se dirija a la administración de sus gobiernos, especialmente a nivel municipal. Un asunto propuesto por varios programas de gobierno es el rol de los GAM para atenuar los problemas de escala y las asimetrías territoriales e institucionales. En

<sup>14</sup> Respecto a la planificación territorial y la gestión del territorio existen sendas propuestas de reforma, que no son objeto de análisis de este documento, y sin embargo pueden tener repercusiones importantes en la prestación de servicios de los GSN especialmente para las autonomías indígena-originaria-campesinas. Implicaciones importantes se esperan también de propuestas que buscan una mayor participación del nivel central en la gestión del suelo urbano, derecho propietario, catastro, la regulación de la propiedad rural, en la política de uso de suelos, entre otros. Sólo un programa reconoce que estas perspectivas demandan un debate constitucional

este sentido, el marcado ánimo por un enfoque metropolitano es sin duda una perspectiva importante, pero no debe olvidarse que esta es una solución sólo para una dimensión del problema y que al no tratarse de un esquema formal de asignación de responsabilidades no es una garantía para atender los servicios esenciales.

Finalmente, los nuevos impulsos descentralizadores –según se puede notar en los programas de gobierno– muestran la necesidad de *redefinir las contribuciones del sector privado* en diferentes esquemas de asociación para el financiamiento de los servicios públicos. Este es un nuevo escenario que demanda capacidades de regulación importantes.

## VII. Implicaciones de la pandemia por el COVID-19

Los GSN en Bolivia son actores clave en la respuesta ante la pandemia, no sólo por su rol en la atención de los servicios de salud, sino particularmente por su cercanía al territorio y a la población, así como por ser administradores de infraestructura y equipamiento requeridos para enfrentar los puntos más álgidos de la crisis. Como la figura 1 señala los gobiernos municipales son responsables además por funciones importantes para la respuesta inmediata y de mediano plazo, como la regulación del transporte en las ciudades y la interlocución con este sector productivo tan golpeado, la coordinación del usos de las escuelas, la atención de servicios de apoyo a las poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores y mujeres), la coordinación de las fuerzas de orden público y los sistemas para resguardar la seguridad ciudadana así como de las normas de sanidad para las actividades ciudadanas. Por su parte, los GAD son titulares de la atención de los centros de salud de especialidad de tercer nivel, así como de impulsar el desarrollo productivo, y tienen peso institucional para promover la coordinación intermunicipal e interinstitucional en cada departamento, imprescindibles para apuntalar las políticas de mediano plazo. Algunas gobernaciones dispusieron ayudas de protección social (en dinero o en especie) que fueron muy mermadas por la caída de sus ingresos.

**La primera respuesta** ante la emergencia sanitaria, la asumió el nivel central en medio del desconcierto político y social por la crisis política - electoral. Una vez reorganizadas las vías de comunicación y el funcionamiento de los órganos del Estado, las necesidades de coordinación sobre pasaron los medios del nivel central que tuvo que acudir a los GSN. La capacidad de respuesta,

tanto a nivel municipal como departamental, ha dependido esencialmente de las capacidades institucionales directamente asociadas con los recursos con que cuentan los diferentes GSN, distribuidos de forma muy dispar. En las zonas beneficiadas con los recursos de materias primas, los GAD han adquirido mayores capacidades, mientras que en otras regiones, los gobiernos de las ciudades más grandes han tomado la delantera en organizar la respuesta. En contraste, en los municipios más pequeños las autoridades locales se han visto sobrepasadas por el malestar popular debido a la falta de servicios y la desprotección económica asociadas a la pandemia.

Lamentablemente, la pandemia ha encontrado al país en medio de una profunda crisis política y económica, que tiene como telón de fondo el desplome de los precios del petróleo que afectaron los ingresos públicos, particularmente de los GSN. Las finanzas subnacionales en muchas regiones están en quiebra técnica y no tienen medios para hacer frente a las crisis. Pero en general sus finanzas están enfrentando un “efecto tijera”, como llama la literatura a los efectos de un shock que les exige una respuesta extraordinaria e inmediata del gasto público, al mismo tiempo que sus ingresos se cortan abruptamente, tanto por la crisis como por la necesidad de aliviar la carga tributaria a los ciudadanos.

**La respuesta inmediata** ya se ha articulado. De parte del gobierno central se han movilizado medios para apuntalar las finanzas municipales y dotar de insumos y personal a los centros de salud a cargo de las gobernaciones. Por su parte, los GAM han asumido la coordinación de la respuesta con la ciudadanía, organizando los servicios de salud en las ciudades grandes, negociando nuevas medidas de excepción con los sectores sociales y velando por su cumplimiento. Para apuntalar la economía de los sectores económicos más vulnerables, las alcaldías han analizado y concertado modalidades, horarios y medios para la reapertura de las actividades económicas. Aunque con problemas al principio, la coordinación intergubernamental ha comenzado a funcionar más fluidamente, especialmente con impulso de los comités de emergencia departamental y nacional. La organización de los servicios de salud en un sistema precario como el actual, es un callejón sin salida. De hecho, solo el nivel nacional tiene competencias respecto a los servicios privados de salud que deben ser afectados por la crisis sanitaria. Así que los GAM y GAM podrán contribuir con su buena coordinación, facilitando el flujo de recursos y emitiendo protocolos para los servicios y para la orientación de la población.

**A corto plazo**, las finanzas subnacionales requerirán de un auxilio mayor, incluso en zonas de producción hidrocarbúrfica donde hasta hace poco se vivió un auge sin precedentes. Las reglas presupuestarias para el gasto, el déficit y los múltiples destinos que se han dispuestos a los recursos por IDH de los municipios, deberían flexibilizarse. Por otra parte, no puede perderse de vista que algunas regiones y ciertas actividades van a mantener o incrementar sus ingresos en medio de la crisis, o por la demanda o por un auge en sus precios (alimentos, oro y otras materias primas que fungen de reserva de valor en tiempos de crisis). Estas disparidades en el efecto de la crisis deben considerarse generando políticas e instrumentos que equiparen los esfuerzos y se evite dirigir los escasos recursos de emergencias hacia actividades que ven crecer sus ingresos y que incluso pueden contribuir a estabilizar la economía y las finanzas públicas.

