

Artículos de Política Pública. Otra manera de encarar los problemas sociales II

| G. J. Andrés Uzín P. (coordinador) | Alejandro Oporto Velásquez | Karina Moreno Sáinz |
| Carlos Hugo Campos Camacho | Melissa C. Orihuela García | María Angélica Aguilar Márquez |
| Magaly Gisela Chávez Villacorta |

Artículos de Política Pública.
Otra manera de encarar los problemas sociales II

Primera edición: Octubre de 2022

© **Universidad Privada de Bolivia**

Camino Achocalla Km 3,5

+591 2 2165700

www.upb.edu

Rector: Francisco J Mayorga, Ph.D

Pro-Rector: Oscar Molina Tejerina, Ph.D

Vicerrectora Postgrado: Marina Nicolaeva, Ph.D

Decano Postgrado La Paz: Rafael Vidaurre, Ph.D

Director Académico Escuela de Graduados de Gestión Pública: G. J. Andrés Uzín P., Ph.D.c.

Depósito legal: 4-1-4009-2022

ISBN: 978-9917-9958-3-8

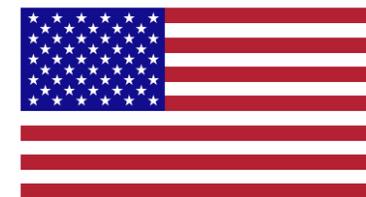
Cuidado de edición: Patricia Montes R.

Diagramación: Isabel Rocío Avilés Jiménez

Diseño de tapa: Isabel Rocío Avilés Jiménez

Impresión: La Paz, Bolivia

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Embajada de los Estados Unidos de América



EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El contenido de esta publicación se puede citar total o parcialmente siempre que se mencione la fuente.

Índice

Índice (5)

Listado de siglas y acrónimos (7)

Prólogo (9)

¿Es la gestión concurrente una alternativa municipal para optimizar la prestación de los servicios legales integrales municipales (SLIM)? (10)

Alejandro Oporto Velásquez

Eficiencia y equidad: fórmula alternativa para la distribución de recursos municipales en Bolivia (23)

Karina Moreno Sáinz

Limitaciones del programa “Mi Agua” en la mejora del acceso al agua potable en áreas rurales de Bolivia (37)

Carlos Hugo Campos Camacho

Modalidad a distancia: ¿una alternativa para garantizar el derecho a la educación en el área rural en Bolivia? (45)

Melissa C. Orihuela García

Los retos de la política fiscal en tiempos de COVID-19 (57)

María Angélica Aguilar Márquez

Bolivia: de la “buropatología” al servicio público (73)

Magaly Gisela Chávez Villacorta

Listado de siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Carrera administrativa
CAF	Corporación Andina de Fomento
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CPE	Constitución Política del Estado
CT	Coparticipación tributaria
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
GAM	Gobiernos autónomos municipales
ICA	Indicador de Contexto de Seguridad Alimentaria
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
MEyFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MTEyPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Proyecto de Reforma Institucional
SAC	Servicio de Atención al Ciudadano
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública, Chile
SLIM	Servicios Legales Integrales Municipales
TAC	Tecnologías de aprendizaje y crecimiento
TGN	Tesoro General de la Nación
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UPB	Universidad Privada Boliviana

Prólogo

Me complace prologar esta valiosa colección de ensayos sobre política pública, la segunda en su género, producida y publicada con la contribución de la Embajada de Estados Unidos en Bolivia.

La publicación se enmarca en la misión de la Universidad Privada Boliviana (UPB), que conjuga la producción de conocimiento con la disseminación de sus nuevos aportes, tanto en las aulas como en los espacios de la gestión empresarial y el servicio público.

Los artículos abordan problemáticas diferentes: unos, sobre asuntos municipales, otros, sobre los retos del acceso al agua o la educación a distancia, y otros, sobre la política fiscal o la problemática de la administración pública. En consecuencia, la colección ofrece un rico caleidoscopio de ideas y perspectivas que deben aprovecharse como insumos para la docencia, para la discusión de las ideas y para servir como base a futuras exploraciones e investigaciones.

Al publicar esta colección, la UPB ratifica su compromiso de hacer avanzar la frontera del conocimiento en todos los campos, y en especial en la exploración de la realidad boliviana y latinoamericana.

En el campo de las políticas públicas, la UPB reitera su disposición de servir como un ágora para el debate libre, abierto y respetuoso de las ideas, con un espíritu constructivo.

Actuamos desde la academia con el ánimo de contribuir al bien común a través del conocimiento que cultivamos a partir de la ciencia y la tecnología.

Nos anima el propósito de servir como un espacio de reflexión que propicie la conciliación de diferentes perspectivas en el camino hacia un futuro mejor para Bolivia.

Cochabamba, 24 de octubre de 2022

Francisco J Mayorga, PhD
Rector



¿Es la gestión
concurrente
una alternativa municipal
para optimizar
la prestación
de los servicios legales
integrales municipales
(SLIM)?

*Alejandro Oporto Velásquez**

*Economista por la Universidad Juan Misael Saracho (UMSA) y maestrante en economía de la Universidad Privada de Bolivia y Universidad de Barcelona-España. Actualmente se desempeña como consultor en temas socioeconómicos.

Email: oportovo7@gmail.com.

Palabras clave: Gestión concurrente, optimización, responsabilidad, incentivos

Resumen ejecutivo

La asignación de responsabilidades a los gobiernos autónomos municipales (GAM) orientadas a provenir, atender, proteger y reparar daños a las mujeres víctimas de violencia no considera la heterogeneidad en la capacidad de financiamiento en este nivel de gobierno. Esto ocasiona que los servicios que prestan los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) no se garanticen en los municipios menos poblados. Este documento de políticas públicas busca presentar opciones para optimizar el funcionamiento de estos servicios en municipios pequeños —por tanto, con baja disponibilidad económica— a través de su gestión concurrente. La idea es promocionar un modelo de gestión diferenciado que tome en cuenta las limitaciones geográficas y económicas en estos municipios para garantizar que se brinde todos los servicios mencionados a las mujeres que sufren violencia, especialmente en zonas rurales. Impulsar esta política beneficiará no solo a las mujeres; la territorialización de las políticas permitirá mayores niveles de eficiencia y efectividad del gasto público.

Introducción

En la gestión 2019 se reportaron en Bolivia 36.061 casos de violencia en contra de la mujer, la niñez y la adolescencia, lo que representa un incremento del 127% respecto a los casos reportados en 2013¹. Por otro lado, 77 municipios de los 336 que existen en Bolivia, destinaron en 2019 un gasto igual a cero para los servicios de protección a la mujer y más de 300 municipios ejecutaron un monto menor al costo mínimo necesario para su funcionamiento Bs203.000 (Servicio Estatal de Autonomías, 2013: 17).

La normativa boliviana —la Ley 348— asigna a los GAM la responsabilidad de prevenir, atender, proteger y reparar daños a las mujeres víctimas de violencia, para garantizarles una vida digna. Con este objetivo, se establece la creación de los SLIM, instancia que debe brindar el servicio de forma adecuada, eficaz y especializada, a partir de la asignación suficiente de recursos por el nivel municipal.

Sin embargo, como ya se mencionó, hay una insuficiente asignación de recursos para cubrir estas responsabilidades. Esto se debe principalmente a la baja capacidad financiera de los municipios, especialmente de los de categoría A (menos de 5.000 hab.) y B (hasta 14.999 hab.), que son el 64% de los municipios del país.

Para garantizar el funcionamiento de los SLIM se requiere financiar infraestructura y personal calificado. No obstante, debido a su insuficiencia económica, a los municipios pequeños les resulta imposible cumplir con el requisito. En dicho contexto, la pregunta es: ¿Cuál es la alternativa para que los municipios de nivel A y B optimicen la prestación de los SLIM?

¹ Servicio Plurinacional de la Mujer y de la Despatriarcalización (SPEMUD), junio de 2020.

En este marco, la tesis del presente documento de políticas públicas plantea la concurrencia municipal que les permitiría optimizar estas prestaciones. En este sentido, se debe:

- Determinar si la gestión concurrente de los municipios de categorías A y B permitiría optimizar la prestación de los SLIM.
- Definir la función de los SLIM en el sistema de protección contra la violencia hacia la mujer, a través de la construcción de un ecosistema institucional.
- Describir el gasto realizado por los municipios de categorías A y B en la prestación de los SLIM para el periodo 2014-2021.
- Proponer incentivos a los municipios de categorías A y B para la concurrencia en la prestación de los SLIM.

La relevancia de este estudio radica en la presentación de una alternativa de modelo de gestión municipal para optimizar la prestación de los SLIM.

Antecedentes legales

Desde la promulgación de la Ley 2028 de Municipalidades, de octubre de 1999, la responsabilidad del funcionamiento de los servicios legales integrales de protección de la mujer recae en el nivel municipal, pero sin la cualidad autonómica para la administración de sus recursos.

Nueve años más tarde, con la aprobación de la nueva Constitución Política, se reconoce a las unidades territoriales como gobiernos autónomos, con autonomía para la administración de sus recursos y con facultades para ejercer su autonomía. Asimismo, la nueva norma suprema asigna competencias al nivel municipal, entre ellas, promocionar y desarrollar proyectos y políticas para grupos vulnerables, como el de las mujeres.

En marzo de 2013, el mandato constitucional establece que las mujeres no deben sufrir violencia física, sexual o psicológica, ni en el ámbito familiar ni en el de la sociedad. También lo establecen los instrumentos, tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia. En este marco, se aprueba la Ley 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, según la cual los GAM tienen la obligación de organizar los SLIM —o de fortalecerlos, en caso de que ya existan— con carácter permanente y gratuito, para la protección y defensa psicológica, social y legal de las mujeres en situación de violencia, garantizando la vigencia y el ejercicio pleno de sus derechos.

Asimismo, se define que, para garantizar el funcionamiento de los SLIM, los GAM deberán asignar el presupuesto, la infraestructura y el personal necesario y suficiente para brindar una atención adecuada, eficaz y especializada a toda la población, en especial a aquella que vive en el área rural de su respectiva jurisdicción. Con este objetivo, se aprobó el D. S. 4012, de 15 de agosto de 2019, que asigna recursos del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) para el funcionamiento de los SLIM².

Metodología

El presente estudio tiene un enfoque documental, basado en la revisión de la normativa nacional y de otros documentos, para identificar el rol de los SLIM en el sistema de protección contra la violencia.

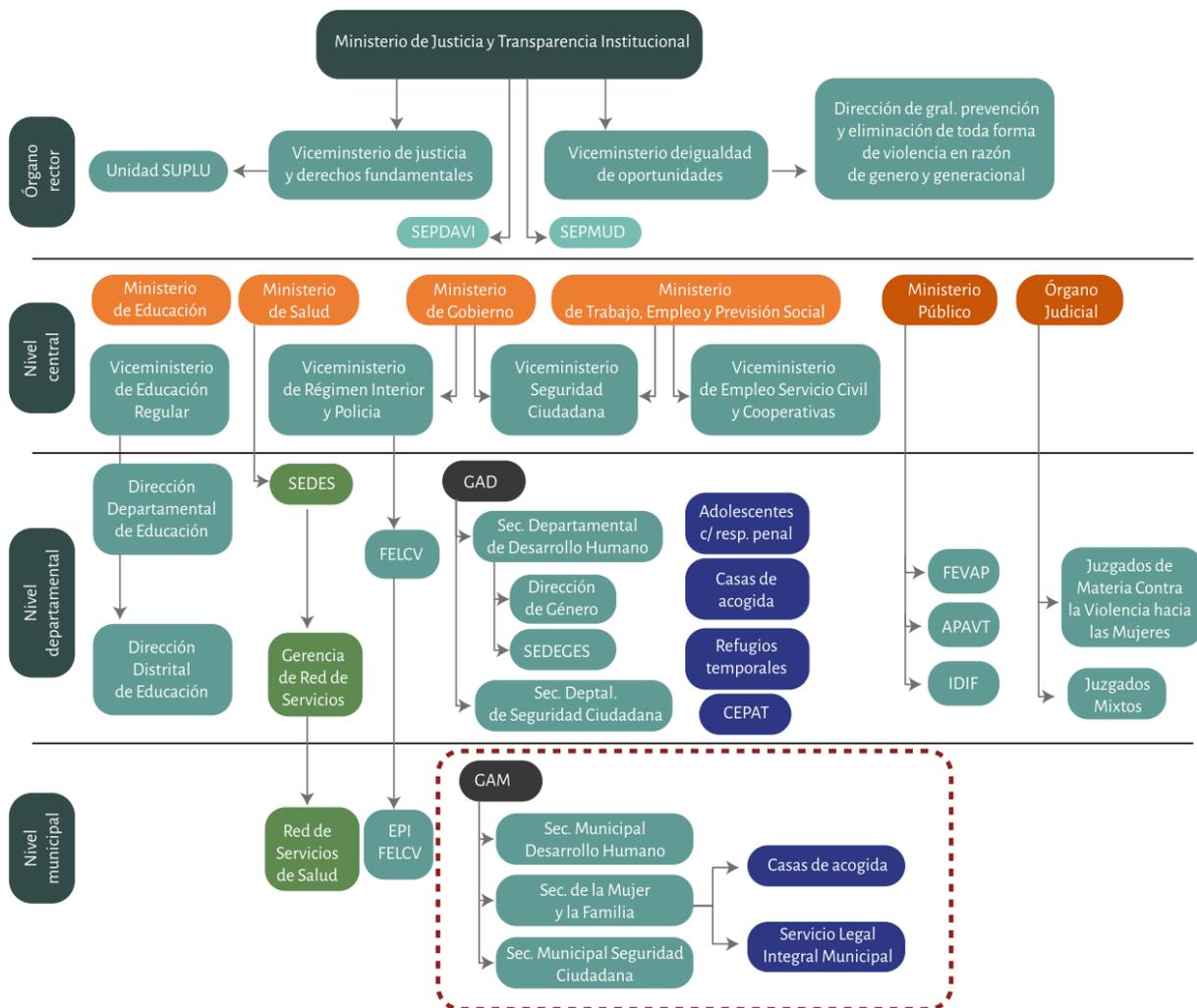
² D. S. 4012, parágrafo II, art. 13. Los GAM con menos de quince mil (15.000) habitantes y con una población igual o mayor a quince mil (15.000) habitantes, utilizarán al menos el quince por ciento (15%) y veinte por ciento (20%), respectivamente, del total de los recursos del IDH de Seguridad Ciudadana.

Así también, realiza un análisis cuantitativo de los presupuestos municipales, con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP). Para el periodo 2014-2021 se revisó la ejecución presupuestaria reportada por los GAM ante el MEyFP, con el fin de describir y evaluar cuantitativamente el gasto realizado en los SLIM.

Resultados del ecosistema institucional

El sistema boliviano de protección de las mujeres contra la violencia, identificado en la investigación documental para la construcción de un mapeo institucional, involucra a diferentes instituciones en todos los niveles de gobierno (central, departamental y municipal). Estos niveles tienen diferentes servicios bajo su responsabilidad. A continuación se muestra el ecosistema institucional en el cual se identifica al SLIM.

Figura 1. Ecosistema institucional del sistema de protección de la mujer contra la violencia



Fuente: ONU Mujeres.

Se identifica que la rectoría de este ecosistema recae sobre el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Por otro lado, el nivel municipal, a través de sus SLIM, es el más cercano a las mujeres en situación de violencia.

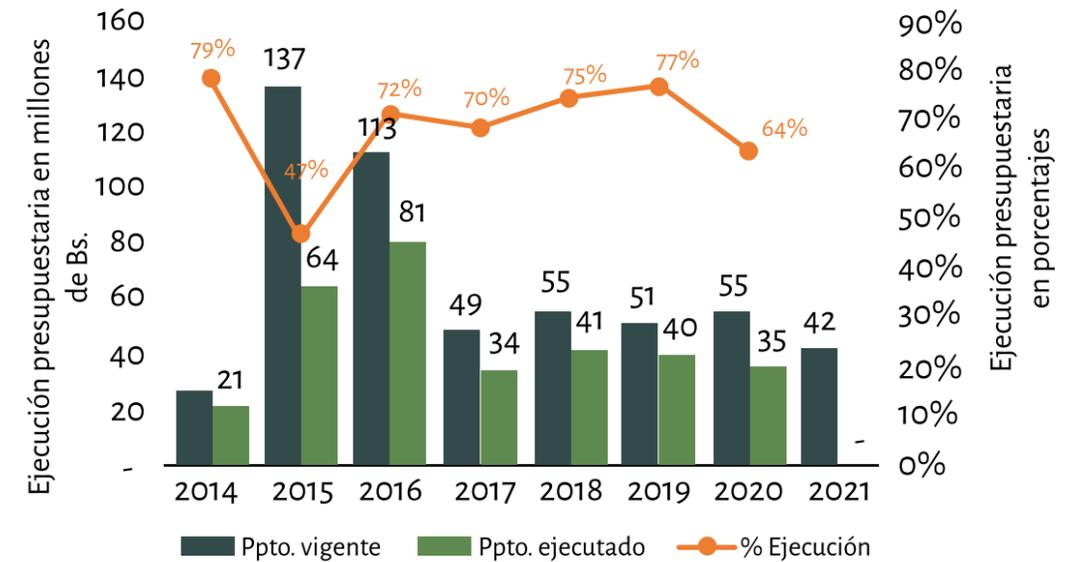
De ahí la importancia del presente estudio, que busca optimizar la prestación de los SLIM de los Gobiernos locales.

Las víctimas de violencia acuden a un SLIM en busca de apoyo psicológico, orientación procesal y patrocinio legal para sentar denuncia ante el Ministerio Público. El SLIM tiene la responsabilidad de acompañar a la víctima durante todo el proceso, hasta su conclusión con la sentencia del Juzgado, además de su rehabilitación.

Análisis presupuestario

El presupuesto boliviano se construye a partir de estructuras programáticas, definidas para cada nivel de Gobierno en las directrices presupuestarias aprobadas por el MEyFP. Uno de ellos es el programa 25, "Promoción y Políticas para grupos Vulnerables y de la Mujer", en el que los gobiernos municipales deben registrar y reportar los gastos destinados a los SLIM. En base a dicha estructura y a la descripción de sus actividades, se analizó el gasto total programado y ejecutado en los SLIM entre 2014 y 2021 en los 336 municipios.

Gráfico 1. Programación y ejecución presupuestaria en SLIM (en millones de bolivianos y en porcentajes)



Fuente: elaboración propia, en base a datos del MEyFP.

La mayor asignación presupuestaria a los SLIM (presupuesto vigente) se reportó en la gestión 2015, debido a la bonanza económica por la que atravesó el país hasta 2014 con el incremento del precio internacional del petróleo, ya que la norma nacional establece que la fuente de financiamiento para los SLIM es el IDH. Sin embargo, debido a la caída de los ingresos por la venta de hidrocarburos, solo se ejecutó el 47% de lo asignado a este gasto. Puesto que la Coparticipación Tributaria es una fuente más estable, los municipios pasaron a financiar con esta el 55% del gasto de los SLIM, utilizando solo un 31% del IDH en el periodo 2014-2021.

La ejecución presupuestaria promedio de los SLIM alcanzó el 69% del presupuesto vigente, pasando de Bs21 millones en 2014 a Bs35 millones en 2020. Sin embargo, dado lo heterogéneos que son los 336 municipios en Bolivia, es necesario hacer un análisis diferenciado. Por ello, se analizará el gasto por categorías municipales construidas a partir de la magnitud poblacional.

Tabla 1. Estructura municipal y poblacional según categoría poblacional

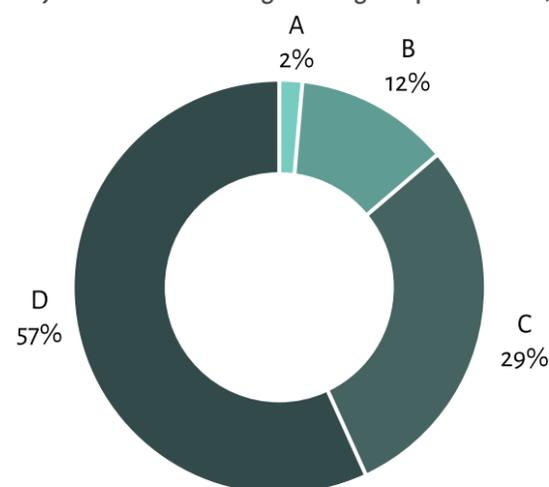
Categoría	Núm. de GAM	Población	Participación %	Mediana poblacional
A (hasta 5.000 hab.)	62	171.246	1,7%	2.768
B (hasta 14.999 hab.)	153	1.409.135	14,1%	8.725
C (hasta 49.999 hab.)	97	2.452.779	24,5%	22.020
D (hasta 50.000 hab.)	24	5.980.234	59,7%	101.501
Total	336	10.013.394	100%	

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

La categorización municipal muestra que el 60% de población boliviana se concentra en solo 24 municipios de categoría D, y solo el 16% en los municipios de categoría A y B, que son el 64% del total de municipios en Bolivia. Esto muestra grandes brechas en la composición poblacional y, por lo tanto, en el presupuesto de los municipios y de los SLIM, puesto que su principal fuente de financiamiento proviene de la Coparticipación Tributaria, que se distribuye por un criterio poblacional.

Los datos de ejecución presupuestaria en SLIM muestran que el 86% del gasto lo reportaron los municipios de categorías D y C, que representan solo el 36% de los municipios.

Gráfico 2. Presupuesto ejecutado en SLIM según categoría poblacional, acumulado 2014-2020



Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

El referido estudio interinstitucional de costo de la Ley 348 (Servicio Estatal de Autonomías, 2013) determinó que Bs203.000/año es el costo mínimo para el funcionamiento de los SLIM. Bajo este parámetro, se identificó el número de municipios que ejecutaron un gasto en SLIM menor y mayor al costo mínimo definido. Los resultados muestran que el gasto en el 100% de municipios de categoría A que reportaron haber destinado un monto no alcanzó los Bs203.000/año. Sucedió lo mismo en casi todos los municipios de categoría B, en todos los años de

análisis. Un dato importante a resaltar es que, a pesar de contar con más recursos, no todos los municipios de mayor tamaño reportaron un gasto en SLIM por encima del mínimo.

Tabla 2. Número de municipios según categoría poblacional y gasto reportado en SLIM

Detalle	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Municipios Cat. A	7	28	33	30	33	30	29
<203.000 Bs	7	28	33	30	33	30	29
Municipios Cat. B	40	90	104	114	117	120	115
>203.000 Bs	39	83	103	114	114	119	114
<203.000 Bs	1	7	1		3	1	1
Municipios Cat. C	57	79	80	88	86	86	83
>203.000 Bs	48	46	61	73	69	67	69
<203.000 Bs	9	33	19	15	17	19	14
Municipios Cat. D	15	23	24	24	24	24	24
>203.000 Bs	4	4	6	8	6	5	7
<203.000 Bs	11	19	18	16	18	19	17

Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

Es necesario también mencionar que, en promedio, el 27% de los municipios no reportó gastos en los SLIM, y que para 2019, el 86% de los municipios que pertenece a las categorías A y B reportó un gasto igual a cero en los SLIM.

Tabla 3. Número de municipios que no ejecutaron presupuesto en el SLIM

Gestión	Número de municipios que reportaron gasto en SLIM	Número de municipios que NO reportaron gasto en SLIM	Total de municipios
2014	119	219	338
2015	220	119	339
2016	241	98	339
2017	256	83	339
2018	260	78	338
2019	260	77	337
2020	251	86	337

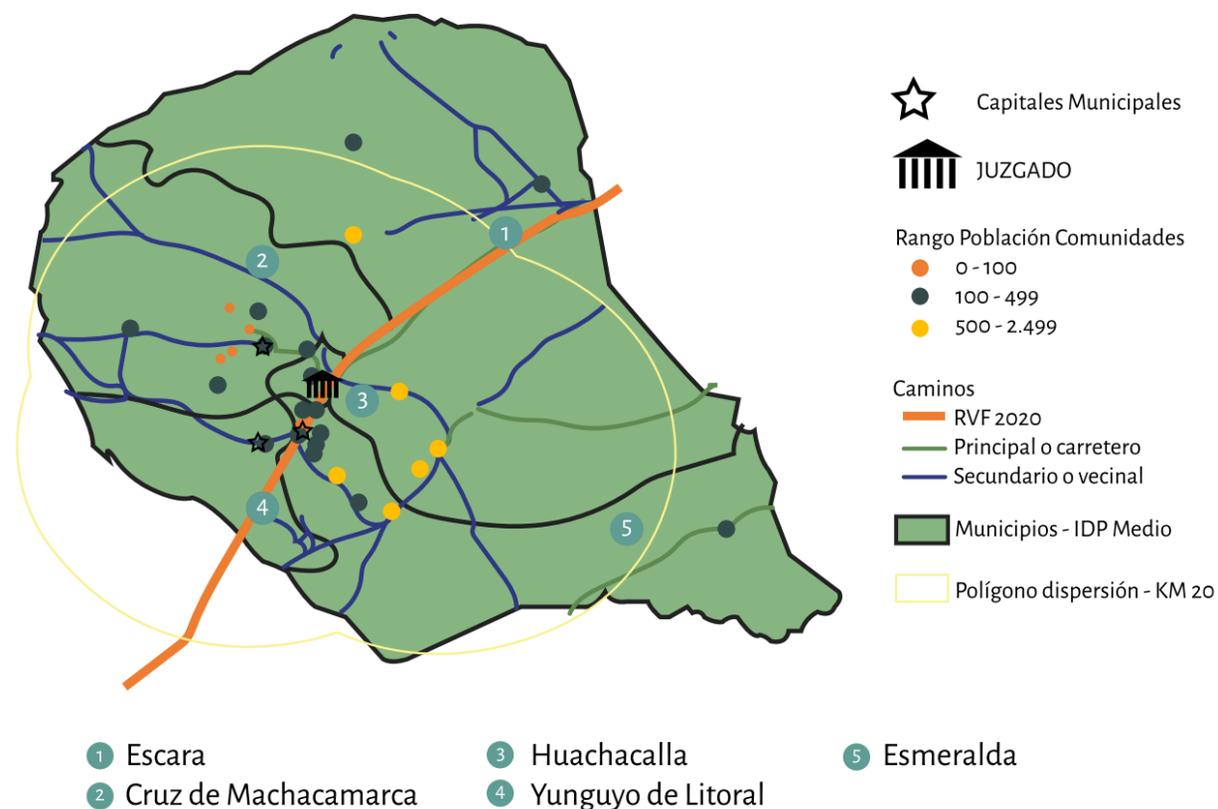
Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

El funcionamiento concurrente como una alternativa

Los resultados del análisis presupuestario muestran que los municipios más pequeños (categorías A y B) no garantizan el funcionamiento de los SLIM por falta de capacidad financiera. Esto se traduce en que las mujeres en situación de violencia en dichos municipios quedan excluidas del ejercicio de sus derechos, conforme lo establecen la Constitución Política del Estado (CPE) y los tratados internacionales.

La posibilidad de la construcción conjunta de proyectos, programas, etc., se establece en la Ley 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En este sentido, para la prestación de este servicio de forma concurrente se plantea que, a partir del análisis presupuestario y de un análisis adicional de georreferenciación, se identifique los criterios necesarios para implementar la alternativa de gestión concurrente. Algunos de los criterios a considerar son la voluntad política y la concentración poblacional, puesto que para municipios con poblaciones muy dispersas representaría un reto acceder a un SLIM. Otro criterio a considerar deberán ser las vías de acceso, así como la distancia entre los municipios que conformen la mancomunidad y, finalmente, las vías de acceso entre los municipios. Al respecto, si se analizan las vecindades a 50km de los municipios de categoría A, se tiene que el 45% de los mismos (28) tienen alternativas de concurrencia con municipios de una distinta categoría. En cuanto a los municipios de categoría B, el 58% de los GAM (89) son vecinos de otros municipios.

Figura 2. Índice de dispersión poblacional en municipios de la provincia Litoral, Oruro



Fuente: ONU Mujeres, 2021.

La gestión concurrente deberá ser una asociación voluntaria, a partir de definir incentivos para el desarrollo de acciones conjuntas entre entidades municipales. Esta es una manera de garantizar el funcionamiento de los

SLIM. Será necesaria la firma de un convenio de gestión concurrente entre los GAM involucrados, así como la asignación presupuestaria para el funcionamiento del respectivo SLIM.

Incentivo para la conformación de la gestión concurrente

En la actualidad la normativa establece la asignación de recursos mínimos del IDH para garantizar el funcionamiento de los SLIM; estos, sin embargo, que, sin embargo, resultan insuficientes. La gestión concurrente permitirá que varios municipios financien por lo menos un SLIM. Con todo, puede que esta suma de recursos aún sea insuficiente o que los municipios no opten por la concurrencia y destinen sus escasos recursos a obras más visibles, como la construcción de caminos vecinales, plazas, etcétera.

La Ley 767, de diciembre de 2015 —que establece la retención de un 12% de los recursos de IDH previa distribución entre los beneficiarios, entre ellos los municipios, para la promoción de inversión en exploración y explotación hidrocarburífera— permitió la creación de un fondo que a la fecha debe rondar los \$us3.000 millones. De este fondo, se destinaron \$us200 millones a la lucha contra el COVID-19 en la gestión 2020.

La urgencia de atender a las mujeres en situación de violencia requiere que el Estado destine fondos a servicios y actividades en este sentido. Se propone construir el fondo “Mujeres Libres de Violencia” con \$us50 millones provenientes del IDH, de acuerdo a la Ley 767. Este fondo permitiría impulsar mancomunidades para la gestión concurrente del funcionamiento de SLIM, mediante el incentivo a formación de capital humano y proyectos productivos de mujeres emprendedoras de los municipios que implementen la gestión concurrente.

Los criterios para la asignación de estos incentivos deberán responder a indicadores que expresen los logros alcanzados con la prestación de SLIM de forma concurrente.

Conclusiones

- La gestión concurrente en municipios de categorías A y B para la prestación de los SLIM es una alternativa normativa y técnicamente viable. Permitiría garantizar y optimizar la prestación los servicios de prevención, protección y atención de mujeres en situación de violencia en zonas rurales de Bolivia.
- El mapeo institucional del sistema de protección de la mujer contra la violencia ubica a los SLIM como los servicios más cercanos a las mujeres en situación de violencia. Esto, dado que la responsabilidad de su funcionamiento recae en los Gobiernos municipales que, por su naturaleza, deberían prestar servicios con mayor respuesta inmediata.
- El 100% de los municipios de categorías A y B destinan un monto insuficiente para el funcionamiento de los SLIM. El 86% de los municipios que no reportan gastos en SLIM corresponden a las categorías A y B.
- La creación del fondo “Mujeres Libres de Violencia”, con \$us50 millones provenientes de recursos del IDH, permitirá impulsar la implementación de los SLIM en gestión concurrente y el desarrollo económico local.
- La prestación de servicios en concurrencia, previa evaluación de los resultados, podrá extenderse a otros servicios a cargo de los municipios, tales como las defensorías de la Niñez y Adolescencia, guarderías infantiles, casas de acogida, Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia, entre otros, logrando una prestación integral de servicios sociales.

Bibliografía

ACOBOL (2021). “Desarrollo de Modelos de Gestión para Funcionamiento Efectivo del Sistema de Protección contra la Violencia hacia la Mujer, Niña, Niño y Adolescente”. Documento interno elaborado por encargo de ONU Mujeres.

Bolivia (2009). Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009. <https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-20090207.html>

Bolivia (2010). Ley 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010. <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/ley-n-031-marco-de-autonomas-y-descentralizacin.html>

Bolivia (2013). Ley 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, de 9 de marzo de 2013. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_bol_ley348.pdf

Bolivia (2015). Ley 767, de Promoción de Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, de 11 de diciembre de 2015. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N767.html>

Bolivia (2019). Decreto Supremo 4012, de 15 de agosto de 2019. https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4012.html?dcmi_identifier=BO-DS-N4012&format=html

Bolivia (2020). Ley 1307, Ley de Suspensión temporal y reasignación de recursos del fondo de Promoción de Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, ante el COVID-19, 2020., de 27 de abril de 2020. <https://web.senado.gob.bo/content/1307>

ONU Mujeres (2022). *Identificación de territorios locales para la implementación de modelos de gestión*. La Paz: ONU Mujeres (en prensa).

Servicio Estatal de Autonomías (2013). *Costeo de Servicios de la Ley Integral 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. La Paz: Ministerio de la Presidencia.



Eficiencia y equidad: fórmula alternativa para la distribución de recursos municipales en Bolivia

*Karina Moreno Sainz**

Palabras clave: Pacto fiscal, Coparticipación Tributaria, descentralización, Gobiernos locales, distribución de recursos, eficiencia y equidad.

Resumen ejecutivo

A 27 años de la implementación del modelo de descentralización y a 12 de la constitucionalidad de las autonomías municipales, resulta evidente que predominan las asimetrías entre los 336¹ Gobiernos autónomos municipales (GAM) del país. Esto se reflejan en niveles de pobreza, índices de desarrollo humano y crecimiento poblacional diametralmente opuestos.

Esta realidad nos lleva a cuestionar los criterios que se utilizan para la asignación de recursos destinados a la inversión municipal. Estos recursos serán cuantificados y utilizados para diseñar una nueva fórmula de distribución que reduzca las asimetrías en el desarrollo de los municipios.

Introducción

Está pendiente un pacto fiscal en Bolivia, proceso iniciado por mandato normativo —y que fue un hito histórico en el debate sobre las finanzas públicas del país—, pero interrumpido por los conflictos políticos suscitados en la gestión 2019. Muchas de las autoridades locales electas² hicieron pública su demanda de pacto fiscal, que debe basarse en los datos de un nuevo Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). No obstante, un pacto fiscal debe alimentarse de propuestas de mecanismos y fórmulas de distribución de recursos que emerjan de análisis técnicos fundamentados en la teoría económica.

Al respecto, los datos muestran una excesiva concentración de los recursos de Coparticipación Tributaria (CT) y del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)³. Esto provoca una ampliación de las asimetrías en el desarrollo de los municipios de Bolivia. En el periodo 1994-2020 solo diez de los 339⁴ municipios —las ciudades capitales y El Alto— concentraron el 46% de estos recursos: Bs72.829 millones de un total de Bs158.156 millones.

La fórmula de distribución de recursos vigente (en función a la población) provoca un “encadenamiento regresivo”, que beneficia a los municipios grandes, que reciben mayores recursos. Esto les permite brindar mejores servicios que, a su vez, son un estímulo para que la población aumente en dichas localidades, en desmedro de

1 El análisis contempla 339 municipios. Sin embargo, entre 2017 y 2019, tres de ellos se convirtieron en autonomías indígena originario campesinas, que constituyen otro tipo de gobiernos locales.

2 Bolivia tuvo una elección de gobiernos subnacionales el 7 de marzo de 2021; se posesionó a las autoridades electas el 3 de mayo, por un mandato de cinco años.

3 La principal fuente de los recursos que administran los gobiernos municipales proviene de transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) por Coparticipación Tributaria (20% de los impuestos internos) y del IDH (32% de la producción fiscalizada de gas natural).

4 Hasta 2016 existieron 339 GAM; el periodo de análisis abarca desde 1994.

las más pequeñas, principalmente las rurales, ahondando las asimetrías en el desarrollo entre departamentos en general y entre municipios en particular.

Su mayor población (que registran los CNPV de 2001 y 2012) permite a los municipios más grandes acceder a una mayor cantidad de recursos (en términos relativos). Por tanto, esta fórmula de distribución ha contribuido a que los municipios “más ricos” sean más ricos y “los más pobres” sean más pobres.

En línea con lo señalado, para el análisis se plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo se puede construir una fórmula alternativa de distribución de los recursos de la Coparticipación Tributaria y del IDH que reduzca las asimetrías en el desarrollo de los municipios de Bolivia?

En este sentido, a partir de cuantificar cómo se concentra la transferencia de recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH en los municipios de Bolivia en el periodo 1994-2020, y tomando como fundamento teórico los conceptos de eficiencia y equidad, se construye una fórmula alternativa de distribución, que parte de la siguiente hipótesis:

“Para reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios se debe mejorar la fórmula de distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH, incluyendo criterios de pobreza (necesidades básicas insatisfechas - NBI), seguridad alimentaria y territorio”.

El objetivo general del presente artículo de política públicas es desarrollar una fórmula de distribución de los mencionados recursos que permita reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios de Bolivia. Los objetivos específicos son:

- Establecer la concentración de la transferencia de recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH entre los municipios del país.
- Construir una fórmula alternativa de distribución de recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH.

Descentralización, eficiencia y equidad

Los Estados asumen diversas formas de organizarse para ejercer las funciones públicas. Cada una supone características específicas de acción política, social, económica y administrativa. La teoría señala la existencia de dos grandes grupos: los regímenes unitarios o simples y los no unitarios o compuestos (Barrios Suvelza, 2007).

La forma de Estado adoptada por Bolivia se enmarca plenamente en el segundo grupo, es decir, un Estado descentralizado que reconoce cuatro tipos de autonomías: i) la departamental, ii) la regional, iii) la municipal y iv) la indígena originario campesina.

La descentralización que adopta un gobierno adquiere diferentes dimensiones debido a la distribución territorial del poder expresado en competencias, facultades y atribuciones y al modo en que estas se financian.

Wallace Oates (1969) demostró que, con iguales costos para distintos gobiernos, el suministro de los bienes públicos a través de los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia del gasto público. Esto se debe a que se puede ajustar dicha provisión según la preferencia de los consumidores y las cantidades de bienes ofrecidos, y a que el Gobierno central establece un nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.

Con relación a cómo alcanzar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, Finot (2016) sostiene que solo habrá eficiencia en la medida en que:

- a) cuando los ciudadanos que expresen sus preferencias al votar estén previamente informados sobre los beneficios y los costos futuros (endeudamiento) que cada programa les implique en términos de tributos;

- b) quienes los representen y quienes ejecuten el programa de gobierno finalmente definido se ciñan a esas preferencias, particularmente en lo relativo a costos; y que
- c) ya en función de gobierno, hagan una gestión transparente, brindando información inteligible, y que, si consideran necesario hacer modificaciones importantes en el plan finalmente aprobado por todos los representantes, estas modificaciones se realicen previa consulta, señalando los beneficios y los costos que tendrán para los ciudadanos.

La escuela de la “opción pública” plantea que la forma ideal de proveerse de bienes públicos sería la opción pública local, en la que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos que se proveerán, conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada uno de ellos.

En Bolivia, en el caso de los GAM, estas preferencias se revelan mediante los procesos de planificación participativa establecidos en el artículo 321 de la carta magna, que no deben subordinarse a dichos Gobiernos. Empero, la verdadera dificultad radica en la posibilidad de que la provisión de bienes se efectúe a partir de los aportes locales, por la capacidad recaudatoria de dichas entidades, relacionada con los niveles de ingreso de los ciudadanos y con las características de los impuestos establecidos para este nivel de gobierno. Por esta razón, se estableció un sistema de transferencias desde el nivel central, en función a la cantidad de habitantes de la jurisdicción municipal.

El concepto de equidad es sumamente complejo y sus definiciones han ido variando a través del tiempo. Su origen semántico proviene de distintas vertientes: la filosofía jurídica, la sociología, la economía y la pedagogía. Este concepto se ha convertido en un principio que orienta el quehacer de la política.

Rawls (1999) expresa que la idea de equidad es fundamental en el concepto de justicia; destaca que los miembros de una sociedad discuten y establecen qué prácticas definirán como justas, lo cual implica que estas dependerán del pacto subyacente entre los individuos pertenecientes a una comunidad.

Para objeto del presente documento, consideramos que la equidad es un principio asociado a la idea de igualdad contenida de manera esencial en la justicia, fin de todo derecho natural y positivo. Así, la equidad se relaciona con el criterio de compensación basado en la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación), según las posibilidades de las poblaciones beneficiadas.

Concentración de la transferencia de recursos entre los municipios del país

El 20% de los ingresos tributarios nacionales⁵ se distribuyen entre los GAM, de acuerdo al número de habitantes establecido en el último CNPV. Estos ingresos constituyen la principal fuente para la inversión local.

Los recursos provenientes de la venta del gas, a través del IDH (el 32% del valor de producción) se distribuyen para gastos específicos, como la Renta Dignidad (pensión vitalicia mensual para mayores de 60 años) y el Fondo Indígena, así como para los distintos niveles de gobierno. Los GAM son los mayores beneficiarios, pues reciben el 30,2% del IDH, asignado según el mismo criterio: número de habitantes de la jurisdicción.

Para determinar esta concentración se considera la clasificación de los municipios según su cantidad poblacional⁶. Con relación a los recursos de Coparticipación Tributaria, en el periodo 1994-2020 los 24 municipios de Categoría D (7% del total) se beneficiaron del 58% de estos recursos, en tanto que los municipios de menor población, A y B (64% del total), apenas recibieron el 17%.

⁵ Los tributos nacionales que se coparticipan son: impuesto al valor agregado (IVA), régimen complementario al IVA (RC-IVA), impuesto a los consumos específicos (ICE), impuesto a las transacciones (IT), impuesto a las salidas aéreas al exterior (ISAE) y gravamen aduanero (GA).
⁶ Clasificación que emana del D. S. 26451, de 18 de diciembre de 2001: Categoría A, hasta 5.000 habitantes (63 municipios); Categoría B, de 5.001 y 14.999 (154 municipios); Categoría C, de 15.000 a 49.999 (98 municipios), y Categoría D, con población de 50.000 a más habitantes (24 municipios).

Desde su creación —mediante la Ley 3058, de 17 de mayo de 2005— y hasta diciembre de 2020, los GAM recibieron recursos del IDH por un monto total de Bs56.043 millones. El 50% de estos recursos benefició a los municipios más grandes (24 de categoría D); en cambio, los municipios más pequeños (A y B) recibieron únicamente el 22% de los mismos, como se muestra en la tabla 1. Los datos dan evidencia de la concentración de transferencias en 24 municipios de mayor población (56%).

Tabla 1. Recursos de Coparticipación Tributaria e IDH por categoría municipal, 1994-2020 (en millones de bolivianos)

Fuente	Categoría municipal				Total
	A	B	C	D	
CT	1.770	15.156	25.513	59.673	102.112
Porcentaje	2%	15%	25%	58%	100%
IDH	2.013	9.909	15.913	28.209	56.044
Porcentaje	4%	18%	28%	50%	100%
Total	3.783	25.064	41.427	87.882	158.156
Porcentaje	2%	16%	26%	56%	100%

Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

Una cuestión adicional radica en la sostenibilidad de las transferencias del TGN a los municipios. Los recursos por CT programados para la gestión 2021 cayeron en 28% comparados con 2020. Ello ha puesto en problemas a la mayoría de los municipios. Dicha caída refleja la recesión de la economía boliviana, que en 2020 tuvo una tasa de crecimiento negativa del 8,2%⁷.

Ello implica tener una visión amplia de la eficiencia, que no debe entenderse exclusivamente como “eficiencia en la distribución”; también se la debe ligar con la generación de recursos, lo que nos aproxima a la provisión de bienes y servicios en función a los aportes locales, considerada por Oates. Este es un aspecto relevante en un contexto de caída del PIB y de crisis fiscales municipales que pueden avizorarse en el futuro inmediato.

Diseño de una nueva fórmula de distribución

Una inadecuada distribución de recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH se explica por cómo se privilegia el criterio poblacional.

La primera causa de esta inadecuada distribución es la predominancia del criterio de eficiencia: para atender a una mayor población se requiere más recursos. Sin embargo, los municipios más grandes, al disponer de una mayor cantidad de recursos, atraen a más población, en la medida en que son capaces de brindar mejores servicios, generando un círculo vicioso.

Puede complementarse el criterio poblacional ligando la eficiencia con la capacidad de recaudación (para evitar la “pereza fiscal”) y la ejecución presupuestaria⁸. Estos elementos pueden permitir “premiar” a los municipios que generen mayores recursos propios (impuestos a vehículos e inmuebles, entre otros) y también a los que registren una mayor ejecución presupuestaria (medida como la relación entre los recursos gastados y programados, especialmente respecto a la inversión pública y a los gastos elegibles).

La segunda causa tiene que ver con la ausencia de criterios de equidad. Esto impide otorgar más recursos a los

⁷ Medida por el Índice General de Actividad Económica (IGAE).

⁸ El criterio de eficiencia puede ser más amplio, pues puede incluir la “institucionalización de la gestión pública”, en el sentido de premiar las mejores prácticas o los mejores mecanismos de planificación que dirijan adecuadamente los recursos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la fórmula debe ser práctica y capturar información relevante.

que menos tienen. En este contexto, la propuesta es que la distribución de recursos incluya criterios de equidad proporcionados por los siguientes indicadores:

- extensión territorial;
- necesidades básicas insatisfechas (NBI);
- vulnerabilidad de la seguridad alimentaria.

La extensión territorial es importante porque cuanto más extenso es el municipio, más recursos se requiere para desarrollarlo. Por ejemplo, el municipio de Charagua tiene la mayor extensión territorial de todos los municipios (73.212 km²), y durante el periodo de análisis recibió únicamente Bs327 millones. En cambio, Santa Cruz de la Sierra, que tiene 1.363 km², recibió Bs18.885 millones (58 veces más).

Las NBI evalúan el bienestar a partir de la infraestructura de la vivienda, niveles educativos y servicios de salud de la población. Es decir que se considera pobres a quienes tienen niveles de vida por debajo de las normas sobre adecuación de la vivienda, disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos (energía eléctrica y combustible para cocinar), nivel educativo y acceso a servicios de salud.

A fin de identificar la evolución de este índice entre los municipios a partir de su tamaño poblacional, en base a los datos de los CNPV de los años 2001 y 2012 vemos que, aunque existen avances, las tendencias se mantienen. Es decir, los más pequeños (Categoría A) siguen siendo los más pobres, lo que permite constatar que los criterios actuales de distribución no están disminuyendo brechas.

Tabla 2. Situación de pobreza, CNPV 2001 y 2012, por categoría municipal (en porcentaje)

Categoría	CNPV	% de población pobre	No pobre		Pobre		
			Necesidades básicas satisfechas	Umbral	Moderada	Indigente	Marginal
A	2001	91%	1,4%	8,0%	42,9%	44,5%	3,2%
	2012	77%	5,7%	17,5%	56,7%	19,2%	0,8%
B	2001	87%	2,1%	10,6%	40,3%	42,0%	5,0%
	2012	72%	7,2%	20,4%	52,7%	19,0%	0,8%
C	2001	76%	5,1%	19,3%	37,8%	31,8%	6,0%
	2012	61%	13,1%	26,0%	44,8%	15,3%	0,9%
D	2001	39%	27,6%	32,9%	30,1%	9,1%	0,3%
	2012	27%	37,6%	35,2%	24,3%	2,8%	0,1%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se entiende por seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”.

En este contexto, como un indicador en la distribución de recursos a los gobiernos municipales, que contribuye a la equidad, consideraremos el Indicador de Contexto de Seguridad Alimentaria (ICA)⁹, cuyas características son las que muestra la tabla 3.

Tabla 3. Características del ICA

Categoría de vulnerabilidad		Características
1	Muy alta	Los municipios con nivel de vulnerabilidad muy alta se caracterizan porque al menos dos componentes de seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso o uso de alimentos) se manifiestan con rangos elevados de vulnerabilidad alta y muy alta. Estos municipios se encuentran en condiciones críticas y severas de seguridad alimentaria.
2	Alta	Los municipios con nivel de vulnerabilidad alta se caracterizan porque al menos un componente de seguridad alimentaria se manifiesta con rangos elevados de vulnerabilidad alta y muy alta.
3	Media	Los municipios con nivel de vulnerabilidad media se caracterizan por niveles de vulnerabilidad de sus componentes de seguridad alimentaria heterogéneos. Es decir que pueden tener alta vulnerabilidad en disponibilidad, pero vulnerabilidad media en los componentes de acceso y uso. Pueden darse otro tipo de combinaciones.
4	Baja	Los municipios con nivel de vulnerabilidad baja se caracterizan porque al menos uno de sus componentes de seguridad alimentaria se manifiesta con rangos bajos de vulnerabilidad. Esto no significa que no sean vulnerables, porque dentro de los municipios existen comunidades con niveles altos de pobreza y con altos niveles de riesgos
5	Muy baja	Los municipios con nivel de vulnerabilidad muy baja se caracterizan porque sus componentes de seguridad alimentaria se manifiestan con rangos bajos de vulnerabilidad.

De la metodología aplicada, los datos para el país son los que muestra la tabla 4.