Por su parte, algunos GAM ya han considerado medidas de alivio tributario a los ciudadanos en el marco de sus competencias, pero la incidencia de este apoyo se concentrará en las ciudades grandes, en los estratos con más recursos, y además, pudiera ser modesta en términos relativos. Por lo tanto, más allá de necesarias reprogramaciones y nuevos calendarios, los GAM (porque los GAD no tienen recaudaciones tributarias significativas) deben considerar con mucho cuidado la pertinencia de este gasto tributario que puede liquidar los pocos recursos disponibles para enfrentar la crisis. Al menos estas medidas deberían ser selectivas. Por ejemplo, debería precautelarse como gastos prioritarios el pago a sus proveedores y empleados que en la mayoría de los municipios son importantes para la economía local.

Nuevos medios de financiamiento que fluían con dificultad en el pasado podrían ser movilizados, solicitando al nivel central la flexibilización de los procedimientos de crédito público y una búsqueda conjunta de recursos. De todas maneras, la falta de recursos será crónica, con nuevos procesos electorales y conflictos políticos en ciernes. Así, mejoras en la eficiencia del gasto, optimizando la logística de los servicios será fundamental. La coordinación intergubernamental necesariamente tendrá que realizarse a nivel departamental, si se pretende contener conflictos sociales que terminarán repercutiendo en las pocas ciudades donde se concentran los servicios y la actividad económica. Esto permitirá discutir medidas para asegurar la logística de producción y distribución de insumos y alimentos, evitar perder de vista otras fuentes de valor económico fuera de las capitales.

**A largo plazo**, la incertidumbre es creciente. La evidente profundización de la crisis económica productiva será muy dispar entre regiones y municipios. Así que una gran inyección de recursos será necesaria para movilizar la economía y no hay otra perspectiva cercana que buscarla en el exterior. De inmediato, puede comenzar a diseñarse un nuevo marco para el endeudamiento público subnacional que facilite inversiones gran envergadura, sobre todo aquellas a escala departamental (porque la economía departamental se reflejará en las ciudades) e inclusive concurrente hacia objetivos relevantes, donde los GSN tengan ventajas para alcanzarlos. Es posible que una negociación de un alivio de deuda sea importante, pero quizá implique costos y plazos mayores al de la búsqueda de paquetes importantes de nuevo financiamiento. De todas maneras, el impacto económico de recursos frescos será mucho más importante que el alivio de los pagos por el servicio de un endeudamiento que de todas maneras no es muy importante a nivel subnacional. Así que la búsqueda de un nuevo escenario para el financiamiento subnacional en el país y el compromiso de nuevos recursos sólo podrá ser emprendido por una plataforma coordinada de GSN con alta sintonía de objetivos, municipales y departamentales.

La crisis del COVID-19 sólo ha confirmado que el **rediseño del sistema de salud** es imprescindible e impostergable y que será necesaria una movilización nacional no solo departamental. Además, la emergencia ha presentado un escenario de diálogo propicio. Priorizar consignas regionales, sectoriales o políticas, cortoplacistas –como el auge hidrocarbúrfico ha demostrado que lo son– a cambio de movilizar recursos y voluntades a favor de la atención de necesidades humanas de los ciudadanos como es la salud, sería un error imperdonable.

## Bibliografía

- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez (2006). *Sequencing fiscal decentralization*. Young School of Policy Studies, Georgia State University. WB Policy Research Working Paper 3914. Estados Unidos.
- Banco Mundial (2018). *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Cuadernillos para el Informe sobre el desarrollo mundial 2018 .
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Documento Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales*. Washington D.C., Estados Unidos Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2016a). *Documento Marco Sectorial de Salud y Nutrición*. Washington D.C., Estados Unidos Banco Interamericano de Desarrollo.

(2016b). *Documento Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano*. Washington D.C., Estados Unidos Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL (2009). *Las relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis”, documento presentado en Conferencia Las políticas públicas ante la crisis global: problemas presentes y desafíos futuros*. Santiago de Chile, Chile.

(2015) *Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios*. Estefani Rondón, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez. Serie de manuales de CEPAL. Santiago de Chile.

Coronado, Ximena. (2018) *Descentralización Fiscal y Pactos por la Salud en Bolivia*. Agenda Inteligente para el Desarrollo de Bolivia, No.5, Institutos de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD) y Grupo Faro. La Paz, Bolivia.

Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.

Galilea, S., Letelier, L., Ross, S. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Santiago de Chile, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperación Internacional Alemana (GIZ).

IDEA Internacional (2008). *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente Boliviana*. Varios autores. La Paz, Bolivia.

Jubileo (2013). El financiamiento del sector educación en contextos de cambio. Extraído de <https://jubileobolivia.com/Publicaciones/Presupuestos-y-Fiscalidad/financiamiento-del-sector-educacion-en-contextos-de-cambio>, en mayor de 2010.

Ministerio de Salud de Bolivia, (2018). *El Nuevo Sistema Único de Salud Universal y Gratuito. Bases técnicas y políticas*. La Paz, Bolivia. <https://doi.org/10.1787/g2g-9faa7-en>

OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Paris, Francia. Extraído de

Pinilla-Rodríguez, D., Jiménez, J., Montero-Granados, R. (2014). *Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes*. Revista de Investigación Económica. Vol. LXXIII, núm. 289, pp. 79 - 110. México D.F, México.

Rodden, J. (2003). *Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government*. International Organization. Cambridge University Press.

Ugalde A. y N. Homedes (2000). *Descentralización de la Salud en América Latina*. Universidad de Texas-Austin. Texas, Estados Unidos.

**Anexo: Matriz de sistematización de propuestas de los partidos políticos**  
**Tópico de análisis: descentralización y servicios públicos seleccionados**

Partido político	Temáticas relacionadas con el tópico (Descentralización)	Visiones, objetivos y medidas asociados con el tópico (Servicios públicos seleccionados)
ADN	<p><b>Fines y principios</b>                      Se pretende lograr la <b>eficiencia</b> del estado y la gestión pública, así como impulsar un plan de <b>austeridad</b> del gasto público.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>La salud pública como prioridad del estado</b>                      Se busca formular e implementar un plan integral que amplíe la cobertura de los servicios y que reforme el sistema de seguridad social.</li> <li><b>Educación regular</b>                      Se formulará e implementará un plan integral de educación que mejore la calidad y la eficiencia del sistema, y que dignifique y jerarquice la carrera docente. Asimismo, se impulsarán múltiples programas educativos.</li> <li>Se buscará lograr un <b>sistema de justicia independiente</b>.</li> </ol>
ALIANZA LIBRE 21	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Fines y principios</b>                      Se complementará la <b>descentralización municipal</b> con autonomías departamentales empoderadas, con responsabilidades claras y medios de rendición de cuentas para atender las crecientes diferencias en el desarrollo del campo y la ciudad (también fuera del eje central).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Salud</b> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Prioridades.</b> Se implementará un <b>seguro universal</b> de salud sostenible, con las metas de 20 mil camas disponibles, de transformar puestos en centros de salud, de garantizar hospitales de segundo</li> </ol> </li> </ol>

ALIANZA  
LIBRE 21

**2. Pacto fiscal**

Se acordará una revisión global de la **estructura de ingresos y gastos** del país, identificando las competencias y responsabilidades de cada **nivel de gobierno** y sus correspondientes necesidades de ingresos.

**3. Coparticipación tributaria**

Se **distribuirán todos los impuestos nacionales**, de forma transparente y no discrecional, entre los tres niveles de gobierno. Se hará una recaudación corresponsable en todos los niveles, que premiará con un porcentaje de lo recaudado en la región. Del total de las rentas nacionales, se separará la parte que financia las competencias del gobierno nacional, y el resto se distribuirá entre las regiones con un criterio que considere a la población, el nivel de pobreza, la extensión territorial, el esfuerzo fiscal y una asignación fija departamental.

También se aprobará y otorgará autonomía para el cobro de otros **impuestos de alcance departamental**.

**4. Sistema de compensación e incentivos**

Se constituirá un **fondo de recursos** nacionales y de cooperación internacional con los objetivos de:

- i) Equilibrar **presupuestos departamentales** sin acceso a regalías.
- ii) Compensar a las **regiones de menor desarrollo** según logros en desarrollo de infraestructura.
- iii) Incentivar a las **regiones con el mejor desempeño** en sus competencias y sus metas de desarrollo.

El principio rector será que ningún departamento reciba menos recursos que los acordados con el pacto fiscal.

**5. Gestión territorial**

Se revisará el marco legal vigente para respetar la vocación en el uso del suelo y evitar la **deforestación**, con una ampliación razonable de la **frontera agrícola**.

**6. Financiamiento sectorial** (Propuestas fuera del marco autonómico)

- i) El pacto fiscal priorizará la descentralización de la **gestión educativa**.
- ii) Se creará un fondo de ahorro, inversión e incentivos para el fomento a la **educación superior** con bonos emitidos por el tesoro general de la nación (TGN).
- iii) Se desarrollará un sistema de asignación de recursos por resultados, con criterios de calidad y eficiencia del gasto en la **salud**, y para garantizar la sostenibilidad del sistema y la coordinación público-privada.
- iv) También habrá un **desarrollo de alianzas público-privadas (APP)** para la inversión pública.

nivel en todos los municipios de 30 mil habitantes y hospitales de tercer nivel en aquellos con más de 100 mil, y de establecer centros de cuarto nivel.

- ii) **Competencias.** Se avanzará en un **sistema único de salud** con cobertura universal, con la coordinación público-privada y la seguridad social de corto plazo. También se reforzará el rol rector del **ministerio de salud**.
- iii) Se brindará **información** real y mejorada con una nueva encuesta en salud.
- iv) **Financiamiento.** Se revisará la sostenibilidad integral del sistema de salud, para diseñar un sistema de **asignación de recursos por resultados** sustentado en criterios de calidad y eficiencia del gasto en salud, para así proponer una mejor organización.
- v) **Niños y adolescentes.** Se creará un **programa de desarrollo** integral temprano de los cien primeros días, con políticas contra la discriminación y estereotipos de género y salud sexual. También se adquirirá **tecnología** para la formación de adolescentes, con controles digitales de mujeres embarazadas y con certificación de nacimientos.
- vi) Se fomentará la creación del **Escudo Epidemiológico Pita-Escudo**, gestionado por una unidad epidemiológica y con un centro de control de enfermedades para la protección en tres niveles (*i.e.* una dirección del cambio climático y salud, una dirección general de control y prevención de enfermedades, y un instituto técnico científico de salud pública).

**2. Educación**

- i) **Prioridades.** Se fomentará una educación para mejorar las oportunidades laborales, disminuir la criminalidad y fortalecer las familias.
- ii) **Competencias.** Se buscará fortalecer, institucionalizar y tecnificar el **ministerio de educación**, con una gestión estratégica por resultados basada en el análisis de calidad educativa *PISA*. Se descentralizará la **gestión educativa** a los gobiernos autónomos departamentales (GAD) y los gobiernos autónomos municipales (GAM), incluyendo un desarrollo curricular diferenciado por regiones. Se fortalecerán los **recursos humanos** con la institucionalización de escuelas de formación de maestros, con mejoras en la evaluación del desempeño y con capacitación permanente. Se hará el inventario de una nueva planificación de **infraestructura** que priorice el acceso a la tecnología y la reducción de la brecha digital.