Tabla 4. Número y porcentaje de municipios por categoría de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria

Categoría de vulnerabilidad	Número de municipios	%	
1	Muy alta	34	10%
2	Alta	82	24%
3	Media	98	29%
4	Baja	93	27%
5	Muy baja	32	9%
Total		339	100%

⁹ Análisis Integrado de Contexto de la Seguridad Alimentaria en Bolivia "ICA-BOLIVIA" 2020, elaborado con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos: <https://reliefweb.int/report/bolivia-plurinational-state/lisis-integrado-de-contexto-de-la-seguridad-alimentaria-en>

Con el fin de mejorar la distribución de recursos entre los municipios del país, se propone incluir las variables mencionadas a través de la siguiente fórmula:

$$FD=A(P_{ob}MUN/P_{ob}TOTAL)+B(T_{err}MUN/T_{err}TOTAL)+C\left(\frac{P_{rec}MUN}{P_{rec}TOTAL}\right)+D(P_{via}MUN/P_{via}TOTAL)$$

Donde:

FD: Factor de distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria y del IDH

$P_{ob}MUN$: Población del municipio de acuerdo al CNPV 2012

$P_{ob}TOTAL$: Población total de acuerdo al CNPV 2012

$T_{err}MUN$: Extensión territorial del municipio

$T_{err}TOTAL$: Extensión territorial total del país

$P_{rec}MUN$: Población recalculada del municipio de acuerdo a NBI

$P_{rec}TOTAL$: Población total recalculada de acuerdo a NBI

$P_{via}MUN$: Población recalculada del municipio de acuerdo al índice VIA

$P_{via}TOTAL$: Población total recalculada de acuerdo al índice VIA

El valor de las constantes A, B, C y D viene dado por el peso relativo de cada una de las variables contempladas como indicadores de eficiencia y equidad, cuya suma debe ser igual a 1.

- A: expresa la relación entre la población del municipio y la población total, que define la proporción de los recursos que se distribuirán conforme al peso de la población del municipio sobre el total (criterio de eficiencia que se aplica actualmente).
- B: corresponde a la extensión territorial. Como se indicó, la idea es capturar la información sobre la dimensión del municipio. Si se tiene un mayor territorio por atender, es necesario asignar una mayor cantidad de recursos.
- C: corresponde a las necesidades básicas insatisfechas, que es una variable proxy de la pobreza. La idea consiste en mostrar que cuando un municipio tiene una mayor pobreza, requiere más recursos para combatirla. Su aplicación consiste en asignar los recursos de acuerdo a la población recalculada por índices de pobreza.
- D: corresponde a la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria. Puesto que unos de los temas centrales respecto al desarrollo es el acceso a los alimentos, se plantea que, en la medida en que un municipio es más inseguro en este tema, es necesario asignarle mayores recursos. Su aplicación contempla una población recalculada en función a su categoría de vulnerabilidad en una escala del 0 al 4.

En síntesis, la fórmula combina eficiencia con equidad. Un porcentaje de hacedores de políticas públicas determinará que la distribución se mantenga por población, bajo el criterio de que, a mayor población, se requiere mayores recursos (eficiencia). Otro porcentaje privilegiará los recursos para las poblaciones con más altos índices de pobreza, vulnerabilidad de la seguridad alimentaria y extensión territorial (equidad).

Una variante de la fórmula puede ser mejorar el criterio de eficiencia, incluyendo la capacidad de recaudación y la ejecución presupuestaria, como se muestra a continuación:

$$FD=A(P_{ob}MUN/P_{ob}TOTAL)+B(R_{vc}/IT)+C(EIP/PRIP)+D(T_{err}MUN/T_{err}TOTAL)+E\left(\frac{P_{rec}MUN}{P_{rec}TOTAL}\right)+E(P_{via}MUN/P_{via}TOTAL)$$

Lo nuevo en esta fórmula radica en que se amplía el criterio de eficiencia bajo las siguientes características:

R_{vc} : Recaudación por recursos propios (impuestos a vehículos e inmuebles y otros que son recaudados por el Gobierno municipal)

IT: Ingresos totales del municipio (sumatoria de Coparticipación Tributaria, IDH y recursos propios)

EIP: Ejecución de recursos por inversión pública del municipio.

PRIP: Recursos para inversión pública programados en el presupuesto.

La fórmula ajustada permite mejorar el criterio de eficiencia: la relación entre recaudación propia y total de ingresos aumenta el volumen de transferencias y también premia las mejores ejecuciones presupuestarias.

Empero, dado que el objetivo del trabajo consiste en incorporar el criterio de equidad en la fórmula de distribución de los recursos de coparticipación tributaria, los cálculos se realizarán aplicando la primera versión, y dejando para futuras investigaciones la fórmula ajustada que amplía el criterio de equidad.

Aplicación de la propuesta

Si bien hay una infinidad de combinaciones en función al peso relativo que se asigne a cada indicador, a continuación se expone los resultados de tres escenarios, aplicados a la asignación de recursos de la gestión 2019.

- Escenario 1: 70% eficiencia y 30% equidad.
- Escenario 2: 50% eficiencia y 50% equidad.
- Escenario 3: 30% eficiencia y 70% equidad.

Aplicando la fórmula propuesta para las transferencias de la gestión 2019, se obtienen los siguientes resultados:

Escenario 1

Tabla 5. Nueva distribución por categoría municipal: 70% eficiencia-30% equidad* (en millones de bolivianos)

Categoría de municipio	Distribución 2019	Nueva distribución	Diferencia	% variación
A	232	306	74	32%
B	1.608	2.032	424	26%
C	2.713	3.037	324	12%
Subtotal	4.554	5.375	821	18%
D	6.196	5.375	-821	-13%
Total	10.750	10.750		

(*) Equidad dada por: 0,1 territorio, 0,1 pobreza y 0,1 ICA.

Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

- Los 24 municipios de categoría D, con poblaciones mayores a 50.000 habitantes, que incluyen las ciudades capitales y El Alto, recibirían menos recursos. Esto se debe a que, al introducir el criterio de equidad por a sus mejores indicadores de desarrollo, estos municipios obtendrían menores recursos. De acuerdo a la nueva fórmula distribuidora, dejarían de percibir Bs821 millones entre todos.

Los municipios que serían afectados tienen una mayor capacidad de generar otros recursos, provenientes de impuestos municipales, tasas y patentes, entre otros, debido a su concentración poblacional. Por ello, no de-

penden tanto de las transferencias del TGN. Esto nos permite aseverar que el efecto no tendría gran impacto en sus finanzas, y que esto podría considerarse como un aporte suyo al desarrollo municipal.

- Los municipios de categorías A, B y C (principalmente rurales) pasarían de percibir Bs4.554 a percibir Bs5.375 millones. Esto significaría un incremento del 18% en los recursos que les corresponden con la fórmula actual. Los más beneficiados son los municipios más pequeños, cuyos ingresos se incrementarían en un 32%.

- Este escenario muestra una redistribución de mayor impacto, ya que permite que los municipios más pequeños (categoría A, con menos de 5.000 habitantes) y que presentan mayores índices de pobreza, incrementen sus recursos en 55%, los de categoría B, en 54% y los de categoría C, en 29%.
- La asignación de recursos adicionales debe permitir mayor inversión social y de fomento al desarrollo económico local, lo que se traduciría en una disminución de las brechas de desarrollo entre los municipios.

Escenario 2

Tabla 6. Nueva distribución por categoría municipal: 50% eficiencia-50% equidad* (en millones de bolivianos)

Categoría de municipio	Distribución 2019	Nueva distribución	Diferencia	% variación
A	232	333	101	43%
B	1.608	2.257	649	40%
C	2.713	3.270	557	21%
Subtotal	4.554	5.860	1.306	29%
D	6.196	4.890	-1.306	-21%
Total	10.750	10.750		

(*) Equidad dada por: 0,1 territorio, 0,2 pobreza y 0,2 ICA.
Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

- Una asignación paritaria de criterios de eficiencia y equidad permitiría una transferencia adicional de Bs1.306 millones hacia los municipios de categorías A, B y C, que equivale al 29% más de lo que recibieron en 2019. Los más beneficiados en términos absolutos serían los de categoría B.
- Los municipios grandes dejarían de percibir Bs1.306 millones, cifra que representa el 21% de sus ingresos en 2019.

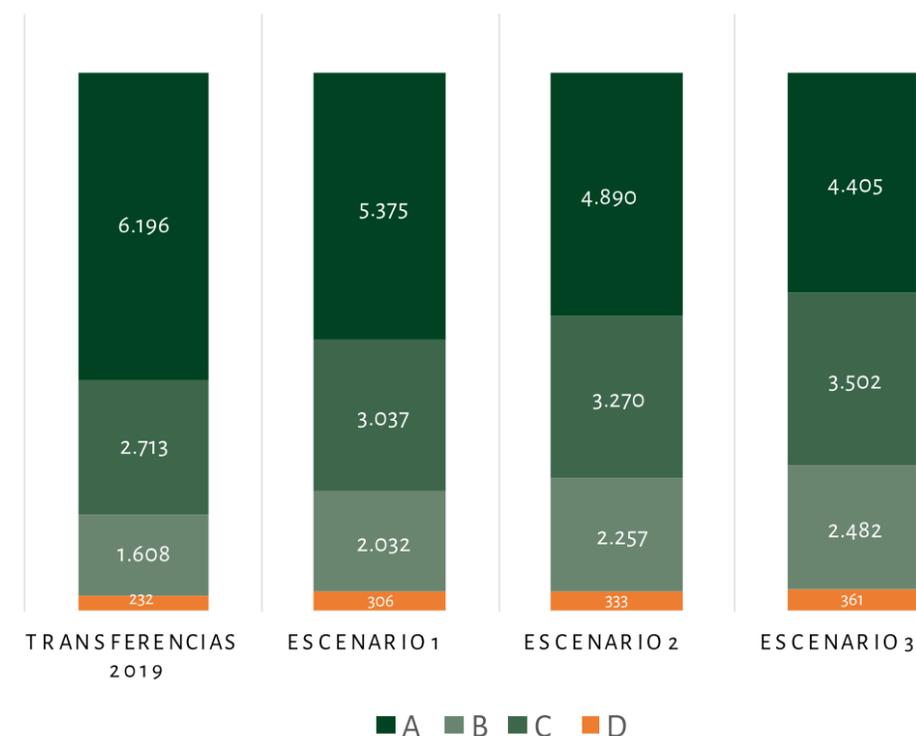
Escenario 3

Tabla 7. Nueva distribución por categoría municipal: 30% eficiencia-70% equidad* (en millones de bolivianos)

Categoría de municipio	Distribución 2019	Nueva distribución	Diferencia	% variación
A	232	361	128	55%
B	1.608	2.482	874	54%
C	2.713	3.502	790	29%
Subtotal	4.554	6.345	1.792	39%
D	6.196	4.405	-1.792	-29%
Total	10.750	10.750		

(*) Equidad dada por: 0,1 territorio, 0,3 pobreza y 0,3 ICA.
Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

Gráfico 1. Escenarios de combinación de criterios de eficiencia (en millones de bolivianos)



Fuente: elaboración propia con datos del MEyFP.

Conclusiones

- Se ha analizado qué efectos tiene en el tiempo la distribución actual de los recursos. Este análisis muestra que los más beneficiados son los municipios capitales y de ciudades intermedias (Categoría D) porque tienen una mayor población. Esto aumenta la brecha con los municipios rurales, provocando un mayor flujo migratorio a las grandes ciudades. Este “despoblamiento” creciente no fomenta el desarrollo.
- Se ha desarrollado una nueva fórmula de distribución de recursos. La misma cambia la actual (basada en la distribución por población) por una que incluye criterios de equidad, a través de las variables de territorio, pobreza y vulnerabilidad de la seguridad alimentaria.
- Los resultados de la aplicación de la nueva fórmula en los tres escenarios planteados muestran que los recursos de los municipios más pequeños (categorías A, B y C, principalmente rurales) aumentarían en porcentajes que varían entre 18% y 39%, en función al peso relativo que se asigne a los criterios de equidad. Esto les permitiría reducir las brechas de desarrollo, en la medida en que, al disponer de mayores recursos, podrían incrementar la inversión pública y ampliar el alcance de sus políticas sociales.

- La aplicación de la nueva fórmula de distribución permitiría un mayor desarrollo de los municipios rurales, que son los que reportan mayores niveles de pobreza. Esta distribución les permitiría acceder a mayores recursos, que podrán destinar a salud, educación y fomento al desarrollo productivo, en el marco de las competencias municipales.
- Esta lógica en el cambio de la fórmula de distribución de recursos puede acompañarse por un porcentaje mayor de participación en la distribución de los denominados “impuestos de dominio nacional” en favor de los GAM, en una proporción que evite que su aplicación implique una disminución de los recursos que perciben actualmente los municipios más grandes (categorías C y D). Ello garantizaría la viabilidad de la implementación de la política pública propuesta.
- La nueva fórmula a ser aplicada debería ser revisada periódicamente (al menos cada cinco años) para medir el efecto en el desarrollo de los municipios y realizar ajustes que conduzcan a la reducción de brechas.

Bibliografía

Aghon, Gabriel y Gerold Krause-Junk (1993). *Descentralización fiscal: Un marco conceptual*. Serie Política núm. 44. Santiago de Chile: CEPAL.

Barrios Suvelza, Franz Javier (2007). *Profundizando la Descentralización. Competencias Prefecturales*. La Paz: Viceministerio de Descentralización.

Bauman, Zygmunt (2015). *En busca de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Dworkin, Ronald (1981). “What is Equality? Part 2: Equality of Resources”, en *Philosophy & Public Affairs*, vol. 10, núm. 4 (otoño, 1981), pp. 283-345.

Finot, Iván (2016). *Pacto Fiscal: Cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES) y Plural editores.

Formichella, María Marta (2011). “Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen”, en *Revista Educación* 35(1).

González Brito, Adolfo (2000). “Precisiones Conceptuales al Principio de Equidad”, en *Pensamiento Educativo*, vol. 26 (julio 2000), 5-29.

Madoery, Oscar (1999). *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario*, Serie Documentos de Trabajo, núm. 11. Rosario, Argentina: Instituto de Desarrollo Regional (IDR).

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1989). *Hacienda Pública Teórica Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Oates, Wallace E. (1972). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración.

Ostrom, Vincent; Charles M. Tiebout y Robert Warren (1961). “The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry”, en *The American Political Science Review*, 55 (4), 831-842. <http://doi.org/10.1126/science.151.3712.868>.

Pecqueur, Bernard y Colletis, Gabriel (1996). “Dinámica territorial y factores de la competencia espacial”, en Vázquez Barquero y Garófoli, *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid: Economistas Libros.

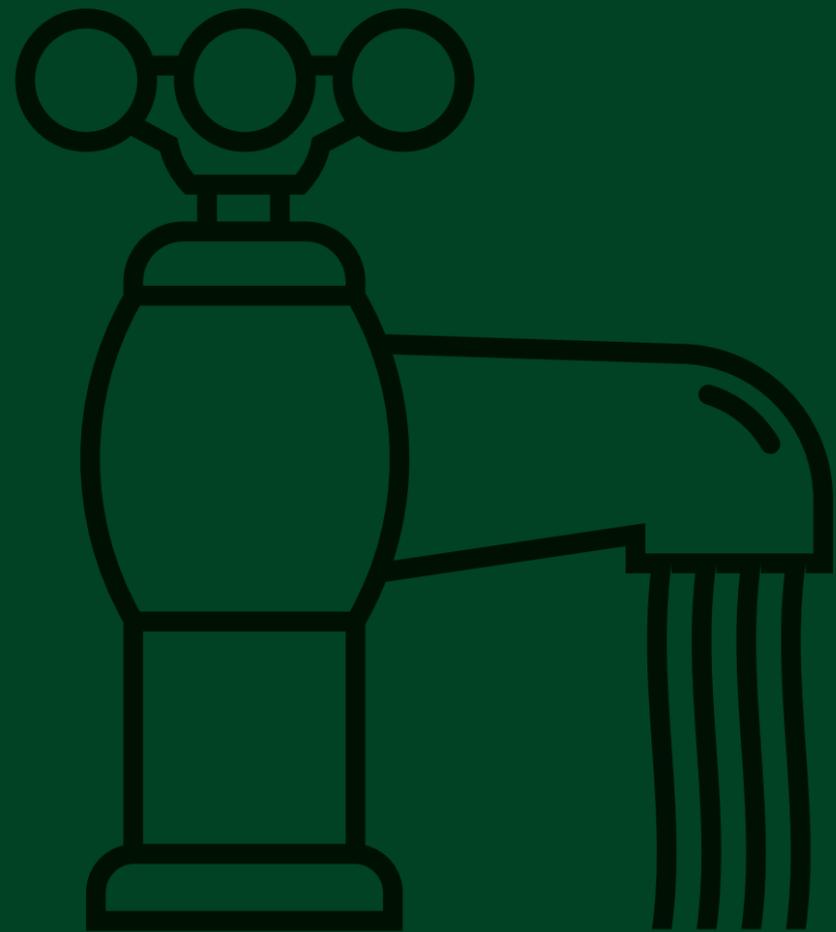
Rangel, Christi (2016). *Finanzas Públicas*. Bogotá: Escuela de Economía.

Rawls, John (1999). *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Traducción y presentación de Miguel Ángel Rodilla. Madrid: Tecnos.

Samuelson, Paul A. (1954). “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, núm. 4 (noviembre), 387-389.

Sen, Amartya (1979). *Sobre la desigualdad económica*. Barcelona: Editorial Crítica.

Tiebout, Charles (1956). “A pure theory of local expenditures”, en *Journal of political economy*, vol. 64, núm. 5, 416-424.



Limitaciones del programa “Mi Agua” en la mejora del acceso al agua potable en áreas rurales de Bolivia

*Carlos Hugo Campos Camacho**

* Doctorando en Recursos Hídricos, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil. carlosciv374@gmail.com

Palabras clave: ODS, Mi Agua, universalización del agua, agua segura, carro pipa.

Resumen ejecutivo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre el acceso al agua tienen como meta alcanzar la universalización del acceso a fuentes seguras de agua para el año 2030. En Bolivia, a partir del año 2011 el Gobierno nacional lanzó el programa Mi Agua, con el objetivo de lograr el acceso universal al servicio de agua potable.

Aunque este programa llevó el servicio a muchas comunidades rurales, otras no pudieron recibirlo y tampoco fueron consideradas en las estadísticas. En este artículo de políticas públicas se intenta identificar las limitaciones que no permitieron incluir a estas comunidades como beneficiarias. También se plantean posibles soluciones, que permitirían cumplir con el objetivo de la universalización del acceso al agua potable.

Introducción

La Constitución Política del Estado garantiza a bolivianos y bolivianas el acceso seguro al agua como un derecho fundamentalísimo (CAF, 2020). Del mismo modo, la Agenda 2030 de la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre el acceso al agua limpia y saneamiento consideran que los Estados deben proveer un servicio de agua y saneamiento con fuentes seguras de abastecimiento de agua limpia. En este marco, se desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, con el propósito de disminuir la pobreza a través del diseño de distintas políticas, incluidas las de agua (CAF, 2020).

El Programa “Más Inversión para el Agua - Mi Agua” —iniciado en 2011 con el financiamiento del Tesoro General de la Nación (TGN), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en las últimas etapas, con apoyo crediticio de la Corporación Andina de Fomento (CAF)— tiene el objetivo de alcanzar la cobertura universal del servicio de agua potable y mejorar el acceso y la calidad en la provisión del servicio de agua y saneamiento en el territorio nacional. Significa un avance importante en el objetivo de proporcionar un servicio digno y de calidad en el acceso al agua potable en poblaciones rurales carentes de Bolivia.

La población objetivo de este programa se compone principalmente de comunidades rurales de menos de 3.000 habitantes, poblaciones indígenas y áreas rurales remotas sin acceso a servicios públicos. El no haber dado seguimiento a los proyectos implementados, así como el abandono del sistema y el retorno al uso de antiguas fuentes de agua no segura, ha provocado diversos problemas en áreas rurales alejadas.

Una anterior evaluación no experimental del programa realizada por la CAF indica que tuvo impactos positivos, aunque pequeños, sobre el acceso al agua y sobre la calidad del acceso (calidad del agua y calidad del servicio). También señala la importancia de mejorar la identificación de necesidades y la proyección de resultados para evaluar la demanda de los gobiernos municipales (CAF, 2020).

Otros objetivos secundarios considerados por el programa —como aumentar la resiliencia de las familias rurales ante los impactos negativos del cambio climático, promover el desarrollo y fortalecer esquemas institucionales y de gestión que garanticen la calidad y sostenibilidad de las inversiones, así como la adecuada operación y mantenimiento de los sistemas (SENASBA, 2021)— no han pasado de ser una referencia en los objetivos, debido a su nula llegada en los proyectos ejecutados.

La falta de elaboración de planes maestros para la implementación del servicio en áreas rurales, así como la inexistencia de un estudio general sobre las fuentes de agua disponibles en áreas rurales, ha provocado que en muchos proyectos se elija fuentes de agua inadecuadas por su disponibilidad temporal, su recarga y el mantenimiento de la calidad del agua en el tiempo. La política nacional de no destinar recursos para trabajos previos de consultoría para el anteproyecto ha dado lugar a la improvisación en proyectos que, a mediano plazo, han fracasado.

Mediante el presente estudio se pretende formular algunas soluciones para la implementación de mejoras en el programa citado, con el objetivo de mantener la calidad de servicio en el tiempo. Asimismo, se pretende determinar las consecuencias negativas de la falta de planificación previa mediante un Plan Maestro de Provisión de Agua Potable a las Comunidades Rurales para cada región, e identificar la implementación de soluciones erróneas en comunidades del área rural de Bolivia. También se pretende plantear posibles soluciones para reactivar proyectos que tuvieron fallas en su implementación.

Metodología

Considerando que generalmente las evaluaciones de programas se realizan sobre los proyectos correctamente ejecutados, este trabajo pretende recopilar información sobre las dificultades y limitaciones que evitaron la implementación de proyectos en comunidades rurales, así como las brechas en la implementación en los proyectos. Estas brechas son básicamente tecnológicas.

Puesto que no se cuenta con datos ni estudios previos sobre esta temática, para el presente documento de política pública se decidió recolectar información mediante la elaboración de una encuesta anónima, dirigida *on-line* a los miembros de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia (SIB) que tengan experiencia en el Programa Mi Agua, tanto en la etapa de formulación de los proyectos como en la construcción e implementación de las soluciones planteadas.

Aplicar la encuesta en este público permite recoger una opinión técnica menos contaminada con política partidaria. La encuesta fue anónima con el objetivo de proteger a los profesionales del área de saneamiento, puesto que todos trabajan en proyectos gubernamentales.

En una primera encuesta piloto, se consideró que las limitaciones pueden ser de tres tipos: técnicas, logísticas y económicas. La tabla 1 señala las limitaciones más comunes encontradas en la encuesta. Asimismo, la encuesta considera otras posibles limitaciones observadas por los encuestados en su actividad profesional.

Tabla 1. Principales limitaciones a proyectos de agua potable

Logísticas	Técnicas	Económicas
Inexistencia de personal calificado para la construcción en sitio.	Cantidad insuficiente de agua disponible en la fuente.	Inadecuado análisis económico del proyecto para el tipo de población beneficiada.
Accesos inadecuados para la comunidad beneficiaria.	Calidad del agua no aceptable para consumo humano luego del tratamiento básico (agua con al menos 0,5 mg/l de cloro residual).	Imposibilidad de la comunidad de sostener los costos de producción y mantenimiento del sistema.
Inexistencia de materiales locales adecuados para la construcción de obras de captación y redes.	Solución técnica inadecuada para el sitio de implantación del proyecto.	Falta de apoyo político de los Gobiernos locales para la implementación de los proyectos.
Terrenos en conflicto al momento de construcción de obras necesarias.	Cobertura inadecuada de proyectos que no acompañan el crecimiento de las comunidades.	Imposibilidad de los Gobiernos locales de contratar servicios de consultoría adecuados para la elaboración de proyectos.
Poblaciones flotantes en comunidades de menos de 30 familias (generalmente en comunidades amazónicas)	Falta de implementación de soluciones sustentables en comunidades de menos de 20 familias.	Limitaciones de financiamiento por parte de los evaluadores del Gobierno central.

Fuente: elaboración propia, con datos de la encuesta.

Entre las sugerencias recogidas de la encuesta estuvo el seguimiento y mejora necesaria a la actividad Desarrollo Comunitario (DESCOM), que se considera que no ha cumplido con la transferencia adecuada del proyecto a la comunidad beneficiada. Asimismo, se observa que se ha instalado el servicio de agua potable sin haber instalado previamente el servicio de saneamiento. Esto ha producido en varios lugares contaminación hídrica por agua residual no tratada.

Una observación adicional se refiere a la ausencia de un plan maestro de agua y saneamiento para comunidades rurales de los distintos departamentos. Este tipo de plan maestro se ejecutó para las áreas metropolitanas de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija entre los años 2011-2014, pero para las poblaciones más carentes, que habitan municipios con menores ingresos, no se realizó ningún estudio macro. Actualmente están en proceso de elaboración los planes maestros para las regiones metropolitanas de Sucre, Potosí y Oruro. Estos planes son necesarios para las áreas rurales más pobres del territorio nacional.

Un modelo de intervención debe abordar el conjunto de la cadena de valor de los servicios de agua potable, desde la captación hasta las conexiones domiciliarias. También debe ocuparse del fortalecimiento de capacidades para la gestión comunitaria y local (AGUALIMPIA, 2020) y del empoderamiento de las mujeres participantes y beneficiarias del proyecto, proponiendo soluciones técnicas alternativas, sustentables y sociales innovadoras con resultados sostenibles y costo efectivos.

Como alternativas sustentables para comunidades de menos de 20 familias, se plantea la incorporación de proyectos de cosecha de lluvia con el uso de tanques domiciliarios y la recuperación de los tradicionales aljibes. El uso de estas tecnologías facilita el proceso de convivencia de las poblaciones locales con la sequía, como se hace en Brasil. Cisternas y tanques domiciliarios se utilizan para almacenar el agua captada en época de lluvias. Durante la época seca se brinda apoyo a la población con el Programa Municipal de Camiones Cisternas, que transportan agua potable para consumo humano (Amorim, 2003); es un programa similar al Programa Carro Pipa, implementado en el Nordeste de Brasil por el Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

El Programa Carro Pipa tiene un alcance social incuestionable en Brasil; con este, cada persona tiene derecho a 20 litros de agua potable por día (Cerqueira *et al.*, 2017). El programa empezó con una situación de emergencia, y pasó a ser un complemento de los programas de seguridad hídrica en las regiones nordestinas afectadas por la sequía severa.

Para el problema de aguas salobres en ciertas regiones, se recomienda una solución tecnológica en base a un modelo mixto: i) dotación de agua por red con calidad B (con tratamiento previo simple, clorada y distribuida en red, con bajo costo de producción) para el uso en actividades de limpieza y ii) distribución de agua de calidad A (desalinizada, clorada y de alto costo de producción) para consumo humano. Para producir el agua de calidad A se utiliza equipos de desalinización que la distribuyen en bidones contra la entrega de fichas; las fichas se reciben por el pago mensual del servicio de agua. Esta segunda solución la aplica el Programa Agua Doce para la desalinización del agua subterránea de la Secretaria de Recursos Hídricos de Brasil, dependiente del Ministerio de Meio Ambiente (MMA, 2012).

Figura 1. camión cisterna



Figura 2. Agua desalinizada con fuente de agua subterránea salobre



Fuente: Programa Água Doce, Ministerio do Desenvolvimento Regional, Brasil.

El objetivo de distribuir agua potable a la población en situaciones precarias sigue las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS): para su supervivencia, cada persona necesita 20 litros de agua potable/día (Rocha, 2017). Asimismo, la distribución en red permite desarrollar otras actividades con agua de menor calidad.

Resultados

Los resultados obtenidos por la encuesta han permitido aumentar las condicionantes de tres a cinco por grupo, recogiendo observaciones puntuales observadas. En la tabla 2 se observan las tres principales limitaciones por grupo mencionadas por los encuestados.

Tabla 2. Limitaciones más frecuentes en proyectos de agua

Logísticas	Técnicas	Económicas
Inexistencia de personal calificado para la construcción en el sitio.	Cantidad insuficiente de agua disponible en la fuente.	Imposibilidad de los Gobiernos locales de contratar servicios de consultoría adecuados para la elaboración de proyectos.
Accesos no adecuados a la comunidad beneficiaria.	La solución técnica no es adecuada al lugar en que se implementará el Proyecto.	Imposibilidad de la comunidad de sostener los costos de producción y el mantenimiento del sistema.
Terrenos en conflicto al momento de construirse las obras necesarias.	No implementación de soluciones sustentables en comunidades de menos de 20 familias.	Falta de apoyo político de los Gobiernos locales a la implementación de los proyectos.

Fuente: elaboración propia, en base a la encuesta.

Conclusiones y recomendaciones

En base a los resultados obtenidos (tanto los parciales como los de la encuesta final), se plantean las siguientes recomendaciones para disminuir los efectos de las limitaciones al Programa Mi Agua y lograr acceso universal al agua segura:

- Realizar una selección y un diagnóstico simplificado de calidad del servicio de sistemas de agua existentes implementados por el Programa Mi Agua. Esto debe ser parte de un plan maestro de evaluación, diagnóstico y mejora del Programa Mi Agua.
- Optimizar la ingeniería de los componentes de abastecimiento de agua existentes para dotar de mayores volúmenes, una calidad adecuada y un mayor control del agua distribuida. Asimismo, se recomienda implementar medidores de caudal para evitar un desperdicio del agua tratada.
- Desarrollar y potenciar las capacidades del Gobierno local y de las comunidades para la gestión, operación y mantenimiento de dichos sistemas. Asimismo, se debe empoderar a las mujeres para su participación activa en la gestión de los sistemas de agua potable.
- Crear equipos técnicos que colaboren a las asociaciones municipales para la elaboración de planes de gestión y manejo de recursos hídricos. De esta manera se podrá aprovechar mejor las fuentes disponibles, enfocándose en su cuidado y en su uso responsable.

Bibliografía

Agualimpia (2020). "Aguarural Innovación Social. Servicios de agua potable en localidades rurales del Perú", en *SCIOTECA, Espacio de Conocimiento Abierto*, 11/12/2020. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1657>

Amorim, Miriam Cleide Cavalcante y Everaldo Rocha Porto (2003). "Considerações sobre controle e vigilância da qualidade de água de cisternas e seus tratamentos". Trabajo presentado en el Simposio "Captação de água de chuva no semiárido brasileiro", Juazeiro, BA, julio de 2003. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPATSA/28474/1/OPB130.pdf>

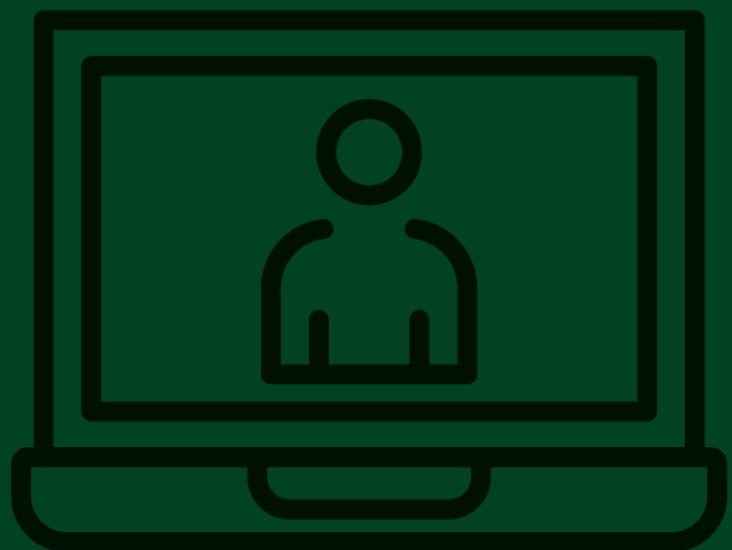
CAF – Corporación Andina de Fomento (2020). "Programa Más Inversión para el Agua – MIAGUA". Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1641>

Cerqueira, Joaci Dos Santos; Helder Neves de Albuquerque y Francisco De Assis Salviano de Sousa (2017). "Operação de 'Carro Pipa' para convivência com a seca e o desperdício de água potável no Semiárido Paraibano", en *Revista Espacios*, vol. 38 (núm. 11): 19.

Ministerio de Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (2012). *Programa Agua Doce. Documento Base*. Brasília: MMA. <https://bdm.unb.br/handle/10483/19331>

Rocha, Paula Lúcia Ferrucio da (2018). "O Programa 'Operação Carro Pipa': inovações e desafios de implementação. Trabajo de conclusión del curso" (Bachillerato en Gestión Pública), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SENASBA – Servicio Nacional para la sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (s/f). "Programa Más Inversión para el Agua MIAGUA IV – MIAGUA IV FASE 2". <https://senasba.gob.bo/miaguaiv/>



Modalidad
a distancia:
¿una alternativa
para garantizar
el derecho
a la educación
en el área rural
en Bolivia?

*Melissa C. Orihuela García**

* Administradora de empresas, apasionada por el desarrollo y estudiante de políticas públicas.

Palabras clave: derechos fundamentales, educación, COVID-19, niñez

Resumen ejecutivo

El documento inicia con un repaso de los acontecimientos suscitados en Bolivia el año 2020 con relación al COVID-19. Estudia brevemente cómo la pandemia ha afectado a la educación y las consecuencias inmediatas y futuras que se vislumbran a raíz de las medidas adoptadas en el sector para prevenir más contagios. Además, refleja los hechos importantes que han resultado determinantes para el ámbito de la educación desde la declaración del estado de emergencia hasta el presente.

Se aplica un análisis descriptivo y de contenido basado en entrevistas semiestructuradas a madres y padres de familia y a profesores del nivel primario del municipio de Quiabaya, ubicado en el departamento de La Paz.

Las respuestas a las entrevistas se han plasmado por escrito, resaltando datos relevantes que han permitido confirmar la hipótesis y establecer parámetros para retornar a clases en un futuro cercano.

Finalmente, se presentan las conclusiones a que se llegó con las entrevistas y un análisis de la situación. Asimismo, se exponen recomendaciones puntuales para garantizar la educación en este municipio en un entorno de pandemia; en la medida de lo posible, estas recomendaciones deberían replicarse en toda el área rural del país.

Introducción

El estado de emergencia originado por la pandemia de COVID-19 ha ocasionado el cierre masivo de las actividades presenciales de instituciones educativas en más de 190 países en el mundo, buscando evitar la propagación del virus y mitigar su impacto. Esta situación ha obligado a las instituciones educativas, maestros, madres y padres de familia y estudiantes de todos los niveles a buscar nuevas formas para continuar con la educación. Por lo general, la modalidad a distancia/virtual ha sido la opción más viable.

Bolivia no ha sido una excepción. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿qué tan viable es una educación en línea en nuestro país?, ¿estábamos preparados para afrontar esta modalidad?

Comenzaremos analizando la Constitución Política del Estado (CPE), que en su art. 7 establece que:

La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.

A su vez, en su art. 82 la CPE afirma que:

- I. El Estado garantizará el acceso a la educación y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad.
- II. El Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo.

Entonces, de acuerdo a nuestra CPE, la educación es una prioridad para el Estado, que tiene el compromiso de garantizar este derecho incluso en situaciones adversas, como la pandemia por COVID-19.

Este documento de políticas públicas expone la experiencia de madres y padres de familia y de profesores de un municipio del área rural de La Paz, para determinar la efectividad de las políticas educativas adoptadas en tiempos de pandemia y evaluar la aplicación de la educación virtual en este sector.

Objetivo de la investigación

Estudiar cómo se ha desarrollado la educación en el municipio de Quiabaya (departamento de La Paz) desde que se inició la pandemia y analizar la efectividad de las políticas adoptadas por el Gobierno para garantizar este derecho con la modalidad a distancia/virtual.

Hipótesis

En el área rural de Bolivia no es factible una modalidad de educación a distancia/virtual sin antes resolver falencias estructurales, como, por ejemplo, el acceso a internet, entre otros.

Antecedentes

El 31 de diciembre de 2019, en Wuhan, China, se informó de casos de neumonía. El 30 de enero de 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó catalogar este nuevo brote de virus como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), considerando que el virus ya estaba presente en 19 países del mundo. Posteriormente, y debido a los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad, el 11 de marzo de 2020 la OMS determina que el COVID-19 —nombre derivado de las palabras ‘corona’, ‘virus’ y ‘disease’ (enfermedad, en inglés) y 19, por el año en que surgió— se considere una pandemia. En ese momento se desconocía las principales causas, síntomas y tratamientos de esta enfermedad (OMS, 2020).

En este contexto, el 12 de marzo de 2020, tras una reunión de gabinete, la entonces Presidenta en ejercicio de Bolivia, Jeanine Añez, anuncia la suspensión de actividades escolares a nivel nacional, como medida para evitar la propagación del COVID-19. Posteriormente, el 17 de marzo, mediante el D. S. 4196, se establece la emergencia sanitaria nacional y la cuarentena en todo el territorio.

La cuarentena estricta temprana, mejor conocida como cuarentena rígida, comenzó en Bolivia el 22 de marzo y se prolongó hasta el 10 de mayo de 2020. El 11 de mayo comenzó la cuarentena dinámica, que permitía la circulación de la población y del transporte y la apertura de establecimientos de comercio en horarios definidos de manera conjunta por las gobernaciones y las alcaldías de los departamentos, previa evaluación del riesgo por las autoridades de salud. Esta situación se prolongó hasta el 31 de agosto.

El 2 de agosto, mediante Resolución Ministerial 050/2020, el Gobierno determinó la clausura “de la gestión educativa y escolar 2020 del subsistema de educación regular en todo el territorio nacional y la promoción de los estudiantes al curso inmediato superior”. La justificaba con las dificultades a nivel nacional para llevar a cabo una modalidad de educación a distancia y virtual. Posteriormente, la Resolución 105/2020 anularía la 050, arguyendo contradicciones, ambigüedades y trasfondos políticos en su implementación (Minedu, 2020).

Otro hecho también relevante para el sistema educativo fueron las elecciones nacionales en Bolivia, inicialmente previstas para el 3 de mayo de 2020, pero postergadas tres veces consecutivas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) con el argumento de salvaguardar la salud de la población en la pandemia. Finalmente, las elecciones se realizaron el 18 de octubre de ese año, con la victoria en primera vuelta de Luis Arce Catacora, candidato por el partido Movimiento Al Socialismo (MAS). Este candidato prometió acciones inmediatas para garantizar el derecho a la educación, que se analizarán más adelante.

Modalidades de Educación – D. S. 4260

Ante la suspensión de clases presenciales por el COVID-19, la emergencia sanitaria determinada por las autoridades y las cuarentenas rígidas y flexibles, se establecen y definen nuevas modalidades de educación complementarias a la presencial. Aunque estas ya existían previamente, no estaban normadas y en muchos países no se las consideraba una alternativa para impartir la educación.

En Bolivia, mediante el D. S. 4260, de 6 de junio de 2020, se norman las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial en todos los subsistemas de educación, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación 070, Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. El objetivo era asegurar el acceso a una educación abierta, inclusiva y de calidad.

Las modalidades normadas en Bolivia son:

- a) Presencial: con presencia física e interacción docente-estudiante.
- b) A distancia: que implica la no asistencia de estudiantes a establecimientos educativos; debe ser mediada por recursos físicos (libros, documentos), televisivos, radiales, tecnológicos, telefónicos y otros.
- c) Virtual: con el uso de plataformas conectadas a internet. Comprende dos submodalidades:
 - Modalidad fuera de línea o asincrónica: el docente y el estudiante no concurren en forma simultánea. El docente entrega el material y fija fechas para exámenes.
 - Modalidad en línea: docentes y estudiantes concurren e interactúan simultáneamente.
- d) Semipresencial: que combina la modalidad presencial con aquella a distancia y/o virtual.

Así también, el art. 5 del D. S. 4260 establece que para el desarrollo de las clases bajo modalidad virtual las instituciones educativas deben contar con una plataforma para que el docente envíe material a los estudiantes, reciba tareas y evalúe trabajos, entre otras acciones. Esta plataforma debe contar mínimamente con lo siguiente:

- un servidor o *hosting* propio, compartido, libre o gratuito;
- un *software* que permita el desarrollo del aula virtual;
- tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y tecnologías de aprendizaje y conocimiento (TAC);
- cronograma de actividades y tutoriales;
- recursos complementarios y de apoyo para los estudiantes;
- área de comunicación e interacción entre docente y estudiantes a través de chat o videoconferencias.

Es importante mencionar que las modalidades a distancia y virtual exigen capacitación adicional para el uso de las TIC y las TAC, tanto para docentes como para estudiantes y madres y padres de familia, principalmente del nivel primario. También los alumnos requieren asesoría y un tutor para poder hacer un uso adecuado de estas herramientas y aprovecharlas.

La educación en Bolivia desde 2020

Bolivia se sitúa en un nuevo panorama a partir de las elecciones presidenciales de octubre de 2020, en una etapa denominada “postpandemia” y con un sistema educativo fragmentando debido a la clausura del año escolar y a las carencias aún presentes, como la falta de acceso a internet y de capacitación en aspectos tecnológicos. Tam-

bién hay carencias en salud, por la falta de medidas de bioseguridad en instituciones educativas y, en muchos lugares, por la falta de acceso al agua.

Las propuestas electorales de todos los candidatos se enfocaban en políticas públicas, principalmente en el sector educación y salud. La propuesta de Arce Catacora, candidato por el MAS, consistía en diez acciones inmediatas para prevenir la deserción escolar y garantizar el derecho a recibir educación de manera integral, intercultural y sin discriminación. Esta propuesta fue divulgada mediante un video en las redes sociales, donde se ve al candidato Arce mencionando las siguientes acciones para la educación durante la pandemia y la postpandemia¹:

1. telefonía e internet gratuito para la educación;
2. sistematización e incorporación de las propuestas pedagógicas presentadas por los maestros urbanos y rurales;
3. capacitación universal y efectiva en educación virtual para maestros, estudiantes y madres y padres de familia;
4. programas de educación intercultural en idiomas del Estado plurinacional transmitidos por la televisión del Estado y radios comunitarias, entre otros;
5. incorporación de un sistema modular de educación con contenidos priorizados y dosificados;
6. fortalecimiento del plan de dotación de equipos a estudiantes y maestros;
7. convocatoria a la comunidad boliviana de *software* libre para propuestas innovadoras y de acceso universal;
8. instalación de una mesa para construir consenso y acuerdo en torno al pago de pensiones en colegios particulares;
9. plan de entrega de alimentos que compense el desayuno escolar para evitar la desnutrición infantil;
10. convocatoria al consejo sectorial de la niñez y adolescencia para llevar adelante acciones de atención y protección contra la violencia.

Así también, en su programa de gobierno establece la formación continua de maestros, la profesionalización a distancia, laboratorios de ciencia y tecnología con acceso a internet en todos los colegios, becas y mejoras en la infraestructura en general (Diario *Opinión*, 2020).

En febrero de 2021, en el acto de inauguración del año escolar (aún bajo la modalidad a distancia/virtual), el presidente Arce da a conocer el programa estatal denominado “Educa Bolivia”, cuyo fin es difundir programas educativos a través de los medios de comunicación estatal, bajo el eslogan: “2021, año por la recuperación del derecho a la educación”. También se anuncia que este programa contará con plataforma web y aplicaciones para celulares para continuar con las clases durante el estado de emergencia causado por el COVID-19.

¹ Hasta el momento de escribir este texto, estas propuestas no se habían aplicado. O, por lo menos, no todas.

Educa Bolivia

Es un programa producido por el Ministerio de Educación con el objetivo de continuar con las clases escolares durante la pandemia. Su propuesta se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1. Características del programa Educa Bolivia



Fuente: elaboración propia.

En conferencia de prensa del 5 de febrero, Danilo Chambi, director de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Ministerio de Educación, explicó que la navegación de la plataforma educativa será gratuita gracias a convenios con las empresas de telecomunicaciones, pero que para ser parte de la red se necesitará tener datos móviles activados.

La plataforma ofrece información sobre los subsistemas Educación Regular, Educación Alternativa y Educación Especial y también sobre el subsistema de Educación Superior. Tiene dos componentes: el primero ofrece información y bibliotecas de textos; el segundo es un espacio donde el docente gestiona su enseñanza, puede subir material y tareas, agendar videoconferencias y evaluar el desempeño, entre otros (Minedu, 2021).

El viceministro de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación, Julio Chambi, resaltó que en las zonas fronterizas a donde casi no llega internet, el Ministerio de Educación dotaría a los alumnos con laptops. “El Ministerio de Educación va entregar 9.872 laptops de la empresa pública Quipus a estudiantes en situación vulnerable. Serán entregadas en calidad de donación a cada estudiante”, afirmó. Estas laptops contarían con la plataforma Educa Bolivia ya pregrabada en su sistema (Minedu, 2021).

Delimitación y alcance de la investigación

El municipio de Quiabaya pertenece a la provincia Larecaja del departamento de La Paz. Con 132 km², es el segundo municipio más pequeño de los ocho de la provincia, y uno de los más pequeños del departamento.

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2012, el 82,3% de la población de Quiabaya está en situación de pobreza. Es decir que no pueden satisfacer sus necesidades básicas: alimentación, vivienda, educación, asistencia sanitaria, agua potable o electricidad. Es uno de los municipios menos desarrollados del país, con un IDH de 0,570, que denota Desarrollo Humano Medio, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Según el CNPV 2012, la población en edad escolar (5 a 19 años) de Quiabaya estaba conformada por 841 estudiantes (430 hombres y 411 mujeres), de los cuales solamente el 88% asistían a un centro educativo —un porcentaje bajo para el departamento, cuyo promedio de asistencia era del 89,7%—, a pesar de que la educación primaria y la secundaria en Bolivia son obligatorias y gratuitas.

La tasa de asistencia escolar de la población masculina en este municipio es del 87,67% y la de la población femenina, del 88,2% (INE, 2017). En el año 2016 la tasa de deserción escolar en el nivel primario, según datos del INE, fue del 12,3% (12,5% en los niños y 11,9% en las niñas) y del 16,5% en el nivel secundario (19,3% entre los hombres y 10,3% entre las mujeres).

Con relación a los años promedio de estudio, el dato presentado por el INE para el municipio de Quiabaya es de 5,7 años (6,5 para los hombres y 4,9 para mujeres), lo que indica una situación bastante crítica, considerando que el sistema educativo nacional contempla 12 años de estudio como promedio.

Aspectos metodológicos de la investigación

Se realizó un análisis de contenido de entrevistas semiestructuradas de tipo descriptivo transversal. Las entrevistas se aplicaron a madres y padres de familia con hijos en primaria y a dos profesores de establecimientos educativos del municipio, a partir del 27 de abril de 2021.

Análisis de la investigación

Se conversó de manera directa con seis madres y dos padres de familia que tienen hijas y/o hijos en primaria y con dos profesoras de la unidad educativa del lugar. El objetivo principal de las entrevistas era conocer la experiencia de estas personas sobre la educación en el municipio, las medidas adoptadas para continuar con las clases por las autoridades, la situación actual y, lo más importante, confirmar o descartar la hipótesis inicial planteada, que es la posibilidad de continuar con una educación a distancia y/o virtual. A solicitud de los entrevistados, no figuran sus nombres.

En la primera pregunta se solicitó describir cómo habían afectado a los estudiantes la pandemia y las medidas para mitigar el impacto del virus adoptadas por el Gobierno en 2020.

Todos los entrevistados afirmaron que sus hijas e hijos se perjudicaron con las medidas del Gobierno. Una de las entrevistadas mencionó que no se consideró la situación del área rural. “La educación fue suspendida”, afirmó. Otra mamá contó que durante la cuarentena rígida el profesor les pasaba tareas por WhatsApp: “debieron ser tres ejercicios o menos por semana; le he prestado el celular a mi hijo para que mande, él ha mandado, pero creo que no todos cumplían, así que el profesor ya no ha vuelto a enviar”, comenta.

Dos mamás refirieron que el profesor dejaba cartillas con lecciones y tareas en la unidad educativa. Había que recogerlas y ver que los estudiantes las hicieran, pero sin la asesoría del profesor, los padres no podían verificar si las estaban haciendo bien o mal. Al preguntar a uno de los papás si él ayudaba a sus hijos con sus tareas, contestó: “cuando yo era chico mis hermanos me ayudaban, ahora aplico lo mismo, la de nueve años le ayuda a la de siete, y ella al más chiquito” (haciendo referencia a las edades de sus hijos). Cuenta que trataban de avanzar con los textos que les habían dado a comienzos de 2020 pero, cuando se suspendió la gestión escolar, “han sido como vacaciones anuales”, comentó riendo.

Se hizo la misma pregunta a otro papá, quien nos contó que antes de la pandemia, por su trabajo de minero, no pasaba mucho tiempo en su casa. Con la cuarentena rígida tuvo la oportunidad de compartir más con ellos, pero no les pudo ayudar porque él mismo no terminó el colegio. “Mis hijos se han perjudicado”, afirmó.

En la entrevista también se quiso conocer la situación del internet en el municipio. A la pregunta, una de las mamás contestó que les contaron que semanas antes de la encuesta una empresa de telecomunicación había instalado una antena de 4GLTE en una comunidad cercana. “Con eso parece que la señal ha mejorado, pero recién. El año pasado, cuando más se necesitaba, no se ha hecho nada”, aseveró.

Cuando se consultó si existía una radio comunitaria o si se había considerado esta posibilidad para continuar con las clases, uno de los papás señaló que esa hubiera sido una buena solución, ya que él tenía una radio que sus hijos podían usar. Pero el municipio no cuenta con una radio comunitaria. Además, el alcalde no quería hacer nada porque afirmaba que tenían que regirse por las órdenes del Gobierno: acatar la cuarentena y usar plataformas digitales. Caso contrario, él podía ser acusado de atentar contra la salud.

Por Resolución Ministerial 001/2021, Subsistema de Educación Regular, del Ministerio de Educación, el primer trimestre del calendario escolar 2021 debía destinarse a la nivelación de contenidos del anterior año escolar. Según dicha resolución, aquellas unidades educativas con 20 estudiantes o menos por paralelo y año de escolaridad podrían optar por la modalidad de educación presencial, aplicando todas las medidas de bioseguridad. En la resolución no se hace una distinción entre área rural y urbana, ni se detallan las medidas mínimas de bioseguridad que debería tener un centro educativo.