ALIANZA  
 LIBRE 21

- iii) **Financiamiento.** El pacto fiscal tendrá como una prioridad la **descentralización** de la gestión educativa. Se creará un fondo de ahorro, inversión e incentivos para el fomento de la **educación superior**, con bonos emitidos por el TGN.
- 3. **Ciudades y barrios** (áreas periurbanas y fronterizas, ciudades intermedias y pequeñas)  
 Se emprenderá una acción coordinada con los GAD y los GAM para la **regularización de la propiedad (urbana)**, el mejoramiento de **barrios**, y un programa agresivo de provisión de **servicios públicos y subsidios sociales** (*i.e.* agua, alcantarillado, luz eléctrica, telefonía, internet, gas domiciliario). Se propugnará el mejoramiento de los **mercados vecinales** y la creación de centros de **maquila** en El Alto, Cochabamba y ciudades periurbanas fronterizas.
- 4. **Gestión de residuos sólidos**  
 Se emprenderán **soluciones estructurales** desde la generación hasta la disposición final. Se generarán oportunidades con plantas de tratamiento de residuos para el empleo y la generación energética, con el aprovechamiento del 90% de los residuos, y con el entierro de residuos libres de tóxicos. Se movilizarán recursos para una política de reducción, reutilización, reciclaje y recuperación energética de residuos, con involucramiento del sector productivo. Se harán políticas de reciclaje inclusivo a favor de los “recicladores”, para incorporarlos formalmente a la cadena de valor y aumentar su capacidad de acopio y comercialización.
- 5. **Seguridad ciudadana** (propuestas fuera del ámbito de la justicia)
  - i) **Prioridades.** Se hará una lucha efectiva contra el **crimen organizado** y el **narcotráfico**. Para esto se tomarán en cuenta a) el monopolio estatal del comercio de la coca para el narcotráfico, b) el sinceramiento de datos sobre cultivos y mercados de la coca, y c) la legislación severa y ejemplificadora.
  - ii) Se buscará que la **policía** esté profesionalizada e institucionalizada, con apoyo a las mejoras en su administración, con capacitación y con protección contra la politización y la ideologización.
  - iii) **Información y participación.** Se fortalecerá la **organización vecinal** y se brindará capacitación en seguridad preventiva. También se creará un observatorio sobre violencia y convivencia en **escuelas** y en **universidades**.
  - iv) Se desarrollarán programas en universidades y escuelas para la prevención y combate al **bullying**, la **violencia** y el consumo de alcohol y **drogas**, con reinserción

**ALIANZA  
LIBRE 21**

CC

**1. Fines y principios**

Los **municipios y gobernaciones** serán centrales para construir una economía diversificada, avanzar hacia una democracia deliberativa con participación activa de la ciudadanía, y mejorar la eficiencia del gasto y la calidad de los servicios en educación y salud, para así crear ciudades modernas.

2. Se promoverán **territorios inteligentes con gestión y planificación territorial**, gestionados con múltiples consejos de planificación de asentamientos, gestión y ordenamiento territorial. Se propone, también, un sistema integrado de **regulación y vigilancia** de tierras urbanas, coordinando el catastro municipal, derechos reales e INRA.

3. Se impulsará el **desarrollo territorial** a través de ventajas tributarias, regulatorias, e incentivos. Se promoverá un **desarrollo local** enfocado a desafíos urbanos y metropolitanos, facilitando la conformación de mancomunidades regionales y metropolitanas. Se impulsarán las **ciudades inteligentes y verdes**, con tecnologías digitales de inclusión e incentivos. Se harán **pactos sectoriales** por la vida, para facilitar acuerdos público-privados para emprendimientos innovadores y verdes.

4. Se dará **apoyo a los pueblos indígenas** mediante políticas específicas que respeten sus territorios y derechos constitucionales, como la autodeterminación y la consulta previa. Se acelerará la titulación de territorios indígenas originario-campesinos (**TIOC**) y se promoverá la **planificación territorial** integral a partir de sus prácticas y visiones. Se restituirá la gestión transparente del **fondo indígena**.

5. Se van a “construir” **centros comunitarios ciudadanos (CCC)** en 35 ciudades con servicios de identificación, justicia, acceso a información pública, centros de enseñanza preinfantil, asistencia pedagógica, postas o centros médicos, centros de innovación y emprendimiento, etc. (no se especifican responsabilidades complementarias, de financiamiento o coordinación). También se estimulará la concertación intergubernamental de **gabinetes territoriales** con alcaldes y gobernadores.

6. Como sistema y mecanismo de financiamiento, se desarrollará el **pacto fiscal territorial**, con base en las necesidades de desarrollo. Para que las autonomías cuenten con los recursos necesarios para sus competencias, se **reasignarán recursos** del nivel central hacia otros niveles, y también se fortalecerán los recursos propios, la mancomunidad y los pactos fiscales plurianuales.

7. **Financiamiento sectorial** (Propuestas fuera del marco autonómico)

i) **Fondo de financiamiento de la salud pública** para el sistema único de salud, con aportes de todos los gobiernos subnacionales como porcentajes de sus ingresos, complementados con un sistema nacional que garantice un nivel mínimo de prestaciones.

ii) **Fondo solidario de salud** para la construcción de hospitales de tercer nivel, con aportes de los municipios que no cuenten con ellos, y con un remanente de los recursos para la salud no invertidos en un año fiscal.

social. Se creará la **defensoría de la mujer** con mejoras legislativas y con programas de oportunidades laborales para madres solteras.

v) Se fortalecerá el **régimen penitenciario**. Con cárceles “de verdad”, se buscará mejorar la gestión, el incentivo a la educación y el trabajo de los reclusos. Se brindará un enfoque diferenciado entre la custodia y la reinserción y también se dará capacitación para generar funcionarios responsables.

**1. Educación para trabajos de calidad**

i) **Prioridades:** Se mejorará la **calidad de la educación** con estándares internacionales, y se darán **oportunidades laborales y de emprendimiento**, con la medición continua de la calidad. Se mejorará la calidad de la inversión en la educación pública. Se promoverá una **transformación digital** en la escuela, con becas en STEAM para estudios superiores, promoviendo la formación técnica de codificadores y los programas alternativos de refuerzo.

ii) **Competencias.** Se mejorará la formación en la Normal y la cualificación de **profesores**, con incentivos y becas, para fortalecer sus capacidades digitales, con base en el *Censo de situación del profesorado*. Se hará un programa de facilidades de inversión y trabajo en Bolivia para el retorno del **talento**. Se articularán servicios preescolares y complementarios a través de los CCC.

iii) **Coordinación y participación.** Se harán pactos educativos de calidad para movilizar a los actores sociales.

iv) Se aumentará el **bono Juancito Pinto**. Se reajustará la **normativa** y se crearán **observatorios** de derechos y refuerzo de las defensorías en todos los municipios. Se dará una **política de estado transversal** en todos los niveles de gobierno para luchar contra la violencia de género. Esta política será dirigida por un **ministerio de la mujer**, un observatorio y una certificación de igualdad de género en instituciones públicas y privadas. También se dará un programa de facilidades de **inversión y trabajo** en Bolivia para el retorno del talento.