Se pudo constatar que en este municipio el primer trimestre sí fue de nivelación y que las clases ahora son 100% presenciales, pero no se tuvo en cuenta el número de estudiantes. Uno de los papás aseguró que en el curso de su hija hay 23 alumnos; el excesivo número de alumnos es un problema para la nivelación porque impide un trabajo más personalizado.

Otra mamá mencionó que a su hijo le habían dado 18 tareas en un solo día, que considera que es mucho trabajo para un niño. Otra mamá, finalmente, refirió que, gracias a que ella es profesora de secundaria, ha podido apoyar a su hija, que ahora está en segundo de primaria, a aprender a leer y escribir. “Ahora que está en segundo grado he visto cómo a sus compañeritos les está costando aprender. Más bien a mi hijita yo le he ayudado; otras mamás no les ayudan por falta de tiempo o de conocimientos y enseñar a leer y escribir no es sencillo”, comentó.

Finalmente, se quiso conocer su percepción acerca del COVID-19, pero la pregunta parecía incomodar y poner susceptibles a los entrevistados. Solo dos personas respondieron, aseverando que en el municipio no hubo casos, que ellos cuentan con hierbas y medicinas tradicionales y que eso ha evitado que se contagien. Durante el tiempo en que se realizó la investigación en el municipio solo se vio a una persona usar barbijo. Cuando se le preguntó a una mamá por qué no lo usaban las demás personas, ella dijo riendo: “Aquí no hay virus, los que tienen barbijo deben ser los que tienen ese virus”.

Foto 1. Estudiantes pasando clases en escuela



Fuente: fotografía propia.

Entrevista a profesoras del nivel primario

Las entrevistas con las profesoras también fueron semiestructuradas. Se entrevistó a dos profesoras del nivel primario (de las asignaturas de matemática y lenguaje).

La primera pregunta buscaba conocer la experiencia de educar en un entorno de pandemia y las principales dificultades para impartir educación a distancia y virtual.

“Hemos tenido que abandonar a los chicos”; es así como se refirió la profesora de lenguaje a la educación durante la pandemia en el área rural. Ella aseguró que se sentía casi desarmada porque, a pesar de que quería continuar con la educación, había normas que venían desde el Ministerio de Educación e infringirlas solo le habría causado problemas. Estas normas consistían básicamente en acatar una cuarentena rígida hasta que las autoridades pertinentes indicaran lo contrario.

A su vez, la profesora de matemáticas mencionó que inicialmente se optó por usar el WhatsApp, pero solo le respondía un 10 o un 20% de los alumnos. Ella afirma que esto se debe a que la mayor parte de las personas de la comunidad son de escasos recursos o no cuentan con un teléfono móvil con las características para acceder a una educación virtual.

Debido a la poca respuesta de los estudiantes al uso de aplicaciones en línea, los profesores y la distrital educativa se juntaron y acordaron enseñar mediante cartillas. Se reunían de manera virtual por áreas, por ejemplo, todos los profesores de lenguaje, y elaboraban en conjunto una cartilla con lecciones y ejercicios. Acordaban un día para ir a la unidad en grupos de tres o cuatro, explicaban a los estudiantes qué debían hacer y les dejaban las cartillas. “Después de unos días, coordinábamos pararecogerlas y evaluarlas”, afirmó la profesora de lenguaje. Ella también comentó que, en un principio, la elaboración de cartillas es tarea del Ministerio de Educación, correspondía a las autoridades proporcionar este material, pero eso no ocurrió.

En cuanto al programa Educa Bolivia, la maestra de lenguaje informó que les dijeron que el uso de este programa es obligatorio, pero que recién los iban a capacitar en el manejo de la plataforma y les iban a proporcionar el material correspondiente. Por su parte, la profesora de matemáticas mencionó que, para utilizar esta herramienta, sus estudiantes deben contar con un dispositivo y acceso a internet. Como esto no es posible para todos, ella descargaba el material que utilizaba y lo enviaba por WhatsApp, para que todos los alumnos lo vieran.

Se preguntó su opinión sobre el apoyo de madres y padres a los estudiantes. La respuesta fue que solo dos o tres mamás y papás se preocupan y llaman a las profesoras para conocer el avance o las tareas. Por su parte, la profesora de lenguaje afirmó que muchas veces las mamás y los papás son una barrera más que dificulta la enseñanza porque no siempre están de acuerdo con algunas actividades.

Respecto a esta última afirmación, ella narró una anécdota: “No hace mucho me percaté de que la señal de internet es mejor desde las 12 de la noche hasta las 3 o 4 de la madrugada, y como nos están obligando a complementar con actividades virtuales, decidí enviar el material a esa hora. Un estudiante, por ‘cumplir’ con las actividades, se conectó a internet en la madrugada, pero el papá del niño me contó que en vez de descargar y hacer la tarea estaba jugando videojuegos”. Se cuestionó a la profesora con preguntas como: ¿por qué sube material a esa hora? Si las clases son presenciales, ¿por qué envía material virtual?, etcétera. Esto ilustra que muchas veces los profesores no tienen alternativas.

Se preguntó sobre la acción de las autoridades. “A pesar de sus intenciones, el alcalde no hizo nada para mejorar la situación”, afirmaron. El alcalde se comprometió a mejorar la señal de internet para el segundo semestre de 2021; las profesoras esperan que cumpla con su oferta.

Otro inconveniente con la autoridad fue la gestión del desayuno escolar. Cuentan que desde abril de 2020 no hubo ninguna respuesta sobre el destino de este dinero; a principios de 2021 enviaron pupitres a la unidad edu-

cativa, indicando que se los había comprado con el dinero del desayuno. Esta decisión generó mucha molestia en la comunidad, ya que no se la había consultado con nadie y muchas mamás y papás consideraban que era mejor hacerles llegar en especie o en efectivo para complementar la alimentación de sus hijas e hijos, tal como se hizo en otros municipios y en la ciudad.

Finalmente, se consultó sobre el COVID-19 en las aulas. Respondieron que se ha conformado una comisión de bioseguridad y salud, compuesta por tres profesores, con la misión de controlar cada mañana que los estudiantes usen barbijo y pasen por una cámara de desinfección que fue instalada gracias a la insistencia del plantel docente.

Los días lunes tiene lugar una reflexión sobre la salud y los cuidados por la pandemia. Lamentablemente, la mayoría de los estudiantes solo usan barbijo en el aula porque sus papás alegan que no hay posibilidad de contraer el virus en la comunidad. Argumentan que se que la alimentación y el aire son sanos, informó la profesora de lenguaje. Esto hace que sean los profesores quienes deban monitorear la salud de sus estudiantes y estar pendientes por si surge cualquier síntoma.

Conclusiones

- La realidad del municipio de Quiabaya no permite impartir educación a distancia y/o virtual.
- Las y los profesores se han visto desamparados por las autoridades y han tenido que diseñar ellos mismos estrategias para continuar con la enseñanza en un contexto de pandemia.
- Las unidades educativas del área rural no cuentan con medidas de bioseguridad para poder garantizar una educación presencial en tiempos de pandemia.
- Las medidas tomadas por el Gobierno anterior y por el actual no consideran todas las carencias de las personas del área rural.
- Los más perjudicados son los estudiantes, ya que su educación se ha descontinuado, principalmente en el área rural.
- Las barreras solo se han acrecentado, las instalaciones no son las adecuadas, no hay espacio para la educación virtual y las presenciales están condicionadas.

Recomendaciones

- Diseñar políticas públicas que permitan dotar de material de bioseguridad a las unidades educativas del área rural por lo menos una vez por mes.
- Buscar mejores alternativas y mejorar el internet en el área rural para que el programa Educa Bolivia tenga mejor alcance.
- Buscar medidas alternas y efectivas para complementar la educación.
- Desarrollar campañas de sensibilización y concientización en torno a la pandemia en el área rural.
- Considerar que el área urbana y el área rural tienen distintas características. Por ello, no se puede aplicar las mismas estrategias; es necesario realizar una evaluación previa.

Bibliografía

Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

GAMMQ (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral del municipio de Quiabaya 2016-2022. <https://drive.google.com/file/d/1tmN2XPQjQ5QQ3KzvPnAJN1dkROCj8qze/view>

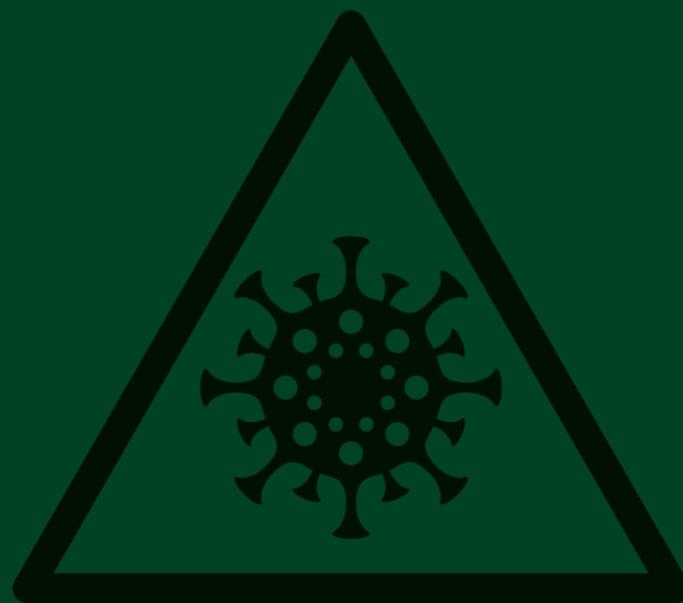
INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2013). CNPV 2012. <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/photo-gallery/bolivia-por-municipios-cnpv-2012-poblaci%C3%B3n>

Página web y Facebook del Ministerio de Educación de Bolivia

- http://aula.minedu.gob.bo/?fbclid=IwAR1Fu-ExVWPjkl-KPSS1q8IMRob28_xLmancR9R4NMtAzQfU-opZhrJLJqA
- <http://educa.minedu.gob.bo/contenido/nivel/5>
- <https://www.periodicobolivia.com.bo/implementacion-del-educa-bolivia/>
- <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2021/2/4/como-funciona-la-plataforma-de-educacion-virtual-del-ministerio-de-educacion-283414.html>
- <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2021/2/1/educa-bolivia-entre-interrupciones-faltas-de-ortografia-en-su-primera-emision-283022.html>
- <https://www.bolivia.com/actualidad/nacionales/materias-y-horarios-educabolivia-programa-teleduccion-medios-estatales-292986>
- <https://www.vea.global/arranca-inedito-programa-educa-bolivia-con-10-materias-difundidas-en-medios-estatales/>
- https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4773&catid=182&Itemid=854

Enlaces adicionales

- COVID-19 | SITEAL (unesco.org)
- Difusión / COVID-19 - IPEE UNESCO BA
- Foro Regional 2020 - IPEE UNESCO BA
- Perturbación y respuesta de la educación de cara al COVID-19 (unesco.org)
- <https://www.mineduc.cl/impacto-del-covid-19-en-los-resultados-de-aprendizaje-en-chile/>
- https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/08/EstudioMineduc_bancomundial.pdf
- <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>



Los retos de la política fiscal en tiempos de COVID-19

*María Angélica Aguilar Marquez**

* Economista, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Consultora independiente, especialista en análisis macroeconómico y finanzas.

Palabras clave: política fiscal, pandemia, gasto público, inversión pública

Resumen ejecutivo

La aparición del COVID-19 y su propagación global durante 2020 impuso retos adicionales a la política fiscal de los países, tanto por la restricción total o parcial de las actividades económicas, con el consiguiente impacto en los ingresos del sector público, como por el mayor gasto necesario para enfrentar la pandemia. En dicho contexto, este documento de política públicas identifica las características que debe tener la política fiscal boliviana con respecto a la atención de la pandemia y a la reactivación económica.

El análisis efectuado muestra un amplio rango para el esfuerzo fiscal, condicionado, en el caso de los países latinoamericanos, por la situación previa a la pandemia. Bolivia no fue la excepción y priorizó el apoyo temporal a las familias y empresas, y también destinó un mayor gasto a la salud. Pese a ello, destacan cuatro características importantes que representan un desafío para la política fiscal: i) apoyar a las empresas, principalmente micro, pequeñas y medianas; ii) mejorar la eficiencia tributaria; iii) priorizar el gasto de capital en infraestructura y iv) optimizar la estructura de financiamiento del déficit, considerando las limitaciones que plantean el endeudamiento externo e interno.

Introducción

La aparición del COVID-19 y su propagación global durante 2020 impuso retos adicionales a la política fiscal de los países pues: i) significó la restricción total o parcial de actividades económicas, lo que redujo los ingresos del sector público hasta que se recupere la actividad económica y ii) demandó mayores gastos en salud (BID, 2020) y en transferencias a ciertos grupos de la población para mitigar los efectos económicos de la pandemia y impulsar la reactivación económica.

Por el lado de los ingresos, los gobiernos deben analizar si es posible incrementarlos sin causar un efecto negativo sobre la ya deteriorada actividad económica, que implicaría, por ejemplo, la aplicación de nuevos impuestos. Los gastos deben tener una asignación tal que permita paliar los efectos de la pandemia en los ingresos de la población, apoyar al sistema de salud y destinar recursos a la reactivación económica. El déficit resultante debe ser financiado de modo que sea sostenible en el tiempo; esta característica promueve la estabilidad macroeconómica necesaria para el crecimiento económico.

En este contexto, la política fiscal es una política pública clave para su análisis, debido a sus efectos en la actividad económica y en el bienestar de la población (CEPAL, 2020; CEPAL, 2021). La pregunta central de este

documento de políticas públicas es: ¿Qué características debe tener la política fiscal boliviana con respecto a la atención de la pandemia y la reactivación económica?

El difícil contexto internacional previo a la pandemia planteaba ya desafíos para la política fiscal en Bolivia, debido a que la caída de los precios internacionales de las materias primas demandó una orientación contracíclica del gasto del sector público, que se reflejó en el continuo aumento del déficit fiscal (BID, 2020). En 2019 se sumaron los severos conflictos políticos, que resultaron en un Gobierno de transición que intentó reducir el déficit, pero, ante la propagación del virus en el país, tuvo más bien que incrementarlo, principalmente a través de un mayor gasto corriente a expensas de recortes de gastos de capital.

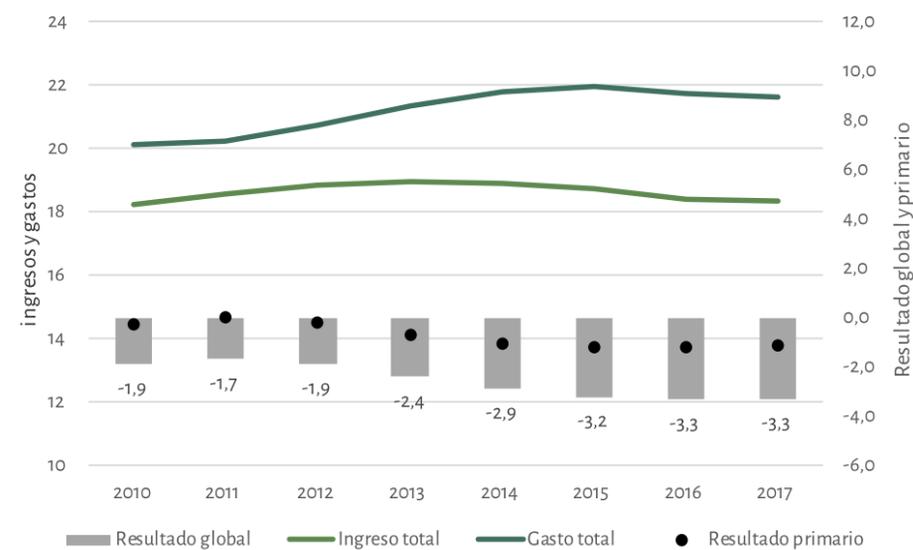
Esta recomposición del gasto profundizó la recesión ocurrida en 2020. En consecuencia, este documento de política públicas argumenta que, con base en la experiencia internacional, es posible identificar aspectos clave para ejecutar una política fiscal que responda a los desafíos de la coyuntura. Entre ellos estaría la generación de ingresos fiscales, la importancia de los mecanismos de asistencia del Gobierno y el papel de la inversión pública en la reactivación económica.

El documento, además de esta introducción, cuenta con cuatro secciones. La segunda analiza el estado previo a la pandemia de las finanzas públicas en la región y en Bolivia. La tercera revisa las acciones ejecutadas por diferentes países para atender la pandemia y reactivar las economías. La cuarta extrae y discute aquellas experiencias que pueden ser útiles para el caso boliviano y la última cierra con las conclusiones del análisis. De esta manera, el presente documento de políticas tiene el objetivo principal de identificar las principales características que debiera tener la política fiscal en tiempos de pandemia, considerando la experiencia internacional y las características de la economía boliviana. Los objetivos específicos son: i) conocer la experiencia de la política fiscal en curso en otras economías y ii) identificar aspectos de esa experiencia que sean útiles para el caso boliviano. El análisis comprende el período 2020-2021.

La posición fiscal prepandemia

El mundo ya enfrentaba una ralentización durante la prepandemia. El comercio exterior disminuyó a raíz de las tensiones comerciales y los precios de las materias primas descendieron después del auge que tuvieron en los años previos (CEPAL, 2020 y BCB, 2021). Ambos factores impactaron en la región latinoamericana y en el país. En el ámbito fiscal, los países de la región latinoamericana enfrentaron crecientes déficits fiscales debido a la disminución de los ingresos y a la rigidez que caracteriza al gasto público (gráfico 1). Los ingresos disminuyeron debido a la ralentización de la actividad económica y también porque varios de los países son exportadores de *commodities*. Además, fueron insuficientes para hacer frente al pago de la deuda pública, lo cual se reflejó en déficits primarios (CEPAL, 2020).

Gráfico 1. Agregados fiscales para Latinoamérica* (en porcentaje del PIB)

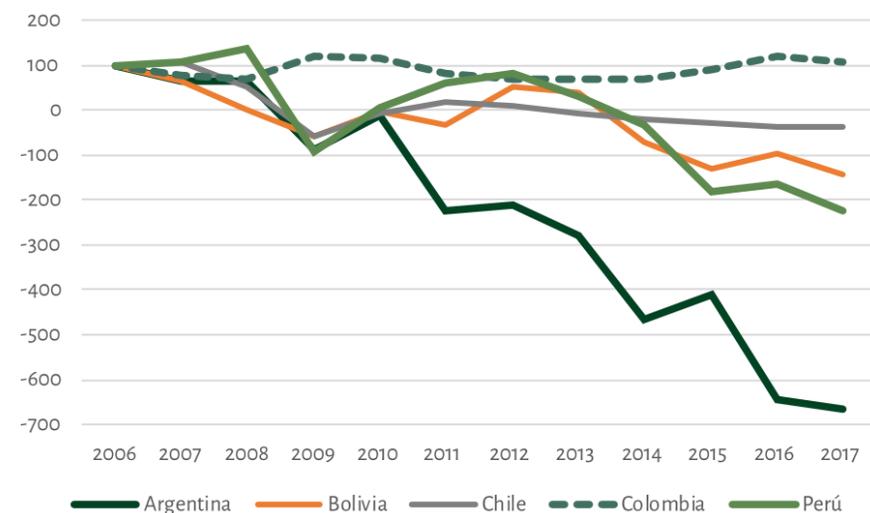


* La información corresponde solo a los gobiernos centrales. Promedios simples que consideran a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Información disponible hasta 2017.

Fuente: CEPALSTAT, 2021.

Una comparación de los resultados fiscales en algunos países de la región, tomando como base el año 2006, muestra el deterioro de los déficits para la mayoría de los países, con un comportamiento más marcado en los casos de Argentina, Bolivia y Perú (gráfico 2).

Gráfico 2. Resultados fiscales globales en países seleccionados* (índice: 2006=100)



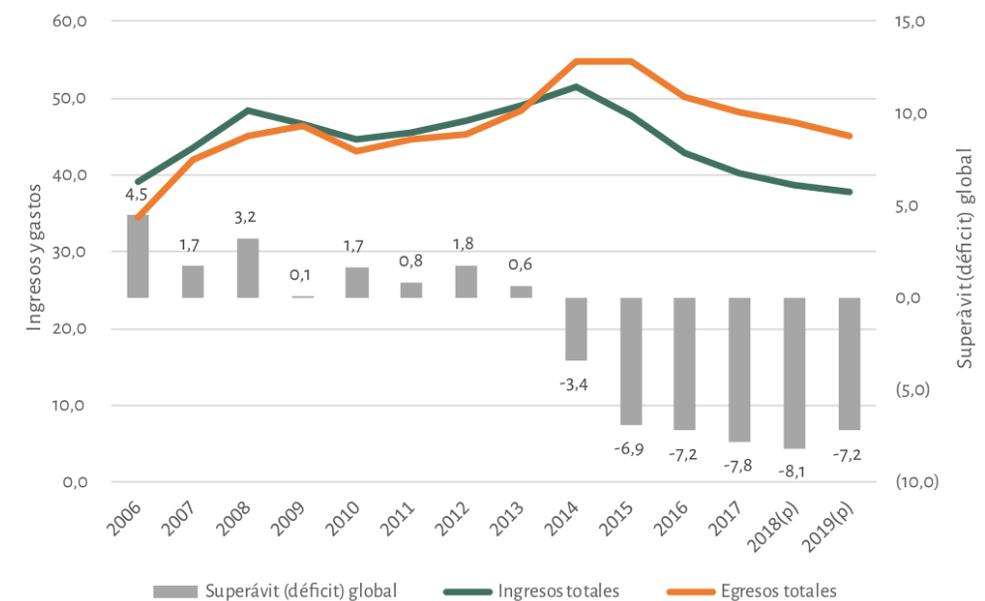
Nota: La información corresponde solo a los Gobiernos centrales, disponible hasta 2017.

Fuente: CEPALSTAT, 2021.

En el caso específico de Bolivia, tras haber obtenido superávits fiscales en el período 2006-2013, debido sobre todo, pero no únicamente, a las condiciones favorables externas en ese período, se inició una etapa de déficits

fiscales crecientes, cuyo máximo nivel se registró en 2018, con el 8,1% del PIB. Los ingresos fiscales comenzaron a deteriorarse más rápidamente que la reducción de gastos después de 2014 (gráfico 3).

Gráfico 3. Bolivia: agregados fiscales (en porcentaje del PIB)



Nota: (p) preliminar.

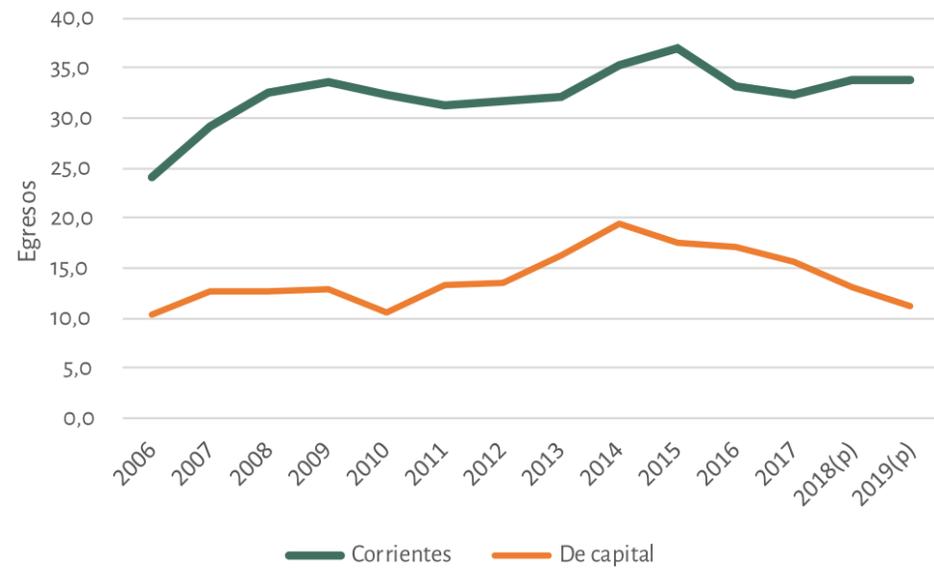
Fuente: UDPAE, 2021.

En el caso de Bolivia, es importante resaltar que entre 2007 y 2014 los ingresos fiscales estuvieron fuertemente influenciados por las ventas de hidrocarburos a mercados externos. Los ingresos tributarios tuvieron un comportamiento creciente hasta 2015, para luego descender. Por su parte, el gasto fiscal aumentó hasta 2015 y tuvo ligeros descensos en los últimos años. El gasto corriente fue el predominante (principalmente en servicios personales), aunque el gasto de capital, que alcanzó su máximo en 2014, se redujo sostenidamente a partir de entonces (gráfico 4a). Para 2019 su nivel fue similar al de 2010 (solo el 11% del PIB). En los últimos años, el déficit fue financiado principalmente con recursos internos, al contrario de lo observado hasta 2013 (gráfico 4b).