**2. Salud fraterna y de calidad**

i) **Prioridades.** Se constituirá un **sistema universal de salud** gratuito, desarrollado con todos los actores del sistema, para la población que no esté incluida en el sistema de seguridad social de corto plazo.

ii) **Competencias.** Se creará una **superintendencia** de la salud y un instituto de **conciliación y arbitraje** sobre asuntos de la praxis médica. También habrá un instituto en el **ministerio de salud** para fomentar la investigación e implementación

- iii) Fondo para el **tratamiento gratuito del cáncer** y la implementación de centros oncológicos en el país.
- iv) Fondo de **desarrollo productivo** que priorizará la economía verde y creativa.
- v) Programa verde para las ciudades, para financiar iniciativas de **economía circular**, gestión de residuos, movilidad, energía renovable, transporte limpio, etc.
- vi) Líneas de financiamiento del **Banco de Desarrollo Productivo** para el fomento de la economía digital, creativa y verde.

CC

de tecnologías para la identificación de beneficiarios. Se va a **institucionalizar** al personal médico. Se creará una ley de finalización de construcción y equipamiento de **centros hospitalarios** para el tratamiento de las patologías más frecuentes en la población, con los medios y recursos necesarios. Se desarrollará una **red de hospitales** inteligentes de segundo nivel, con auditorías y evaluaciones técnicas en su construcción. Se desarrollará un sistema de cuidados para la **población dependiente**: los niños, las personas discapacitadas y los adultos mayores. Con los **GAM**, se fortalecerán las redes de salud de primer nivel con mayores porcentajes de coparticipación tributaria en el financiamiento, y se emprenderá un censo de adultos mayores. En los **CCC** se establecerán nuevos puntos de atención de primer nivel, guarderías, centros de vacunas y de seguimiento de la salud en niños, programas de salud mental y contra el acoso, centros de promoción de la nutrición y de detección temprana de patologías en jóvenes y adultos mayores, y casas de parto.

- iii) **Organización**. Se crearán **redes de salud** en áreas metropolitanas y en ciudades intermedias, y una **oficina de comunicación a distancia y de derivaciones** en cada departamento.

### 3. Gestión de residuos

Se privilegiará la **prevención** con acciones conjuntas entre los tres niveles de gobierno. Se realizarán acciones de prevención en el almacenamiento de agua, el transporte y la vialidad, el uso de combustibles limpios y sustancias tóxicas en la producción, la seguridad laboral, entre otros.

### 4. Seguridad ciudadana

Se dará una nueva política de seguridad ciudadana, con base en los CCC, en una reforma judicial y en un régimen penitenciario con una **gestión compartida** entre la policía, la defensoría del pueblo y la justicia.

### 5. Desarrollo productivo.

Se hará una política concertada con los GAM y los GAD para el impulso de la **agropecuaria** y los nuevos sectores, descentralizando todo tipo de servicios de apoyo a la producción.

### 6. Minería

Se hará un programa nacional de exploración minera moderna, en coordinación con instituciones del sector público, los GAM y los GAD. Se efectuará una estrategia nacional de la industria del litio, concertando esfuerzos públicos y privados, ETAS, y actores sociales.

<p><b>CREEMOS</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Fines y principios</b> Se fortalecerán las <b>autonomías</b> para acercar el gobierno a la gente y mejorar la eficiencia.</li> <li>2. <b>Competencias y diseño</b> Se hará un traspaso de competencias a los <b>GAD</b> en el marco de la constitución del estado. Asimismo, se descentralizará la <b>salud</b> y la <b>educación</b>.</li> <li>3. Se facilitarán los <b>TIOC</b> que se constituyan en tierras productivas.</li> <li>4. Se trabajará en el <b>pacto fiscal</b> para la redistribución de recursos entre los tres niveles del estado.</li> <li>5. Se efectuará una ley de <b>asociaciones público-privadas</b> para impulsar proyectos públicos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Salud</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Prioridades.</b> Un <b>sistema único de salud</b> se constituirá como una política de estado impulsada por todos los niveles de gobierno, con base en un paquete único y ampliado de prestaciones sanitarias. Con este sistema en perspectiva, se establecerá un mínimo del 10% del PIB para su financiamiento público. También se proveerá apoyo financiero especial para un catálogo seleccionado de enfermedades. Se impulsará un plan nacional de <b>salud preventiva y nutrición</b>. Se creará un plan nacional de <b>infraestructura para salud</b>.</li> <li>ii) <b>Competencias.</b> Habrá una mayor <b>descentralización</b>.</li> <li>iii) <b>Coordinación.</b> Un <b>consejo nacional de salud</b> –entre todos los actores– será el marco de coordinación de la política de estado.</li> </ol> </li> <li>2. <b>Educación</b> Las metas se establecerán con base en los resultados de la <b>evaluación PISA</b>. Se garantizará el acceso a <b>internet</b> y la formación en <b>programación y robótica</b>. Se creará un <b>fondo</b> para apoyo a materiales. Habrá una mayor descentralización y participación de la <b>junta escolar</b>.</li> <li>3. Se propondrá un nuevo régimen de <b>explotación minera</b>.</li> </ol>
<p><b>JUNTOS</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Marco político y económico</b> Se promoverá la <b>democracia representativa</b>, que necesita un nuevo contrato social. La <b>política pública social</b> se sentará sobre bases de universalismo, solidaridad, eficiencia e integralidad, ampliando acceso a bienes y servicios básicos, buscando sinergias con el sector privado para el financiamiento, la eficiencia del gasto social, la integralidad de la lucha contra la pobreza, y la ampliación de oportunidades productivas y laborales. Habrá un <b>sistema de protección social</b> con transferencias directas, seguros de salud, jubilación digna y sostenible, vivienda, desayuno escolar, etc. Se busca construir una <b>cultura cívica</b> de derechos y deberes, de confianza, de cooperación social y de sentido comunitario.</li> <li>2. <b>Fines y principios</b> El estado proveerá las <b>mismas oportunidades</b>: <i>i.e.</i> acceso a servicios de salud, de educación, de vida saludable y de desarrollo de conocimientos y destrezas laborales. Se revitalizará la <b>autonomía</b> para que se logre garantizar un <b>piso social</b> mínimo de servicios.</li> <li>3. Habrá una <b>mayor descentralización</b> en salud y educación, y se ampliarán las competencias subnacionales en políticas agrarias, ambientales, de desarrollo social, de seguridad ciudadana, entre otras.</li> <li>4. <b>Autonomías indígenas originario-campesinas</b> En un “contexto de grupos poblacionales”, se facilitará el ejercicio de la autonomía para los pueblos que escojan este camino. Se brindará una reformulación de procesos de <b>consulta previa</b>, una serie de debates sobre el deslinde jurisdiccional para efectivizar el régimen de <b>justicia comunitaria</b>, y una <b>protección legal</b> de territorios comunitarios de origen y propiedad comunitaria. También se levantará la restricción de la <b>hipoteca</b> para la pequeña propiedad agraria, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Salud</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Prioridades.</b> Las necesidades de salud serán identificadas en un análisis del <b>perfil epidemiológico</b>. Se revisarán la oferta de <b>servicios</b> del sistema y los mecanismos de <b>financiamiento</b>, se cualificarán los <b>recursos humanos</b>, se <b>modernizarán</b> la infraestructura, los equipos y la tecnología, se reducirán las brechas y la <b>deuda hospitalaria</b>, y se incorporarán nuevas estrategias de gestión y de promoción de <b>hábitos saludables</b> de vida.</li> <li>ii) <b>Diseño y competencias.</b> a) Se facilitará un <b>seguro universal</b> de salud realista y financiado que coordine, articule, y complemente todos los sistemas de aseguramiento, con un fondo mínimo igual al 10% PIB. b) Se descentralizará la <b>gestión de salud a los GAD</b> (de los recursos humanos, la infraestructura y el equipamiento), buscando economías de escala a nivel metropolitano, delegando atención de prestaciones a seguros privados y con programas preventivos para la población organizada. c) Se preparará una <b>reingeniería institucional</b>, separando roles y funciones: política y norma, supervisión, financiamiento, prestadores, aseguramiento. <b>El ministerio (nivel central)</b> será exclusivamente normativo</li> </ol> </li> </ol>

## JUNTOS

## 5. Gestión y desarrollo territorial

- i) Se formará un **consejo nacional de población** con participación del gobierno nacional, las entidades territoriales autónomas (ETA), y la sociedad civil para el diseño de políticas demográficas y la articulación de asentamientos humanos, de ciudades intermedias y fronterizas, de áreas metropolitanas, y de provisiones de servicios.
- ii) Se fomentará el **desarrollo urbano** y la **gestión territorial participativa**, a través de la interacción entre los GAD y los GAM. De este modo, se fortalecerá la gobernanza participativa y la regulación de mercados contra la especulación de tierras, en el marco de un sistema nacional de planificación participativa que busque el desarrollo socioeconómico y demográfico, la resolución de conflictos limítrofes, la regulación del uso de suelos y la protección de áreas agrícolas y de recursos naturales. También se facilitará el suelo público para movilizar la agricultura comunitaria y urbana.
- iii) **Régimen de acceso, tenencia, uso y manejo del recurso de la tierra (rural)**. Esta se efectuará con transparencia y pertinencia. Asimismo, se llevará a cabo con la conclusión del saneamiento de tierras, el reagrupamiento de pequeñas propiedades, el catastro rural, la liberación de restricciones legales a la propiedad agraria, y la reposición de la adjudicación de tierras fiscales.

## 6. Sistema y mecanismos de financiamiento

- i) **Pacto fiscal**. Se distribuirán los recursos con **equidad** y solidaridad, se extenderá el **universo tributario** y se crearán otras fuentes de **ingreso**. El pacto fiscal territorial redefinirá el **sistema tributario**, profundizando la autonomía fiscal al fortalecer los ingresos locales y las capacidades administrativas de los GAM y los GAD, considerando criterios de **equidad territorial**. También impulsará herramientas de **fiscalización digital** y la creación de una **defensoría del contribuyente**.
  - ii) Se diversificarán las fuentes de **financiamiento de las ETA**, a través de la ampliación del universo tributario y las oportunidades de ingresos propios, y con el impulso y la facilitación de proyectos concurrentes, asociaciones, redes, y con la conectividad necesaria para impulsar el desarrollo económico. También se facilitarán iniciativas y nuevos modelos de cooperación y financiamiento **con el sector privado** para el fortalecimiento de servicios y proyectos en el ámbito social y productivo. Finalmente, se implementará un nuevo sistema de **transferencias condicionadas** hacia los GAD para el cumplimiento de nuevas responsabilidades.
  - iii) Se propugnará una **tributación proactiva, justa y simplificada** que simplifique el sistema actual y que reduzca la regresividad y las distorsiones. Se levantará la restricción de la hipoteca para la **pequeña propiedad** agraria, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen.
  - iv) **Nuevo marco de gestión de las finanzas públicas**. Se reducirá la ineficiencia del gasto, descentralizando el gasto público en **educación y salud**, e implementando un **presupuesto por resultados** con reglas fiscales para la sostenibilidad y la estabilidad. Se impulsará una ley de responsabilidad fiscal, una ley de acceso a la información pública y a la transparencia institucional, y una ley de contrataciones estatales, buscando la colaboración efectiva en los delitos de corrupción, y realizando la independencia del banco central, de la contraloría general, y del instituto nacional de estadística.
  - v) Se reestructurará y reforzará el **fondo indígena**.
7. **Financiamiento sectorial** (propuestas fuera del marco autonómico)
- i) Sistema de **transferencias condicionadas** hacia los GAD (adicionales a las actuales).

y separado de los prestadores. Se establecerá una **tesorería de seguros de salud** unificada, un **historial clínico único** (abierto al sector privado), y habrá mutualidades para la gestión del **riesgo profesional**. Se implementará un **sistema digital** de gestión en todas las funciones, incluidas las citas médicas y otros servicios preferentes para **adultos mayores**.

iii) **Coordinación**. Habrá un consejo nacional de salud ampliado. Se establecerá una instancia de **supervisión y regulación** de los servicios de salud, independiente de los prestadores separados.