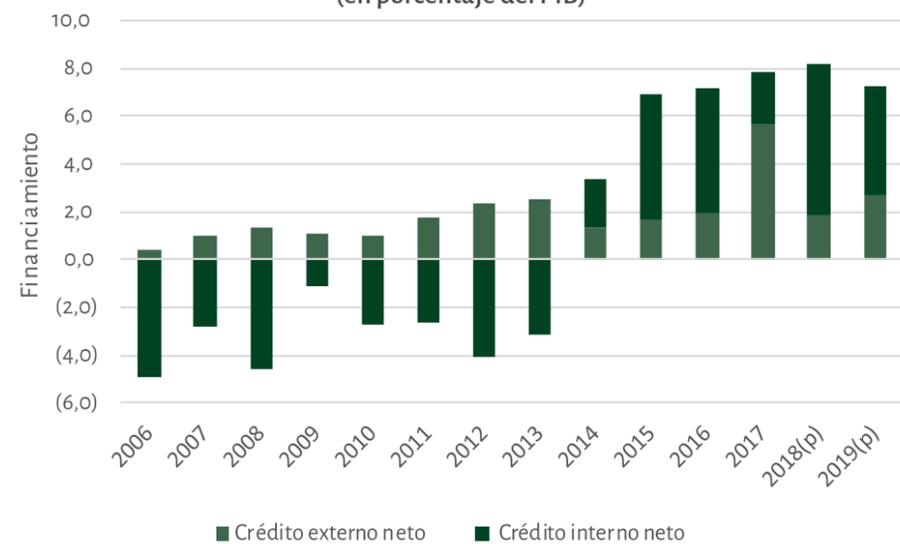
Es importante destacar que la gestión 2019 estuvo marcada por severos conflictos sociales antes y después de la renuncia del expresidente Morales. El país estuvo paralizado alrededor de un mes, entre mediados de octubre y noviembre de 2019, con el consiguiente efecto en la actividad económica y en los ingresos fiscales.

Gráfico 4. Gasto fiscal y financiamiento del déficit

a. Gastos corrientes y de capital
(en porcentaje del PIB)



b. Financiamiento
(en porcentaje del PIB)



Nota: (p) preliminar
Fuente: UDAPE, 2021.

Al inicio de 2020, cuando se comenzaba a tener expectativas de estabilidad política con la convocatoria a elecciones a cargo del Gobierno de transición, la pandemia del COVID-19 empezó a propagarse alrededor del mundo, y antes de finalizar el primer trimestre se registraron los primeros casos en Bolivia.

La pandemia y las acciones tomadas

El mundo se vio sorprendido por la rápida propagación del COVID-19. Inicialmente, los países tomaron medidas sanitarias; también diseñaron y pusieron en práctica medidas económicas, principalmente para mantener la cadena de pagos y aliviar a la población que quedó sin fuentes de trabajo (BCB, 2021).

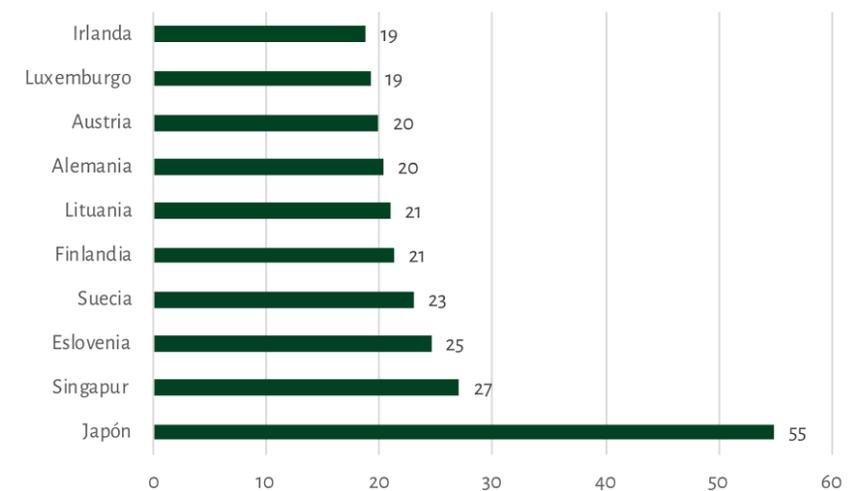
Las medidas sanitarias tuvieron en común la restricción de actividades en mayor o menor medida. Los gobiernos empezaron a destinar mayores gastos a la salud (BID, 2020), especialmente para la contratación de personal médico, el equipamiento de hospitales y la compra de pruebas para detectar el virus, así como de insumos de bioseguridad.

Las restricciones de movilidad impuestas en los diferentes países determinaron la súbita interrupción de las actividades económicas, lo cual derivó en la pérdida de empleo e ingresos. En este contexto, el gasto público se destinó para resguardar las fuentes de trabajo y para paliar, al menos parcialmente, la pérdida de ingresos de la población.

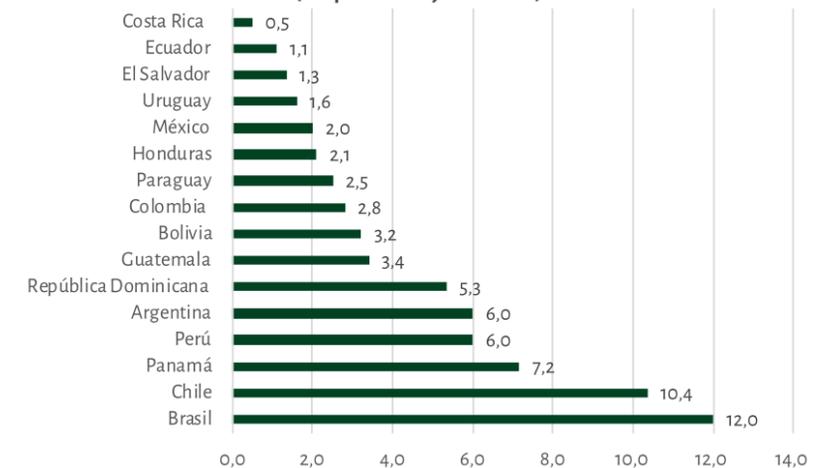
Así, durante 2020 el gasto público se incrementó de manera importante para atender los efectos de la pandemia en las economías. De acuerdo con Elgin *et al.* (2020), los diez países desarrollados con mayor gasto público frente al COVID-19 lo hicieron con porcentajes de entre el 19% y el 55% del PIB. Japón destinó el mayor porcentaje de gasto con respecto al PIB: 55% (gráfico 5a).

Gráfico 5. Gasto fiscal por COVID-19

a. Países desarrollados*
(en porcentaje del PIB)



b. Países de Latinoamérica
(en porcentaje del PIB)



Nota: * Diez países con mayor gasto fiscal.
Fuente: Elgin *et al.*, 2020, archivos Excel actualizados al 14 de febrero de 2021.

Entre los países en desarrollo, específicamente en América Latina, el gasto público en términos del PIB fue bastante más moderado: se habría situado entre un 0,5% y un máximo del 12% para el caso de Brasil (gráfico 5b). Las restricciones iniciales para la política fiscal descritas previamente habrían determinado el reducido espacio para el accionar del gasto público durante la pandemia. Esto permite explicar las diferencias en el gasto fiscal entre los países latinoamericanos y los desarrollados.

De acuerdo con Pineda *et al.* (2020), las medidas de gasto público durante la pandemia pueden agruparse según el detalle que muestra el cuadro 1. Estas medidas se destinan básicamente a fortalecer la capacidad de gasto del Gobierno (mediante la reagrupación de partidas o la flexibilización de reglas fiscales), el apoyo temporal a empresas y hogares y los planes de recuperación económica y social.

Entre los países desarrollados, se identificó el caso de Corea del Sur, cuyas medidas aplicadas se consideraron exitosas. Las medidas más importantes consistieron en el apoyo mediante transferencias a la población con bajos o nulos ingresos, ayuda a las pequeñas y medianas empresas (PyME) para atender el pago de planillas, reducción de cargas relacionadas con las contribuciones a la seguridad social, garantías y bajas tasas de interés para las empresas, apoyo específico a la industria y al consumo interno, y el desarrollo de la industria 4.0 (Calderón *et al.*, 2020).

Cuadro 1. Clasificación de medidas fiscales como respuesta a la pandemia

1. Aumento de recursos para atender la emergencia sanitaria
2. Proteger temporalmente el ingreso de hogares vulnerables
3. Proteger temporalmente la liquidez de las empresas afectadas
4. Fortalecer la capacidad del Gobierno para continuar ejecutando el gasto y proveer servicios básicos
5. Comenzar a delinear un plan de recuperación económica, social y fiscal pos pandemia

Fuente: Pineda *et al.*, 2020.

La experiencia latinoamericana fue relativamente similar. Según Pineda *et al.* (2020), una recopilación de las acciones de los países latinoamericanos muestra que estas fueron muy variadas. Prácticamente todos los países efectuaron reasignaciones presupuestarias, utilizaron fondos de estabilización, relajaron las reglas fiscales, hicieron compras directas de bienes y servicios relacionados con el COVID-19 y temporalmente liberaron aranceles y simplificaron trámites para la importación de bienes sanitarios (cuadro 2).

Asimismo, un gran número de países efectuó transferencias temporales a los hogares para paliar la pérdida de ingresos; para las empresas se implementaron líneas de crédito o garantías para apoyar su liquidez y proteger empleos. Otro apoyo a las empresas consistió en la exención o el diferimiento del pago de obligaciones tributarias y en flexibilizar los plazos para sus contribuciones a la seguridad social. Otras medidas fueron utilizadas con menor frecuencia por los países latinoamericanos, en particular aquellas relacionadas con los mecanismos de coordinación intergubernamental, los trámites digitales y el diseño de planes de recuperación económica.

Cuadro 2. Medidas aplicadas en países latinoamericanos

Objetivo	Instrumento	Total países	Países que aplicaron	Bolivia
Incrementar recursos para atender la emergencia sanitaria.	Fondos de estabilización, partidas presupuestarias, reasignación del gasto, creación de fondos de emergencia, relajamiento de reglas fiscales.	22	22	Sí
	Procesos extraordinarios de compras públicas y contrataciones directas de bienes y servicios para COVID-19, incluyendo ayuda a Gobiernos subnacionales.		12	Sí
	Eliminación o disminución temporal de aranceles de bienes sanitarios; simplificación de los procesos de importación.		12	Sí
Proteger temporalmente el ingreso de los hogares vulnerables.	Aumento temporal de transferencias o Bono de única vez (programas sociales y seguro de desempleo).	21	21	Sí
	Ampliación del plazo para el pago de impuestos.		13	Sí
	Eliminación, reducción de moratoria de contribuciones a la seguridad social a trabajadores independientes.		8	No
Proteger temporalmente la liquidez de las firmas afectadas por la crisis.	Servicios públicos (moratorias, pago y prohibición de corte).	9	9	Sí
	Ampliación plazo de pagos de impuestos, exención temporal o retraso de contribuciones patronales a la seguridad social.		15	Sí
	Subsidios temporales al empleo		13	No
Fortalecer la capacidad del gobierno para continuar ejecutando el gasto y proveyendo servicios básicos en crisis	Líneas de crédito/garantías a empresas focalizadas para evitar la pérdida de empleo.	18	18	No
	Mecanismos de coordinación intergubernamental (incluyendo subnacionales), funcionamiento remoto de sistemas informáticos, teletrabajo, trámites digitales.		8	No
Comenzar a delinear un plan de recuperación económica, social y fiscal pospandemia.	Planes de recuperación económica y fiscal.	4	4	No

Fuente: Pineda *et al.*, 2020.

En el caso boliviano, se adoptaron diferentes medidas que apuntaron a la clasificación presentada. Una de las primeras fue la promulgación de la Ley 1293, Ley para la prevención, contención y tratamiento por la infección del coronavirus COVID-19, de 1 de abril de 2020, que estableció la asignación de recursos al nivel central del Estado y a las entidades territoriales autónomas para hacer frente a la pandemia, con base en la Ley 602, Ley de gestión de riesgos, de 18 de noviembre de 2014. Esta última también prevé la posibilidad de reasignaciones presupuestarias y la simplificación de procedimientos para la compra de bienes y servicios.

Más recientemente, en diciembre de 2020, con el propósito de incrementar los ingresos fiscales, el Gobierno implementó el impuesto a las grandes fortunas (Ley 1356 de 2020) y en 2021 planteó ampliar el alcance del impuesto al valor agregado (IVA) a los servicios digitales provistos desde el exterior para: i) la compra y venta de bienes o servicios de cualquier naturaleza, ii) el suministro, descarga, *streaming* de videos, música, juegos y otros, iii) el

suministro de *software*, almacenamiento o plataformas de infraestructura informática y iv) la difusión de publicidad por cualquier soporte o medio digital (SIN, 2021). Con esta propuesta se pretendía recaudar alrededor de Bs30 millones (0,1% de los ingresos tributarios del año 2019); sin embargo, su tratamiento fue postergado.

En cuanto a las medidas destinadas a apoyar los ingresos de los hogares, durante 2020 se otorgó bonos pagados por única vez y dirigidos a grupos poblacionales específicos:

- El Bono Canasta Familiar, dirigido a las madres beneficiarias del Bono Juana Azurduy y a los discapacitados, con una asignación por única vez de Bs400 (D. S. 4200, de 2020 y Resolución biministerial 001/2020).
- El Bono Familia (Bs500), destinado a los hogares con niños en edad escolar, desde el nivel inicial hasta el secundario (D. S. 4197, de 2020).
- Se permitió el pago adelantado del aguinaldo de la Renta Dignidad (adultos mayores).
- Se pagó el Bono Universal a las personas que tuvieran entre 18 y 60 años de edad (Bs500) y no se hubieran beneficiado con ninguno de los Bonos anteriores (D. S. 4215, de 2020).
- Entre diciembre de 2020 y marzo de 2021 se pagó el Bono contra el Hambre (Bs1.000), de similares características que el Bono Universal (Ley 1330, de 2020, y D. S. 4392, de 2020).
- Durante 2020 también se aplicaron recortes en las tarifas por servicios de energía eléctrica, gas y agua potable según el consumo, de modo que una mayor disminución se dio para los estratos con consumo más bajo (Ley 1294, 2020 y D. S. 4200, de 2020).

El apoyo a las empresas y a los hogares consistió en flexibilizar los plazos para el pago de impuestos y diferir los pagos de deudas con el sistema financiero (Ley 1294, de 2020). Esta última medida se aplicó inicialmente a todo el universo de deudores del sistema financiero; luego se redujo el número de beneficiarios según el saldo de las deudas y la capacidad de pago (D. S. 4206 y D. S. 4248, ambos de 2020). Podría considerarse como una medida fiscal indirecta, ya que gravó a las entidades de intermediación financiera para financiar una política pública, de manera similar a como funciona un impuesto.

Adicionalmente, se llevó a cabo el plan de emergencia de apoyo al empleo y la estabilidad laboral, que consistió en otorgar créditos a empresas para el pago de planillas por un monto máximo equivalente a dos salarios mínimos por dos meses por empleado, con condiciones favorables de financiamiento (D. S. 4216, de 2020). El requisito a las empresas para presentación de planillas supuso un obstáculo, considerando el alto grado de informalidad de la economía boliviana.

En el marco de la normativa anteriormente citada, las micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron un plan de apoyo, consistente en créditos a un plazo de cinco años con uno de gracia, a través del Banco de Desarrollo Productivo S. A. M. (BDP). También en julio de 2020 se creó un fondo de garantía por Bs170 millones (0,06% del PIB de 2020) para apoyar la otorgación de créditos para bienes y servicios de origen nacional; sin embargo, su efectividad se vio limitada por dificultades operativas relacionadas con el control del destino de los recursos (D. S. 4297, de 2020). En diciembre de 2020, este fondo fue reemplazado por el Fondo de Garantía para el Desarrollo de la Industria Nacional, que garantiza hasta el 50% de los créditos que otorguen las entidades financieras a personas naturales y empresas que destinen estos recursos a actividades relacionadas con la elaboración de materias primas, insumos y manufacturas que sustituyan importaciones (D. S. 4424, de 2020). Este fondo se conformó con Bs911,1 millones (0,3% del PIB de 2020).

La capacidad del Gobierno para continuar ejecutando el gasto y la provisión de servicios básicos se ha visto limitada por los difíciles procesos de coordinación entre el nivel central y los Gobiernos subnacionales, lo cual ha derivado en iniciativas dispersas de gasto de estos últimos. El Gobierno ha promovido los pagos electrónicos y la identidad digital para realizar trámites (D. S. 4200, de 2020), aunque ello no ha evitado aglomeraciones tanto para el pago de los beneficios temporales citados como para los trámites normales del público.

Finalmente, en la agenda de políticas relacionadas con la reactivación económica destacan las gestiones realizadas para la compra de vacunas. Estas deben facilitar el tránsito a la normalización de las actividades, especialmente de aquellas que requieren de contacto personal cercano. Asimismo, se ha dado una señal importante con el monto destinado a la inversión pública en el Presupuesto General del Estado, que prioriza los sectores de infraestructura y el sector productivo (Ley 1356, de 2020).

Discusión de medidas y experiencias relevantes para el caso boliviano

Pese a la diversidad de medidas de gasto público que adoptaron los diferentes países frente a la pandemia, la clasificación general adoptada en este documento permite realizar un diagnóstico relativamente preciso de las acciones que aplicó Bolivia y de las lecciones que se pueden extraer para el futuro.

El incremento de los recursos de que pueda disponer el Estado para enfrentar la pandemia plantea una difícil cuestión, en la medida en que el contexto nacional se caracterizó por crecientes déficits fiscales en los últimos años. La adopción de nuevos impuestos (a las grandes fortunas y a los servicios digitales) no necesariamente representa un alivio a los ingresos fiscales, ya que su recaudación es un monto pequeño, considerando el importante déficit fiscal. Por el contrario, la continuidad del impuesto a las grandes fortunas podría tener un efecto no deseado en la inversión y demanda interna, en el contexto de débil desempeño económico por el que actualmente atraviesa el país.

Como este es un problema relativamente común en varios países, una alternativa importante para mejorar los ingresos se relaciona con la ampliación de la base tributaria y la mejora en los controles para evitar la evasión y la elusión tributaria. No obstante, debe considerarse que el primer punto no está exento de problemas de aplicación, desde el punto de vista de los grupos afectados y de los intereses políticos. Asimismo, buscar una mayor eficiencia tributaria suele resultar difícil en un entorno que debe privilegiar gastos en salud.

Otro aspecto fundamental, relacionado con la capacidad de gasto del Gobierno y, por tanto, con el esfuerzo fiscal que se vaya a observar con relación a otros países, tiene que ver con el financiamiento del déficit fiscal. Como se constató en el análisis de las cifras fiscales, en los últimos años el déficit ha sido financiado principalmente con recursos internos. Si bien actualmente la inflación está en niveles bajos, debe ponerse atención al financiamiento interno del déficit, de modo que en el futuro no represente un problema inflacionario.

Por su parte, el financiamiento externo también tiene sus limitaciones debido a que son varios los países que demandan créditos externos o que se endeudan en mercados internacionales. Las tasas de interés para los Bonos del Tesoro de EE. UU se situaron alrededor del 1,3% de 2021; el problema es la posibilidad de que una eventual colocación de bonos soberanos pudiera resultar más costosa con respecto a las anteriores colocaciones. También es importante mencionar que la primera emisión de bonos soberanos vencerá en el 2022. La posibilidad de obtener créditos de organismos internacionales es reducida, considerando la demanda de otros países.

La protección temporal de los ingresos de los hogares parece estar cubierta por los importantes esfuerzos realizados en el período 2020-2021 y porque las políticas apuntan sobre todo a la reactivación. Esto permitirá a las familias salir poco a poco de la situación de desempleo y estimulará la demanda interna; para ello es decisiva la vacunación masiva de la población, que dará lugar a que se retomen todas las actividades económicas.

Con relación a la recuperación de las empresas, los esfuerzos todavía están en un proceso de maduración. Al margen de las consideraciones políticas, las medidas destinadas a las empresas no parecen haber tenido el éxito esperado debido, en parte, al importante grado de informalidad de la economía boliviana. No se dispone de información sobre los beneficiarios de los planes de apoyo al empleo y a la estabilidad laboral o sobre el programa de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas que se lanzaron en 2020 o sobre las medidas que se aplicaron en 2021 que, al parecer, todavía están en una etapa inicial y con un resultado aún incierto.

Un reto adicional es continuar profundizando la cultura de lo electrónico, en un principio para que la población

realice sus pagos, pero también para avanzar con los trámites virtuales. Estos aspectos permitirían reducir riesgos de contagio porque evitarían las aglomeraciones en las entidades en que se efectúan pagos o trámites.

Finalmente, será prioritario dar un impulso decidido a la reactivación económica. Un pilar muy importante se relaciona con el creciente gasto en salud y con la inmunización de la población boliviana. El control de la pandemia permitirá que las actividades que requieren interacción personal puedan reactivarse. Este no es un tema menor, considerando la informalidad en el país y la importancia de las actividades de comercio y servicios, especialmente aquellos relacionados con el turismo, hoteles y restaurantes.

Otro pilar es el apoyo a las empresas, brindándoles garantías estatales para préstamos que se destinen a actividades productivas generadoras de empleo. En este ámbito será importante considerar las experiencias de otros países, de modo que se pueda evitar sus aspectos negativos.

Por último, figura el impulso que podría dar la inversión pública a la reactivación económica. Se había observado una disminución de los gastos de capital del Gobierno hasta 2020, y se esperaba que los recursos previstos para 2021 le den un impulso a la economía, principalmente cuidando que se destinen a aquellas inversiones que faciliten el funcionamiento de las cadenas de producción. Esto implica llevar adelante un programa selectivo de inversión pública, principalmente orientado hacia la dotación de infraestructura.

Conclusiones y recomendaciones

El mundo ha cambiado radicalmente a raíz de la pandemia por COVID-19. Los países, en la medida de sus posibilidades, hicieron importantes esfuerzos para paliar los efectos de las restricciones de movilidad, que derivaron en la recesión económica, en la pérdida de empleo y en un aumento de los indicadores de pobreza y desigualdad. En el ámbito fiscal, se identificó a países cuyo gasto fiscal fue de más de la mitad de su PIB, en tanto que el de otros no superó el 1%. En los países latinoamericanos, el menor esfuerzo fiscal ha estado condicionado por la situación previa a la pandemia.

Las medidas adoptadas por los países pueden clasificarse en los cinco tipos descritos en este documento: i) aumento del gasto para la atención de la pandemia; ii) apoyo temporal a la población de bajos o nulos ingresos; iii) apoyo a las empresas mediante líneas de crédito y garantías para preservar la estabilidad laboral; iv) fortalecimiento del Estado para continuar ejecutando el gasto y v) el inicio de los planes de reactivación económica. En general, los tres primeros fueron los más empleados en la región, en tanto que las políticas relacionadas con otro tipo de apoyo a las empresas, el fortalecimiento del Estado para continuar ejecutando el gasto, la provisión de servicios digitales y los planes de reactivación económica se llevaron adelante en menor medida.

De la información recopilada para el caso boliviano, se observó principalmente el apoyo temporal a grupos poblacionales específicos, tanto en el Gobierno anterior como en el actual. Entre los desafíos, queda pendiente un apoyo más definido a las micro, pequeñas y medianas empresas mediante fondos de garantía, la ampliación y profundización de los pagos digitales y la posibilidad de realizar más trámites en línea.

Finalmente, dado el escenario de escasos recursos para financiar el déficit, debe considerarse la posibilidad de mejorar los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión y elusión tributaria, más que con la creación de nuevos impuestos, considerando el frágil entorno económico.

Debe continuarse priorizando el gasto en salud, de modo que el creciente número de personas vacunadas favorezca la normalización de las actividades. El gasto de capital, por su parte, debe orientarse a proveer infraestructura que promueva la reactivación económica, debido a sus características positivas en el desempeño de la actividad del sector privado.

Finalmente, en el corto plazo —y mientras los niveles de inflación se encuentren relativamente bajos—, será posible mantener el financiamiento interno del déficit. Una vez que la economía se reactive y los precios tiendan

a recuperar niveles previos a la pandemia, se deberá buscar una combinación de financiamiento que considere fuentes externas con organismos multilaterales y, en los mercados internacionales, con una nueva emisión de bonos soberanos.