## 2. Educación

- i) **Prioridad**. El sistema educativo será el promotor de la economía, del conocimiento y desarrollo, y del progreso personal y de la comunidad. Esto partirá de un **acuerdo nacional por la educación** entre todos los sectores, bajo una ruta preparada por un consejo de notables. La educación escolar será innovadora para reducir disparidades, brechas e inequidad de oportunidades, con énfasis en la calidad educativa
  - ii) **Diseño y competencias**. Habrá una **descentralización municipal** de la administración de unidades escolares y de los recursos humanos, con los GAD a cargo de las políticas y la asistencia técnica necesaria. Se evaluará la calidad divulgada, se fortalecerán los **recursos humanos** con capacitación e incentivos, se hará un sistema de evaluación de la **calidad educativa**, se dará una mayor **autonomía** a los establecimientos (con fiscalización y red pública de excelencia escolar), se dará énfasis en la **informática**, y se facilitarán nuevas tecnologías y el idioma inglés. A nivel **pre-escolar** se hará una jerarquía con acceso universal y gratuito. También se extenderá el bono Juancito Pinto (no asignado), y se generarán incentivos para docentes con un fondo de innovación pedagógica (no asignado). En la **educación superior** se construirá un sistema de promoción de la calidad y acreditación de la educación superior, un consejo de educación superior y un sistema de fondos concursables para apoyar el talento y la calidad. También se estudiarán la pertinencia de la educación para el mercado laboral y la educación virtual. Finalmente, se modernizará la educación técnica y superior, incluyendo un marco de cualificaciones, certificaciones de competencias, capacitaciones laborales, y cualificaciones de los programas existentes.
3. **Vivienda social y servicios básicos**  
Se eliminará el **déficit habitacional** en las ciudades y en más del 60% del campo.

- ii) Fondo del sistema único de salud (SUS) con un patrimonio autónomo depositario de fondos mancomunados de todos los niveles de gobierno, y con tesorería unificada.
- iii) Fondo de seguro y gasto en **salud** con el 10% del PIB.
- iv) Fondo para **enfermedades graves**.
- v) Mutuales para la gestión de **riesgos profesionales**.
- vi) Fondo de **innovación pedagógica**.
- vii) Fondos concursables para apoyar el **talento y la calidad**.
- viii) Fondo de desarrollo de **telecomunicaciones**.
- ix) Fondo de **innovación tecnológica**.
- x) Fondo de construcción de **caminos rurales**, para apoyar la movilidad productiva y comercial.
- xi) Para la **renta Dignidad** se buscarán fuentes de financiamiento más sostenibles y menos volátiles.
- xii) **Fondo indígena** reestructurado.
- xiii) Fondo de **exploración minera**.
- xiv) Fondo concursable para la innovación y la competitividad **minera**.

**JUNTOS**

En coordinación con los GAM y GAD se avanzará en la regularización del **derecho propietario** y en la **dotación de servicios** de agua potable, alcantarillado, electricidad, seguridad pública y otras infraestructuras básicas a partir de **energías alternativas**. Se impulsarán facilidades de **financiamiento** y asistencia técnica (no asignados). Se promoverán las **viviendas productivas**. Se levantará la restricción de la **hipoteca** para la pequeña propiedad agraria, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen.

4. **Seguridad ciudadana y justicia**  
Se descentralizarán las funciones policiales y se reforzará la policía comunitaria en coordinación con los GAM.
5. **Sectores productivos estratégicos**  
Se creará una nueva ley y régimen de **hidrocarburos**, incluido el sistema tributario. Habrá reformas profundas en el **régimen minero**, con mayores funciones de los GAD en la promoción de la actividad minera. Se dará una coordinación y cooperación del nivel central con los GAD y GAM para el desarrollo de la **infraestructura de apoyo a la producción**: esto incluirá el riego de caminos vecinales, la electrificación rural, las energías renovables, las telecomunicaciones rurales, y los sistemas de acopio. Se descentralizará la política de **industria** con la transferencia de competencias y recursos desde el nivel central a los gobiernos subnacionales.
6. **Vertebración territorial y conectividad**  
Se consolidarán los ejes este-oeste y norte-sur, el tren bioceánico, un *hub* de conexión internacional en Santa Cruz, la infraestructura en la hidrovía Paraná-Paraguay, y la conexión de fibra óptica a nivel nacional con prioridad en los servicios públicos.

1. **Pueblos indígenas**  
Se adoptará la declaración de derechos.
2. **Financiamiento sectorial** (propuestas fuera del marco autonómico)  
Seguimiento a las contribuciones sectoriales de las ETA en **seguridad ciudadana**.

**MAS**

1. **Salud**  
El sistema único de salud (SUS) será implementado y fortalecido con programas para el desarrollo de infraestructura, radioterapias, equipamiento, educación en salud, diagnósticos obligatorios, y un programa de educación en nutrición para la población con metas y resultados concretos.
2. **Educación regular**  
Se profundizará la educación inicial universal y la inclusión educativa. Se implementará el bachillerato técnico humanitario. Se universalizará el acceso a internet, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la educación a distancia. Se impulsarán programas de becas para pregrado y posgrado de estudiantes.

## MAS

### 1. Fines y principios

- i) Se impulsará e institucionalizará el proceso de las **autonomías** para consolidar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, y para garantizar su mayor rol en el impulso del aparato productivo **agropecuario**.
- ii) Los derechos de los **pueblos indígenas** serán protegidos con políticas para mejorar su calidad de vida, en cumplimiento de la declaración de las Naciones Unidas sobre sus derechos.
- iii) Se elaborará un nuevo régimen de **tenencia de la tierra** con una legislación que otorgue seguridad jurídica a la propiedad agropecuaria y que favorezca las inversiones y la producción en el campo. Así se fomentará la actividad agropecuaria y la seguridad y soberanía alimentaria.

2. **Desarrollo agropecuario con perspectiva territorial.** Se pretende fortalecer el accionar de todos los niveles de autonomías en el impulso del aparato productivo agropecuario, junto con los sistemas de vigilancia y control social sobre las metas de desarrollo económico y social. En este marco, se impulsarán políticas que vayan más allá de los municipios, con la organización de autonomías regionales que apunten a la constitución de microrregiones o espacios socioeconómicos sostenibles. Así se facilitará la ocupación armónica del territorio.

### 3. Financiamiento sectorial (propuestas fuera del marco autonómico)

- i) **Política fiscal general y autonómica.** La política fiscal se orientará a fomentar el **desarrollo** económico y a solucionar las necesidades de **ingresos** de todos los niveles de gobierno. El **régimen fiscal será universal y mantendrá la progresividad** acorde a la realidad económica, la situación de los diversos sectores de la economía y a los ingresos de la población.