Bibliografía

BCB— Banco Central de Bolivia (2021). 2020. La Paz: BCB. https://www.bcb.gob.bo/?q=pub_memorias-institucionales

BID— Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Las finanzas públicas y la crisis por COVID-19 en los países andinos*, Documento para discusión N° IDB-DP-00871, junio. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-finanzas-publicas-y-la-crisis-por-COVID-19-en-los-paises-andinos.pdf>

Bolivia (2014). Ley 602, Ley de Gestión de Riesgos, de 14 de noviembre de 2014.

Bolivia (2020a). Decreto Supremo 4200, de 25 de marzo de 2020, de ampliación de vigencia del carnet de discapacitado. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4200.html>

Bolivia (2020b). Ley 1293, Ley para la prevención, contención y tratamiento de la infección por el coronavirus (COVID-19), de 1.º de abril de 2020. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N1293.xhtml>

Bolivia (2020c). Ley 1294, Ley excepcional de diferimiento de pagos de créditos y reducción temporal del pago de servicios básicos, de 1.º de abril de 2020.

Bolivia (2020d). Decreto Supremo 4206, de 1.º de abril de 2020, excepcional, de diferimiento de pagos de créditos y reducción temporal del pago de servicios básicos. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4318.xhtml>

Bolivia (2020e). Decreto Supremo 4215, pago Bono Universal, de 14 de abril de 2020, <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4215.html>

Bolivia (2020f). Decreto Supremo 4216. Programa especial de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, de 14 de abril de 2020. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4216.html>

Bolivia (2020g). Decreto Supremo 4248, de 28 de mayo de 2020. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4248.xhtml>

Bolivia (2020h). Decreto Supremo N° 4297, de 24 de julio de 2020. https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4297.html?dcmi_identifier=BO-DS-N4297&format=html

Bolivia (2020i). Ley 1330, de creación del Bono contra el Hambre, de 16 de septiembre de 2020. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/110957/138175/F-1161997726/L%201330%20BOL.pdf>

Bolivia (2020j). Decreto Supremo N° 4392, de 13 de noviembre de 2020. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4392.xhtml>

Bolivia (2020k). Decreto Supremo N° 4424, de 17 de diciembre de 2020. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4424.html>

Bolivia (2020l). Ley 1356, de aprobación del PGE, de 28 de diciembre de 2020. https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/files/normativa_12345_29122020cbad.pdf

Calderón, Ana Cristina; Carola Pessino y Yery Park (2020). *Restableciendo el crecimiento y la sostenibilidad fiscal: 4 medidas estratégicas implementadas por Corea del Sur para enfrentar la emergencia y la nueva normalidad*. (Blog del BID, septiembre). <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/restableciendo-el-crecimiento-y-la-sostenibilidad-fiscal-4-medidas-estrategicas-implementadas-por-corea-del-sur/>

CEPALSTAT (2021). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P). Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>

CEPAL (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf

Elgin, Ceyhun; Gokee Basbug y Abdullah Yalaman (2020). “Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index”, en *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers*, 3, 40-54.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2020). Resolución Biministerial 001/2020, 31 de marzo. La Paz: MEyFP de 2020.

Pineda, Emilio; Carola Pessino y Alejandro Rasteletti (2020). “Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe”, en *Recaudando bienestar*, 21 de abril. (blog del BID). <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>

SIN – Servicio de Impuestos Nacionales (2021). Proyecto de Ley IVA por servicios digitales. <https://impuestos.com.bo/proyecto-ley-servicios-digitales/>

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (2021). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, vol. 30. La Paz: UDAPE. https://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38



Bolivia: de la “buropatología” al servicio público

*Magaly Gissela Chávez Villacorta **

Palabras clave: servidor o funcionario público, carrera administrativa, administración eficiente, capacidad de gestión, buropatologías, burocracia, servicio público.

Resumen ejecutivo

El servicio público representa una serie de interacciones entre los funcionarios y los ciudadanos para la realización de trámites o servicios libres de corrupción, desidia y falta de comunicación transparente. En Bolivia, con el fin de lograr eficiencia en la administración pública, se implementó la incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa, bajo procesos de convocatoria pública para seleccionar personal idóneo en puestos de nivel operativo.

Sin embargo, la carrera administrativa no alcanzó los objetivos deseados y, de acuerdo con los *world governance indicators*, el indicador de efectividad gubernamental en el país tuvo un nivel por debajo del promedio del resto de países en América Latina. Es decir, hay una percepción desfavorable sobre la calidad del servicio público, la calificación de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia del trabajo público a presiones políticas y la credibilidad de los compromisos gubernamentales.

En este entendido, se presenta una propuesta para profesionalizar a directores de área y jefes de unidad, modificando el alcance de la carrera administrativa (CA), con el fin de mejorar la capacidad de gestión y generar una administración eficiente, incorporando mejores prácticas desde las direcciones de área.

Introducción

En América Latina no se desarrolló el modelo weberiano de burocracia. En su lugar se desarrollaron “buropatologías” (Prats, 2001), entendidas como procesos incompletos del modelo burocrático. Se caracterizan por una planificación difusa y ausente, procesos de evaluación aislados, arbitrariedad en los procesos de decisión, clientelismo, patrimonialismo y nepotismo (Merlo, 2015: 8).

En Bolivia, el servicio público se caracteriza por la buropatología del exceso de confianza en el puesto de trabajo, lo que genera irresponsabilidad en los servidores públicos, bajo la lógica de: “una vez me posesiono en el empleo, de aquí no me muevo”.

Esta situación resulta de tres hitos centrales. El primero: el Proyecto de Reforma Institucional, previsto para el período junio 1999-agosto 2005, que gozó en sus inicios de un fuerte apoyo político. El segundo: a partir de la gestión 2006, la contratación de personal de manera discrecional, impulsado por el propio Estado y sin considerar la carrera administrativa. El tercero: en la gestión 2020, el Gobierno decide suprimir la condición de servidores públicos de carrera¹, condicionada al cumplimiento de requisitos adicionales.

¹ Ley N.º 1356, Presupuesto General del Estado, de 28 de diciembre de 2020.

La incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa considera únicamente los puestos desde el cuarto nivel jerárquico, inclusive, hacia abajo (jefatura, máximo nivel de carrera, profesionales, técnicos administrativos y auxiliares y de servicios)². Dichos puestos no tienen poder de decisión en una entidad, y su trabajo es meramente operativo. Por otra parte, hay constantes reclamos de la población respecto a la atención al público porque se desatiende sus demandas, algunas veces por razones políticas y otras, por descuido en la gestión. Ante esta situación la pregunta central de este documento de análisis es: ¿Existe una limitada capacidad de gestión y administración eficiente en las entidades públicas bolivianas, por la ausencia de servidores públicos de carrera de nivel operativo?

Actualmente, las entidades públicas bolivianas no llevan a cabo procesos de contratación de personal por convocatoria pública, debido a la discrecionalidad de las máximas autoridades ejecutivas para contratar personal de “su confianza”, no necesariamente técnicamente calificado. Por otra parte, la gestión pública en Bolivia viene acompañada de normas, leyes, reglamentos, procesos y procedimientos demasiado amplios, morosos y complejos que, junto con algunas normas obsoletas, permiten la formación de buropatologías.

En ese entendido, la tesis central de este estudio es que *la potencial incorporación de servidores públicos de nivel operativo a la carrera administrativa no necesariamente implica una mejora en la capacidad de gestión y administración eficiente en las entidades públicas bolivianas*. De modo que se propone la profesionalización de directores y jefes como una medida para atenuar la buropatología del servicio público.

Finalmente, este documento de análisis se estructura en tres secciones, para: i) analizar los estudios respecto a la burocracia y la buropatología en América Latina; ii) presentar el servicio público en Bolivia y iii) presentar la propuesta para transformar la buropatología al servicio público. Esta propuesta se centra en los siguientes objetivos específicos:

- profesionalización de los puestos ubicados en la categoría ejecutiva (directores y jefes) de las entidades públicas bolivianas, y
- simplificación de los procesos de incorporación al servicio público.

Método

En esta investigación se aplica el método analítico, debido a que se estudian y examinan por separado las partes de un todo y las relaciones entre las mismas: la carrera administrativa, considerando su aporte a la capacidad de gestión en las entidades públicas bolivianas. Se considera a la entidad pública según cómo la define el art. 3 de la Ley N.º 1178.

Reforma institucional en Bolivia

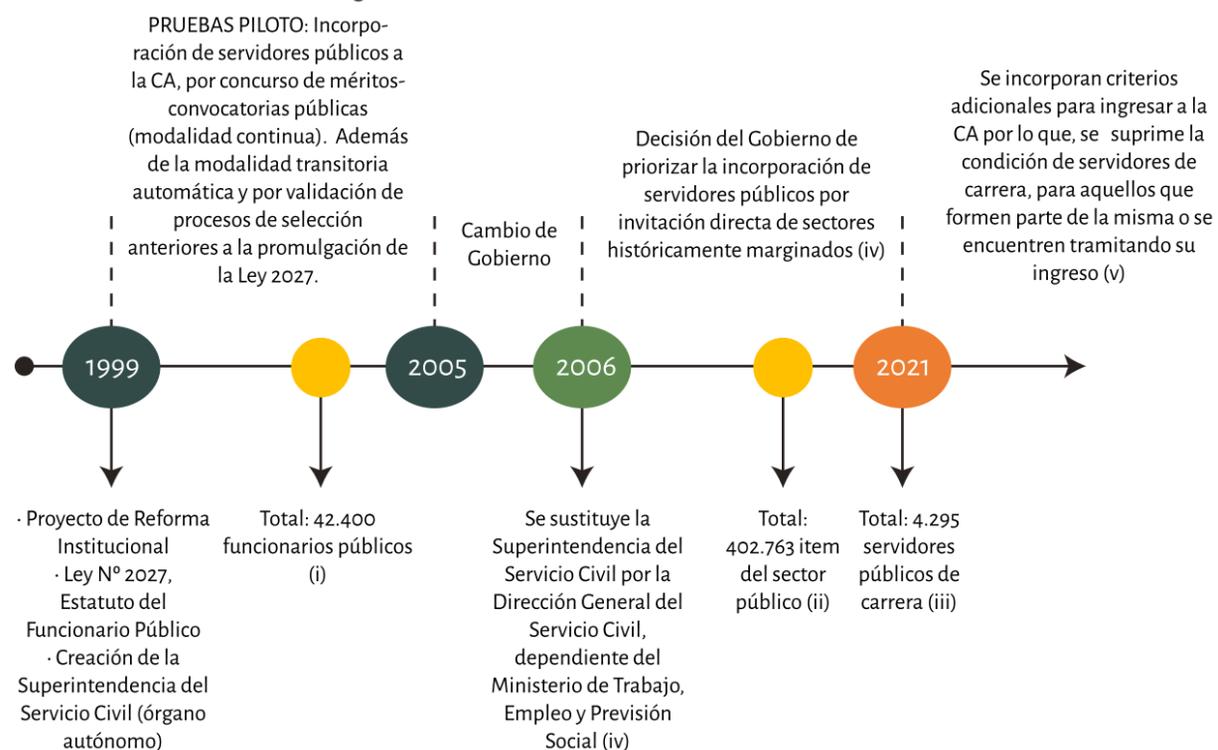
Bolivia, como muchos otros países de la región, impulsó un proceso de institucionalización en la administración pública con importante apoyo internacional. Aunque se le dio continuidad a este impulso de institucionalizar la administración pública, pasando por varias etapas, como lo afirma Villoria (2002: 2), dicho proceso no tuvo el éxito deseado, sobre todo porque los partidos políticos bolivianos siguen un modelo de funcionamiento patrimonialista, en el que la administración pública es un botín a repartir cuando se llega al poder.

A continuación, se presenta una línea de tiempo que permite visualizar los diferentes hitos del proceso de institucionalización e implementación de la carrera administrativa (CA)³ en Bolivia:

² Ley N.º 2027, Estatuto del Funcionario Público, de 27 de octubre de 1999, y D. S. N.º 26115, de 16 de marzo de 2001, Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

³ Ley N.º 2027, art. 18: “Se establece la carrera administrativa con el objetivo de promover la eficiencia de la actividad administrativa pública en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de sus funcionarios de carrera y la permanencia de estos condicionada a su desempeño”.

Figura 1. Hitos de la reforma institucional en Bolivia



Fuente: elaboración propia con datos de: i) Ministerio de Hacienda, 2002; ii) MEyFP, 2018: 224, cuadro 47; iii) MTEyPS Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2021; iv) Cortázar *et al.*, 2014: 27; v) Ley N.º 1356; vi) nota de respuesta de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) del MTEyPS, del 21 de julio de 2021.

El Proyecto de Reforma Institucional (PRI) buscaba promover la reforma y modernización de las instituciones del sector público, incluido el Poder Judicial, mejorando e incrementando su capacidad de gestión y haciéndolas más eficientes y transparentes, a través de principios y mecanismos de gestión por resultados (UDAPE, 2003). En efecto, la Ley N.º 1178⁴ promueve la gestión por resultados. La incorporación de servidores públicos a la CA, por su parte, permitió a algunas entidades públicas incorporar personal de nivel operativo técnicamente calificado. Sin embargo, a partir de la gestión 2006 se priorizó la incorporación de servidores por invitación directa. La cantidad de funcionarios públicos se incrementó en 950% (2002-2018), con 4.295 funcionarios de carrera para la gestión 2021, es decir, solo el 1,066% del total de servidores públicos. Fueron 134 entidades públicas las que incorporaron servidores públicos a la CA⁵.

4 Ley N.º 1178, de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990. Esta ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de: a) programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público; b) disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; c) lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación; d) desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

5 Se solicitó información a la DGSC, consultando tres aspectos: i) cantidad de puestos de servidores públicos incorporados a la CA, por nivel de puesto y modalidad de incorporación; ii) detalle de entidades públicas que realizaron procesos de incorporación a la CA y iii) estudios o informes respecto al impacto de la incorporación de servidores a la CA en la eficiencia organizacional. Al respecto, mediante Nota CITE: MTEPS-VESCyCOOP-DGSC-UFPRP-FRGR-0417-CAR/21, de 5 de julio de 2021, la DGSC responde al primer punto con la cantidad de servidores incorporados y retirados de la CA por año, y al segundo punto, con un detalle de 134 entidades; no responde al tercer requerimiento.

Tabla 1. Incorporación a la carrera administrativa, datos históricos

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Sin datos	Total
Incorporados	1.420	818	709	634	234	295	165	357	108	28	79	70	260	790	217	146	155	127	0	0		6.712
Retirados	3	4	8	31	26	32	26	31	68	63	125	136	69	86	156	239	188	231	81	4	810	1.417
																						4.295

Fuente: elaboración propia con datos de la DGSC, julio 2021.

Si bien la CA promueve la eficiencia en el trabajo, en Bolivia se consideró que esta implicaba la inamovilidad de los servidores incorporados, dando lugar a un servicio público caracterizado por la buropatología de exceso de confianza en el puesto de trabajo. Esto generó irresponsabilidad en los servidores públicos, bajo la lógica de “una vez me posesiono en el empleo, de aquí no me muevo”.

Asimismo, la institucionalización buscaba tener entidades públicas con capacidad de gestión, además de ser más eficientes y transparentes. No se cuenta con información que permita determinar cuál fue la contribución de los servidores públicos de carrera al aparato estatal. Se solicitó información a la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, sobre estudios e informes en torno al impacto de haber incorporado servidores de carrera en la eficiencia organizacional, requerimiento que no fue atendido. Al respecto, Villoria (2002: 2) afirma que “los servidores públicos incorporados a la carrera han abandonado el servicio público o los puestos para los que fueron seleccionados”. Asimismo, hubo constantes cambios de personal directivo y ejecutivo por razones discrecionales y políticas.

Todos los avances en materia de ingreso a la carrera administrativa se han anulado con la supresión de la condición de servidores de carrera para quienes fueron incorporados antes de 2021. En adelante, los servidores públicos deben cumplir con requisitos adicionales para ser incorporados a la CA:

I. Adicionalmente a las condiciones y requisitos establecidos en la normativa vigente, las servidoras y servidores públicos para acceder a la carrera administrativa, deberán cumplir con lo siguiente:

- haber finalizado satisfactoriamente el Curso de Inducción al Servicio Público a ser impartido por la Escuela de Gestión Pública Plurinacional;
- cumplir con el Servicio Social Comunitario Descolonizador y Despatriarcalizador;
- no tener obligaciones pendientes con el Estado establecidas mediante pliegos de cargo ejecutoriados y no pagados;
- no contar con registro en la Contraloría General del Estado, por resolución ejecutoriada que establezca responsabilidad administrativa, cuya sanción haya sido la *destitución*.

II. Los criterios adicionales señalados en el Parágrafo precedente deberán ser respaldados con la presentación de la documentación correspondiente⁶.

Sin embargo, la nueva normativa no modifica el alcance de la carrera administrativa ni determina mecanismos para lograr capacidad de gestión o eficiencia en las entidades públicas; más bien representa un intento de generar una forma no igualitaria de acceso al servicio público. Diferentes colegios de profesionales en Bolivia mencionan que estas nuevas condiciones vulneran el derecho al trabajo. En ese entendido, la pregunta central de este documento de política es: *¿Existe una limitada capacidad de gestión y administración eficiente en las entidades públicas bolivianas, ante la ausencia de servidores públicos de carrera de nivel operativo?*

6 Disposición Final Séptima de la Ley N.º 1356, Presupuesto General del Estado Gestión 2021, de 28 de diciembre de 2020.

Burocracia y buropatología en América Latina

La burocracia en el aparato estatal es un sistema de producción formalmente establecido para satisfacer expectativas y demandas sociales, con un esquema normativo que emplea recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos combinados para producir resultados o productos (Oszlak, 2006). No obstante, el término 'burocracia' tiene una connotación negativa, que implica procesos lentos, con demasiados requisitos y pasos a seguir en la administración pública, además del particular trato de los servidores públicos a la población. Al respecto, Joan Prats (2001) afirmaba que el fracaso de la reforma administrativa no se debió a que el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho, el modelo ha dado y sigue dando excelentes resultados en muchos países desarrollados.

De acuerdo con Merlo (2014: 1), en América Latina los Gobiernos no concretaron todas las características del modelo burocrático en sus administraciones públicas. Por su parte, Bresser Pereira (2001) ha afirmado que, en relación a la administración pública, en América Latina "tenemos el peor de los mundos posibles", ya que no existe una selección de personal imparcial, por medio de concursos, el sistema de incentivos es perverso y la posesión de los cargos es permanente. De modo que el modelo weberiano de administración se instaló de manera incompleta (Prats, 2001), debido a ciertas características estructurales propias del proceso de construcción de los Estados en la región, generando que las administraciones padezcan de buropatología.

Merlo (2014) afirma que hay una paradoja en la organización burocrática, en la que se especializan los mecanismos para lograr el control. Esto se refleja en la estructura organizacional, generando problemas de comunicación y coordinación administrativa. En ese contexto, las unidades buscan protegerse a sí mismas, promoviendo la generación de intereses privados. Esto da lugar a organizaciones con dirigentes interesados en los juegos políticos organizacionales más que en atender los fines organizacionales. En este marco, Víctor Thompson (1961) afirma que las buropatologías son comportamientos disfuncionales de las estructuras organizacionales, es decir, cualidades exageradas, tales como resistencia al cambio (inercia burocrática) o rutinas rituales que, por lo general, en las burocracias se refuerzan entre sí, generando un círculo vicioso.



Fuente: dibujo de Quino, reproducido en Estévez, s/f.

Servicio público y CA en Bolivia - buropatologías

Por lo expuesto, la tesis central de este documento de política es que: la potencial incorporación de servidores públicos de nivel operativo a la carrera administrativa no necesariamente implica una mejora en la capacidad de gestión y una administración eficiente en las entidades públicas bolivianas.

En esta sección se analizará el alcance de la carrera administrativa, las buropatologías en el servicio público y el proceso de incorporación a aquella.

Alcance de la carrera administrativa – la función directiva y ejecutiva

Los puestos de carrera en las entidades públicas bolivianas van desde el cuarto nivel jerárquico (jefaturas), inclusive, hacia abajo. Es decir que la CA no comprende los puestos de dirección. Los directores y jefes son cabeza de área y de unidades organizacionales, respectivamente. Las direcciones en las entidades públicas corresponden al nivel ejecutivo, que es donde se aplican las políticas y se toman las decisiones para el funcionamiento de la entidad, en tanto que las jefaturas corresponden al nivel operativo, que es donde se ejecutan las operaciones.

Al respecto, Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) afirman que en la mayoría de los países de América Latina los directivos son nombrados casi exclusivamente sobre la base de la confianza política, con un alto nivel de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas. Estos nombramientos se dan pese a que dichos cargos tienen responsabilidades eminentemente técnicas o de implementación de políticas públicas. En algunos casos, ni siquiera existen requerimientos relevantes, más allá de la formalidad de la edad y un título universitario. En Bolivia, los puestos de directores de área son clasificados como "de libre nombramiento"; es decir que para ocuparlos no es obligatorio el cumplimiento de requisitos de formación y experiencia.

Según lo afirmado, los puestos de directores de área no son ocupados por personal técnicamente calificado. Los manuales de las entidades públicas describen los perfiles de puestos solamente desde el nivel de jefatura; en algunos casos, para el nivel de dirección solamente registran que "no corresponde" un perfil. Se puede afirmar que, sin el conocimiento ni la experiencia necesaria para ejercer funciones, los directores de área no podrán aplicar las políticas ni determinar lineamientos a seguir para el funcionamiento de la entidad.

Las buropatologías en el servicio público boliviano

Como lo afirman Charosky *et al.* (2014), un trámite es una instancia en que la administración pública se encuentra con el consumidor final de sus servicios. Estos pueden buscar obtener un servicio, un bien o un acto administrativo, lo que implica interacción entre el ciudadano y una entidad pública a través de sus funcionarios a cargo en una o más de las etapas. En este caso, el funcionario conoce las normas y prácticas que el ciudadano ignora, y también tiene decisión sobre el trámite.

Al respecto, el Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia implementó en 2010 el proyecto Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se buscaba recabar información sobre el funcionamiento de ventanillas de atención al público para: i) detectar su grado de ineficiencia; ii) cómo esta afectaba la experiencia del ciudadano en la gestión de trámites y servicios y, especialmente, iii) cuáles eran los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios a cargo.

El SAC identificó varias barreras en la relación entre el ciudadano y la administración pública: retrasos en transferencias presupuestarias, desidia en la ejecución del presupuesto o falta de información para los ciudadanos. Según estas, el servicio público en Bolivia con o sin servidores de carrera está caracterizado por varias buropatologías:

- Corrupción: de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, Bolivia obtuvo un puntaje de 29 sobre 100, donde cero equivale a muy corrupto y 100 a muy transparente. El país está ubicado en el puesto 132 de 180 países.
- Burocratismo y ritualismo: de acuerdo con Roseth (2018), la complejidad de la burocracia en Latinoamérica se traduce en que, en promedio, los ciudadanos necesitan 5,4 horas para completar un trámite en la administración pública. Las diferencias entre países son notables. Por ejemplo, completar un trámite en Bolivia toma más de 11 horas como media... Los ciudadanos de nuestra región no sólo pierden mucho tiempo para completar una gestión, sino que además esas horas se dividen en muchos días de realizar gestiones.



Fuente: Abecor, "Cosa Seria", *Página Siete*, febrero de 2021.

- Desprofesionalización: como lo afirma Soruco (2015):

esto se debe a que no hay una carrera de funcionario público, los cargos son de libre remoción y es frecuente la rotación: entre 30% y 40% de los funcionarios encuestados no tiene más de un año en el cargo. Esto, por supuesto, atenta contra la consolidación de la burocracia.

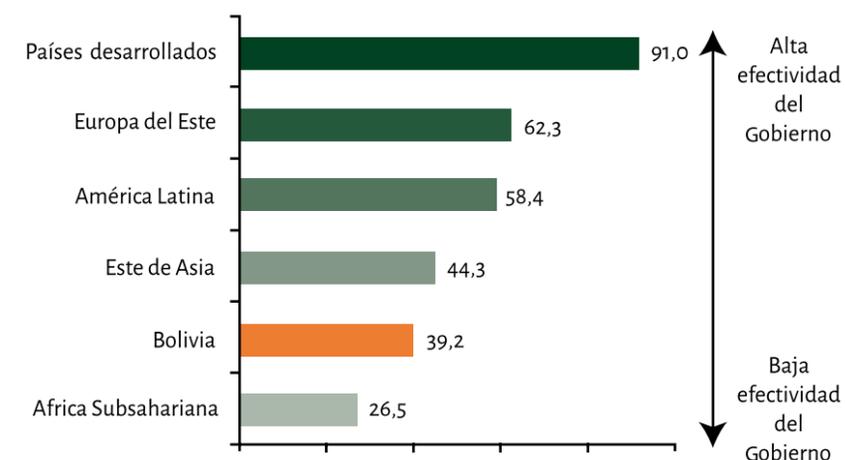
De hecho, es de conocimiento público que la incorporación al servicio público en lo que va de la presente gestión obedece a la necesidad de retribuir a quienes contribuyeron durante la campaña electoral o por criterios políticos.