### 4. Fondo soberano de seguridad social participativa (FSSSP)

Esta será una unidad que administre los ingresos por excedentes de la industria extractiva. Contará con un sistema de disciplina fiscal transparente, de cuya rentabilidad destinará solo un 4% a financiar el presupuesto público. Reunirá parte de los ingresos por impuestos a la renta de las personas naturales y las empresas societales y unipersonales, además de reunir parte de los impuestos nacionales y las recaudaciones de la industria minera, la industria hidrocarbúfera, la industrialización de recursos naturales (incluido el material genético de flora y fauna), y las recaudaciones obtenidas a partir de una estricta política contra las actividades ilícitas y la corrupción.

Se impulsará la formación continua y los posgrados de maestros.

### 3. Seguridad ciudadana

En el marco de la legislación vigente, se impulsarán programas de prevención de **violencia de género**, en coordinación con las ETA, la sociedad civil, y organizaciones privadas.

Se hará un seguimiento a la ejecución del 10% del financiamiento a las ETA y a su aporte a la lucha contra la violencia de género.

Se fortalecerá el programa BOL 110 coordinando acciones de la policía, la salud y la atención de desastres, junto con los servicios de las ETA

### 4. Gestión integral de residuos, reciclaje y compostaje para la industrialización

En coordinación con los GAM se impulsará un programa urbano de industrialización de la basura.

### 1. Salud

El fin es lograr la salud para todos. Para ello, se abordará una planificación que atienda las necesidades de la población con diversos programas. Se plantea la "medicina liberal" bajo **supervisión del estado**, que proporcionará una libre elección de regímenes de **aseguramiento**, al que se adscribirán médicos y proveedores.

- ii) Se creará el **sistema de seguro de salud SeSo** como una de las ramas de la seguridad social. Integrará la atención en salud, las prestaciones por invalidez y por riesgos profesionales y las prestaciones de vejez, viudedad y apoyo a la familia. Deberá incorporar a todos los afiliados a la seguridad social. Habrá un **régimen de protección obligatoria** que dará cobertura a la población cuyos ingresos estén por debajo de un mínimo.

### iii) Fondo soberano de seguridad social.

Este fondo financiará el seguro de salud y será un punto de partida para una reforma en la financiación de la salud. Se garantizará su financiamiento con **recaudaciones tributarias** del estado que se sumen a los actuales aportes a la seguridad social. Para ello, se conformará un impuesto a la contribución social generalizada (ICSG) como parte de la política de disciplina fiscal transparente.

- iv) **Descentralización público-privada.** Se busca una convergencia (cooperación) público-privada de la atención hospitalaria, bajo una organización con base en las regiones. Se articularán servicios privados al aseguramiento público, bajo tarifas y prestaciones negociadas. El sector público avanzará para atender todas

PAN-BOL

las necesidades en medicina general de la población, mientras que los servicios privados tenderán hacia los servicios de especialización en participación con el sector público.

- v) **Equidad en la prestación de servicios de salud.** Será una meta esencial del plan, que se perseguirá principalmente con la asignación de recursos de acuerdo a grupos/sectores, regiones y municipios.

## 2. Educación

- i) La educación será prioridad de la política pública y se sustentará en una calificación basada en **competencias**. Se reforzarán el programa de **alfabetización**, la formación profesional de **maestros** y los incentivos al buen **desempeño**. La educación se impartirá hasta en tres **idiomas** de acuerdo al territorio: español, inglés, y la lengua originaria indígena de la localidad. Se dará atención al lenguaje de señas.

- ii) **Competencias.** La **política educativa** será responsabilidad nacional, con una dirección que establezca las directrices y los currículos nacionales, que admitirán variaciones regionales y locales. Un **consejo nacional de evaluación** para la educación y capacitación implementará un sistema que priorice la evaluación en lugar de la inspección. Cada "departamento" (GAD) deberá implementar en su territorio las directrices a través de una instancia especializada, mientras que la administración y la provisión de servicios en educación regular estará bajo responsabilidad de las autoridades locales. Podrán conformarse federaciones municipales para este fin. Las escuelas superiores profesionales serán de competencia municipal, y deberán considerar una formación modular que opte por el bachillerato regular.

- iii) **Autonomía educativa.** Las entidades territoriales determinarán el grado de autonomía que se otorgue a las escuelas. Podrán tener sus propios arreglos administrativos, bajo estándares y pautas nacionales.

- iv) **Financiamiento.** La mayor parte de los servicios en educación deberá ser financiada por el estado. La educación regular será financiada en un 57% por el nivel central y en un 43% por contribuciones municipales. La educación privada estará bajo supervisión pública.

## 3. Minería

Se hará una ley para el desarrollo del sector con un régimen tributario especial.

El documento reflexiona sobre si las propuestas de las organizaciones políticas para las elecciones 2020 en materia de descentralización, son consistentes con mejoras necesarias en la organización de los sistemas de salud, educación regular, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos. La evidencia advierte que la descentralización per se no garantiza mejores servicios, salvo que resuelva debilidades crónicas en el diseño de los servicios, tales como superposiciones de esfuerzos, falta de sintonía y coordinación entre niveles y sectores, y asimetrías en las prestaciones asociadas a problemas de escala a nivel municipal. Una ruta prometedora para un futuro pacto fiscal recomienda resolver los problemas de escala y eficiencia, primero a nivel de los servicios esenciales como salud y educación, y usar estas conclusiones para enfrentar un debate sobre el financiamiento del régimen de autonomía. Caso contrario se evidencian altas posibilidades de enfrentar otra reforma fallida del sistema de salud. Oportunidades incluso se identifican en medio de la crisis por el COVID-19, impulsando un nuevo modelo logístico nacional para compras y abastecimiento en salud y buscando un nuevo marco de financiamiento subnacional.



## **AGENDA INTELIGENTE**

PARA EL DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA

### **Fundación INESAD**

Dirección: Av. 20 de Octubre, esq. calle Pinilla, N° 260  
Ed. Julia Elena - Sopocachi / La Paz-Bolivia  
Telefono/Fax: (+591-2) 2146069 / E-mail: [inesad@inesad.edu.bo](mailto:inesad@inesad.edu.bo)

### **Fundación Konrad Adenauer (KAS) Oficina Bolivia**

Av. Sánchez Bustamente N° 509  
(entre calles 11 y 12 de Calacoto) / La Paz-Bolivia  
[info.bolivia@kas.de](mailto:info.bolivia@kas.de) / Teléfonos: (+591-2) 2125577 y (+591-2) 2775254  
<http://www.kas.de/es/web/bolivien/home>