Por otra parte, el Banco Mundial publica los *world governance indicators*, con indicadores de gobernabilidad: i) voz y rendición de cuentas; ii) control de la corrupción; iii) estado de derecho; iv) calidad regulatoria; v) efectividad gubernamental y vi) estabilidad política y ausencia de violencia.

Para efectos del presente documento, nos referiremos a los resultados obtenidos por Bolivia para el indicador de efectividad gubernamental. Este indicador trata de capturar la percepción de la ciudadanía en torno a la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad del Gobierno sobre su compromiso con tales políticas.

Para la gestión 2010, la posición de Bolivia en el *ranking* (39,2) está por debajo del promedio de América Latina, Europa del Este, Este de Asia y los países desarrollados (gráfico 1). Las causas de esta baja medición son: baja calidad institucional, baja calidad de la infraestructura en general y baja calidad en la oferta pública de salud y educación.

Gráfico 1. Efectividad gubernamental (ubicación en el *ranking* por percentiles)



Fuente: Kaufmann *et al.*, 2010.

La baja calidad institucional significa que existe la percepción de que el sistema judicial carece de independencia. Esto genera elevados costos de transacción, obstaculizando las soluciones eficientes del mercado. Asimismo —y no es una novedad—, la insuficiente inversión en infraestructura de calidad dificulta la comercialización de mercaderías, con efectos no deseados para los productores. Finalmente, la mala calidad de la educación y la salud generan un capital humano poco capacitado y de baja productividad (*Revista Políticas Públicas para la Libertad*, 2012).

Para la gestión 2015, el indicador de Bolivia descendió a 27,88 (Aleman, 2017), implicando una percepción desfavorable sobre la calidad del servicio público, la calificación de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia del trabajo público a presiones políticas y la credibilidad de los compromisos gubernamentales. De este modo, tanto las buropatologías como los resultados obtenidos por Bolivia en el indicador de efectividad gubernamental reflejan que no hubo una mejora en la capacidad de gestión o en la administración eficiente en las entidades públicas bolivianas, aun con los avances en incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa, que solamente consideran puestos de nivel operativo.

1.1. El proceso de incorporación a la carrera administrativa

De acuerdo con el Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas de Sistema de Administración de Personal, hay dos modalidades de incorporación a la carrera administrativa: la modalidad transitoria y la modalidad continua⁷. La modalidad continua es la que corresponde realizar actualmente; consta de las siguientes cuatro etapas:

⁷ De acuerdo con el Reglamento del Procedimiento de Incorporación a la Carrera Administrativa, 2014. Modalidad Transitoria de Incorporación, que comprende: a) Modalidad Transitoria de incorporación automática, normada por el Título III del Estatuto del Funcionario Público, conforme a lo establecido en el parágrafo I de su art.70, concordante con el art. 61 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas mediante D. S. N° 26115 de 16 de marzo de 2001, y b) Modalidad Transitoria de incorporación por validación de procesos de selección, normada por el Título III del Estatuto del Funcionario Público, conforme a lo establecido en el parágrafo II del art. 70 de dicho Estatuto, aplicable a los procesos de reclutamiento y selección llevados a cabo mediante convocatorias públicas competitivas y evaluación de méritos, entre el 19 de junio de 1996 y 19 de junio de 2001; iii) Modalidad Continua de incorporación, normada por el Título III del Estatuto del Funcionario Público de las servidoras y servidores públicos que ingresaron o que ingresen a las entidades públicas en fecha posterior a la vigencia plena de la Ley 2027 de 19 de junio de 2001, de acuerdo al art. 19 de esa ley y el parágrafo II del art. 36 del Decreto Supremo N° 25749 de 20 de abril de 2000, que aprueba el Reglamento de Desarrollo Parcial de dicha ley.

Tabla 1. Incorporación a la carrera administrativa

Actividad	Tiempo
1) Reclutamiento y selección de personal por convocatoria pública ⁸ .	1 mes y 15 días
2) Evaluación de confirmación del personal incorporado a la entidad.	3 meses
3) Preparación de la documentación a ser remitida a la DGSC: documentación institucional, documentación del proceso de convocatoria pública y documentación personal del servidor público.	Depende de cada entidad
4) Proceso de revisión de información por la DGSC.	6 meses
Tiempo total aproximado (sin considerar el tiempo que la entidad demora en la actividad 3)	11 meses

Fuente: elaboración propia en base a: i) Reglamento Específico Modelo del Sistema de Administración de Personal, MEyFP y ii) Reglamento del Procedimiento de Incorporación a la Carrera Administrativa 2014, DGSC.

La tabla 1 y el anexo 2 muestran que el proceso de incorporación a la CA es largo y complejo. Además, durante la revisión de la documentación por la DGSC, esta puede ser observada y, por lo tanto, el proceso puede ser rechazado. Puesto que a estas alturas ya se ha ejecutado recursos presupuestarios, el proceso de incorporación a la carrera administrativa puede ser un perjuicio para la entidad.

De modo que se ha suprimido la condición de servidores de CA y se han realizado contantes cambios de autoridades de nivel directivo por decisiones que obedecen a la afinidad política. Esto nos lleva a plantear una propuesta para mejorar la calidad del servicio público, la capacidad de gestión y la administración eficiente de las entidades públicas.

2. Profesionalización directiva en Bolivia

Este documento de políticas propone un cambio en el servicio civil implementado en Bolivia, profesionalizando el nivel de dirección y de jefatura en las entidades públicas, modificando el alcance de la carrera administrativa, pero sin considerar el nivel operativo. Con esto se pretende mejorar el servicio al ciudadano desde las direcciones de área, estableciendo mejores prácticas (trámites, requisitos y atención transparente), en tanto que las jefaturas ejecuten sus actividades y controlen las acciones de sus dependientes para evitar corrupción, desidia, burocratismo, y falta de atención adecuada al ciudadano. Esto permitiría mejorar la percepción del ciudadano respecto de la efectividad gubernamental.

Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), la función de los altos directivos públicos es conducir —bajo la dirección estratégica y el control del nivel político— las estructuras y los procesos por los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y se proveen los servicios públicos. El segmento directivo cumple un rol estratégico en el Estado, al articular la relación entre las autoridades políticas y la administración pública. De esta forma, la profesionalización del segmento directivo permite fortalecer la capacidad del Estado en la implementación de las políticas públicas y otorga mayor autonomía a sus directivos para evitar la captura de determinados grupos de interés; además, contribuye a generar la continuidad operacional de la función pública ante cambios en la conducción política y ante agendas fragmentadas (Cortázar *et al.*, 2014).

Crear el segmento directivo como un sistema diferenciado del resto del empleo público es una de las principales estrategias para modernizar el servicio civil. Más del 75% de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene prácticas especiales para la contratación, la remuneración, la evaluación y el desarrollo de los directivos del Estado (Lafuente *et al.*, 2012). Estas prácticas han logrado introducir el mérito como la variable fundamental de acceso y gestión de los cargos directivos del Estado y proteger las funciones ejecutivas de la captura política sin capacidad gerencial. Al mismo tiempo, hay evidencia inicial en torno a que establecer este segmento da lugar a un mejor desempeño de las instituciones públicas (Cortázar *et al.*, 2016).

En América Latina destaca la investigación desarrollada por Lira (2012), quien examina el impacto de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en Chile sobre la gestión hospitalaria en 27 de los 29 servicios de salud en el país. Se registra una mejora significativa en los servicios de salud cuando sus directores asumen a través del SADP, que se basa en el mérito. Aquellas organizaciones con más profesionales entre su personal y lideradas por directivos del SADP fueron más eficientes en la ejecución de su presupuesto.

En Perú, por otra parte, hay evidencia inicial de que la incorporación de mecanismos de mérito para el reclutamiento y selección de directivos ha logrado una mayor eficiencia dentro del sector público. La creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) en el año 2008, y el arribo de directivos miembros de este cuerpo a diferentes gobiernos subnacionales ha permitido un incremento de más del 90% en promedio en la ejecución presupuestaria de la inversión pública; este era, precisamente, uno de sus principales propósitos al momento de su creación (Cortázar *et al.*, 2016).

Perú y Chile han optado por incorporar solo perfiles directivos. En el caso de Perú, la decisión fue incorporar posiciones gerenciales cuyas funciones son, por lo general, transversales a diversas instituciones, como finanzas, áreas legales y de inversiones. En el caso chileno, además de comprender jefaturas de servicios públicos y jefes de división, el sistema incluye directores de hospitales, directores de departamentos municipales de educación y directores de escuelas públicas, entre otros (Cortázar *et al.*, 2016).

Es importante destacar algunos aspectos a determinar en la profesionalización de directores y jefes, de acuerdo con Weber *et al.* (2017):

Tabla 2. Profesionalización de directores y jefes

Aspectos	Opciones			
Medidas contractuales	Contrato a plazo fijo, sin renovación	Contrato a plazo fijo, con renovación o reubicación	Contratos indefinidos	Contratos diferenciados por tipo de nombramiento
Flexibilidad de los empleos (para evitar proteccionismo y rigideces)	Desvinculación por confianza	Desvinculación por mérito	Desvinculación mixta	
Remuneraciones adecuadas	Generar incentivos para atraer y retener profesionales			
Capacitación	Programas de formación de directivos	Un sistema mixto de formación	No priorizar formación de directivos, dado que ya deben contar con capacidades para desempeñar el cargo	

Fuente: Weber *et al.*, 2017.

⁸ Véase anexo 2.

Este proceso puede ser complejo pero necesario para la administración pública boliviana. Implica la renuncia de los políticos a seleccionar discrecionalmente a los directores de área y jefes de unidad, así como modificar toda la normativa relacionada con el servicio público y la carrera administrativa. Profesionalizando a directores de área y jefes de unidad, se podrá asegurar mejores resultados de gestión. Además, se los deberá mantener en sus funciones considerando su desempeño y resultados, independientemente del gobierno de turno (Weber *et al.*, 2017). Por otra parte, los directores y jefes podrán elegir al personal de su dependencia, seleccionando personal técnicamente calificado para cada puesto. La permanencia del personal operativo deberá continuar bajo el paraguas del desempeño, pero bajo la lógica de directores y jefes que conozcan el trabajo de sus dependientes.

3. Simplificación de los procesos de reclutamiento y selección e incorporación a la carrera administrativa

El anexo 2 presenta el proceso de reclutamiento y selección para ingresar al servicio público. Estos son procedimientos complejos, requieren bastante tiempo y personal o la participación de empresas privadas. En los últimos años, y con la transformación digital, hay plataformas de evaluación para reclutamiento y selección de personal, sin tomar en cuenta que el Gobierno de Bolivia creó la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) con la misión de liderar el proceso de desarrollo e implementación del gobierno electrónico y de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la transformación de la gestión pública y para aportar a la construcción de la soberanía científica y tecnológica en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Si se cuenta con un cuerpo profesionalizado de directores y jefes, que puedan elegir a su personal dependiente mediante concurso de méritos o invitación directa, siempre que obligatoriamente cumpla con los requisitos de formación y experiencia solicitados para el puesto. El proceso de reclutamiento y selección de personal operativo de las entidades públicas bolivianas puede resumirse básicamente a:

- Convocatoria pública o invitación directa a discreción de los directores o jefes.
- Los criterios de calificación y evaluación deben estar definidos previamente en el Reglamento del Sistema de Administración de Personal, en vez de que los defina un comité de selección para cada proceso.
- Evaluación curricular, cumplimiento obligatorio de los requisitos de formación y experiencia.
- Entrevista, en la cual se puede evaluar las cualidades personales y el conocimiento técnico del área.
- Verificar si no existen incompatibilidades, según las normas y leyes relacionadas.
- Declaración jurada de bienes y rentas ante la Contraloría General del Estado.

Por supuesto que los requisitos enlistados son mínimos. Sin embargo, se trata de evitar la participación política en la incorporación al servicio público con la elección de los servidores por los directivos y jefes profesionalizados; estos deberán considerar incorporar al personal idóneo para cada puesto de trabajo.

4. Conclusiones y recomendaciones

Se concluye lo siguiente:

- La carrera administrativa en Bolivia no tuvo el efecto deseado: por una parte, la mayoría de los funcionarios de carrera abandonaron las entidades públicas y por otra, el Gobierno tomó la decisión de suprimir esta condición.
- No hay evidencia proveniente de aquellas entidades públicas que hayan sido parte de las pruebas piloto de incorporación a la carrera administrativa que permita verificar cuales fueron los logros, avances o aportes de los funcionarios de carrera a las entidades.
- El servicio público en Bolivia se caracteriza por padecer varias buropatologías: corrupción, burocratismo, desprofesionalización y, sobre todo con la CA, un exceso de confianza en que se tiene asegurado el puesto.
- Los constantes cambios de directores de área por decisiones discrecionales generan el síndrome de que

“todo lo anterior está mal”. Es decir, cada nuevo director cambia todo lo avanzado, o simplemente no le da continuidad. Podemos afirmar que esta es una razón para que las políticas públicas, por más buenas que sean, tengan una inadecuada implementación y no lleguen a concretarse.

- Es necesario modificar el alcance de la carrera administrativa, dado que el personal operativo no participa en la toma de decisiones. Habría que profesionalizar a directores y jefes, a través de convocatoria pública por mérito, de modo que los directivos desempeñen un rol facilitador de la acción de los miembros de la organización, para lograr compromiso, con capacidad de liderazgo y trabajo en equipo.
- Suprimir la incorporación de servidores de nivel operativo a la carrera administrativa permitirá a directores y jefes profesionalizados tomar la decisión de formar profesionales con compromiso y con cumplimiento de requisitos de formación y experiencia.
- Se requiere cambiar el proceso de reclutamiento y selección en el aparato público por procesos automatizados más simples y concretos.
- Finalmente, todas las organizaciones, públicas o privadas, no pueden alcanzar sus objetivos sin el concurso indispensable de su personal. Por ello es importante que las entidades públicas cuenten con un segmento directivo y de jefatura que cumpla un rol estratégico al articular la relación entre las autoridades políticas y la administración pública, para lograr una mejor capacidad de gestión y administración eficiente en la implementación de políticas públicas.

Asimismo, podemos recomendar lo siguiente:

- Impedir la selección discrecional y política de directores de área y jefes de unidad.
- Un cambio en las leyes, normas y reglamentos que regulan el Sistema de Administración de Personal en Bolivia, incluso desde la CPE, que establece que las y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa.
- Iniciar el proceso de profesionalización de directores y jefes de los servicios o entes más problemáticos en la coyuntura: los sectores de salud, educación y justicia.

Anexo 1. Ejemplos de perfiles de cargos



UNIDAD DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO
PERFILES GENERICOS DE CARGOS
EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 050 DE 26 DE ENERO DE 2021



ANEXO 2

CATEGORÍA	CLASE	NIVEL SALARIAL	DENOMINACIÓN DEL CARGO	SUELDO MENSUAL	Formación Académica		Exp. General		Exp. Profesional		Exp. en Cargos Relacionados		Exp. Específica (Solo Aplicables en Áreas Subordinadas)
					A Nivel Técnico	A Nivel Licenciatura	A Nivel Técnico	A Nivel Licenciatura	A Nivel Técnico	A Nivel Licenciatura	A Nivel Técnico	A Nivel Licenciatura	
SUPERIOR	2*	1	DIRECTOR EJECUTIVO	17.035	n/c		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
EJECUTIVO	3*	2	DIRECTOR TÉCNICO	16.636	n/c		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
	3*	3	DIRECTOR	16.340	n/c		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
	3*	4	DIRECTOR DISTRITAL	16.301	n/c		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
	4*	5	JEFE DE UNIDAD	16.071	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. (Maestría y/o Curso de postgrado deseable)	4 años	3 años	1 año	1 año	1 año	1 año	
EJECUTIVO	5*	6	ESPECIALISTA I / RESPONSABLE I	15.756	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. (Maestría y/o Curso de postgrado deseable)	3 años y 6 meses	2 años y 6 meses	1 año	9 meses	9 meses	9 meses	
	5*	7	ESPECIALISTA II / RESPONSABLE II	15.408	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. (Maestría y/o Curso de postgrado deseable)	3 años y 6 meses	2 años	1 año	6 meses	6 meses	6 meses	
	5*	8	RESPONSABLE III / PROFESIONAL I	14.757	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. (Curso de postgrado deseable)	3 años	1 año y 6 meses	1 año	3 meses	3 meses	3 meses	
	5*	9	PROFESIONAL II / ENCARGADO I	13.781	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. (Curso de postgrado deseable)	3 años	1 año y 6 meses	1 año	3 meses	3 meses	3 meses	
	5*	10	PROFESIONAL III / ENCARGADO II	13.021	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área.	2 años	1 año	1 año	s/r	s/r	s/r	
	5*	11	PROFESIONAL IV / ENCARGADO III	12.261	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. - Título Académico a nivel Licenciatura en el área.	2 años	n/a	9 meses	s/r	s/r	s/r	
	5*	12	PROFESIONAL V	11.502	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. - Título Académico a nivel Licenciatura en el área.	1 año y 6 meses	n/a	6 meses	s/r	s/r	s/r	
	5*	13	PROFESIONAL VI	10.851	n/c	- Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura en el área. - Título Académico a nivel Licenciatura en el área.	1 año	n/a	6 meses	s/r	s/r	s/r	
	5*	14	PROFESIONAL VII / TÉCNICO I	10.199	Para el caso de Técnico: - Título en Provisión Nacional de Técnico Superior - Título Académico de nivel Técnico Superior	Para el caso de Profesional: - Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura. - Título Académico a nivel Licenciatura. Para el caso de Técnico: - Egresado de nivel Licenciatura.	1 año y 6 meses	9 meses	6 meses	n/a	9 meses	6 meses	s/r
	5*	15	PROFESIONAL VIII / TÉCNICO II	9.548	Para el caso de Técnico: - Título en Provisión Nacional de Técnico Superior. - Título Académico de nivel Técnico Superior.	Para el caso de Profesional: - Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura. - Título Académico a nivel Licenciatura. - Egresado de nivel Licenciatura. Para el caso de Técnico: - Estudiante universitario a nivel Licenciatura.	1 año y 3 meses	6 meses	n/a	6 meses	3 meses	s/r	s/r

OPERATIVO	5*	16	PROFESIONAL IX / TÉCNICO III	8.897	Para el caso de Técnico: - Título en Provisión Nacional de Técnico Superior. - Título Académico de nivel Técnico Superior.	Para el caso de Profesional: - Título en Provisión Nacional a nivel Licenciatura. - Título Académico a nivel Licenciatura. - Egresado de nivel Licenciatura.	1 año	3 meses	n/a	3 meses	n/a	s/r
	6*	17	TÉCNICO IV / ASISTENTE I	7.813	Para el caso de Técnico: - Título Académico de Técnico Superior. Para el caso de Asistente: - Egresado de nivel Técnico Superior. Para el caso de Secretaria: - Título en Secretariado y/o Estudiante Universitario	Para el caso de Técnico: - Estudiante universitario a nivel Licenciatura. Para el caso de Asistente: - Estudiante universitario a nivel Licenciatura.	1 año	3 meses	n/a	n/a	n/a	s/r
	6*	18	TÉCNICO V / ASISTENTE II	7.160	Para el caso de Técnico: - Título Académico de Técnico Superior. Para el caso de Asistente: - Egresado de nivel Técnico Superior.	Para el caso de Técnico: - Estudiante universitario a nivel Licenciatura. Para el caso de Asistente: - Estudiante universitario a nivel Licenciatura.	9 meses		n/a	6 meses	n/a	s/r
	6*	19	TÉCNICO VI / ASISTENTE III	6.511	Para el caso de Técnico: - Egresado de nivel Técnico Superior. - Estudiante universitario a nivel Licenciatura. Para el caso de Asistente: - Título de Técnico Medio - Estudiante a nivel Técnico Superior o Licenciatura. Para el caso de Secretaria: - Título en Secretariado.	n/a	6 meses		n/a	6 meses	n/a	s/r
	6*	20	ASISTENTE IV / AUXILIAR ADMINISTRATIVO I	5.425	Para el caso de Asistente: - Estudiante universitario nivel Licenciatura - Estudiante de último curso a Nivel Técnico Superior Para el caso de Auxiliar: - Egresado de Técnico Medio. * Bachiller en Humanidades. (Para el caso de Chofer - Bachiller en Humanidades con licencia de Conducir Categoría "C")	n/a	6 meses		n/a	3 meses	n/a	s/r
	7*	21	AUXILIAR ADMINISTRATIVO II / AUXILIAR OPERATIVO I	4.991	- Bachiller en Humanidades - Estudiante a Nivel Técnico Medio. (Para el caso de Chofer - con licencia de Conducir Categoría "B o C")	n/a	6 meses		n/a	s/r	s/r	s/r
	7*	22	AUXILIAR ADMINISTRATIVO III / AUXILIAR OPERATIVO II	4.555	Bachiller en Humanidades (Para el caso de Chofer - Licencia de Conducir Categoría "B o C")	n/a	3 meses		n/a	s/r	s/r	s/r
	8*	23	AUXILIAR I	4.121	Bachiller en Humanidades.	n/a	s/r		n/a	s/r	s/r	s/r
	8*	24	AUXILIAR II	3.474	Estudiante de Secundaria.	n/a	s/r		n/a	s/r	s/r	s/r

Bibliografía

Alemán Castillo, Roxana. (2017). “Representación gráfica de indicadores de gobernanza en Bolivia”. <https://n9.cl/5rl6o>

Bresser Pereira, Luis Carlos. (2002). “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina”, en *Revista Maestría*, vol. 2, núm. 3. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991589>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas. (2003). *Carta iberoamericana de la función pública*. Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, 27 de junio, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. <https://n9.cl/ine68>

Charosky, Hernán, María Inés Vásquez y Nicolás Dassen (2014). *La queja como energía positiva. La experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia*. BID, División de Capacidad Institucional del Estado, IV. Título V. Serie IDB-TN-692. <https://n9.cl/z4iu1>

Cortázar, Juan Carlos; Javier Fuenzalida y Mariano Lafuente (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio IDB-TN-1054 F. L. (2016). Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?* BID, División de Capacidad Institucional del Estado, IV. Título V. Serie IDB-TN-1054. <https://n9.cl/jeq08>

Cortázar, Juan Carlos; Mariano Lafuente y Christian Schuster (2014). “Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina”, en J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, D.C.: BID. <https://n9.cl/5d4lk>

Estévez, Alejandro M. (s/f). “Buropatologías o enfermedades burocráticas”. <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Buropatologias.pdf>

Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi (2010). “¿Cómo está la Gobernabilidad en Bolivia?”, en *Revista Políticas Públicas para la Libertad*, núm. 124, enero 2012. <https://n9.cl/9tcbs>

Lafuente, Mariano; Nick Manning y Joanna Watkins (2012). “GET Note: International Experiences with Senior Executive Service Cadres”. *Recently Asked Questions series*, abril de 2012, Banco Mundial. <https://n9.cl/xa7gd>

Lira, Loreto (2012). “Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la gestión hospitalaria: un análisis empírico”, en *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 131. 61-102 <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268/334>

Merlo Rodríguez, Ivana (2014). “La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El Open Government, ¿la solución?”. Quito, XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. <https://n9.cl/x5b5g>

Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, en *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* (11), 11-56. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599001.pdf>

Prats Catalá, Joan (2001). *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Colección de Documentos IIG Biblio N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad –Cataluña. <http://www.iigov.org/documentos>

Quino (s/f). “Burocratismo según Quino”, en Alejandro M. Estévez, “Buropatologías o enfermedades burocráticas”. <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Buropatologias.pdf>

Roseth, Benjamin (2018). “Burocracia y ciudadanos: Cuando los trámites son lentos, difíciles y caros”, en *Gobernarte, Ideas innovadoras para mejores gobiernos*, 18 de junio (Blog del BID). <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/ciudadanos-burocracia-y-tramite/>

Soruco Sologuren, Ximena. (2015). “La nueva burocracia plurinacional en Bolivia, Entre la democratización y la institucionalización”, en *NUSO*, N° 258, julio-agosto. Buenos Aires: Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/la-nueva-burocracia-plurinacional-en-bolivia/>

Thompson, Victor (1961). *Modern Organization*. Nueva York: Random House Inc.

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2003). *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de avance y perspectivas*. La Paz: UDAPE. <https://n9.cl/ytsod>

Villoria, Manuel (2002). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Bolivia - Diálogo Regional de Políticas*. Madrid: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/fifuo>

Weber P. Alejandro; Mariano Lafuente y Juan Carlos Cortázar (2017). *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Opciones para una gerencia pública “a la carta”* BID, División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie IDB-TN-1 240. <http://dx.doi.org/10.18235/0000603>

