

## **Bolivia mañana:** Reflexiones sobre cómo hacer operativa una estrategia de desarrollo eficaz que sustente un futuro de bienestar para todos.<sup>1</sup>



Bolivia destaca por su riqueza natural, diversidad geográfica, pluralidad étnica, enraizada sensibilidad identitaria y, aunque no se enfatice en demasía, también por tener una de las más bajas densidades de población (10 habitantes/km<sup>2</sup>, puesto 213 mundial), todo lo cual ostenta ramificaciones antropológicas, culturales, históricas, sociales o económicas.

Las últimas dos décadas han sido testigos de un notable descenso en la desigualdad.<sup>2</sup> El *Índice de Progreso Social* de 2018<sup>3</sup> sitúa a Bolivia en el puesto 80 de 146 países analizados (lo cual contrasta con su puesto 91 cuando el único parámetro medido es el PIB per cápita)<sup>4</sup>. Por su parte, el *Índice de Desarrollo Humano* coloca a Bolivia en el puesto 118 de 189 países. En esta tesitura, las políticas públicas vigentes aspiran a apuntalar el desarrollo humano, medioambiental y económico del país a fin de reducir la brecha con el exterior e igualmente impulsar la cohesión interna.

La promesa de *Vivir Bien*, como se conoce la agenda nacional de desarrollo, exige para su perfecta realización la efectiva interacción

de todos los actores: la sociedad civil, el ámbito académico, el sector privado y el sector público. A este último le corresponde sentar las bases institucionales y mecanismos de gobernanza que den origen a una mayor calidad de vida del conjunto de la población siguiendo parámetros de equidad, sostenibilidad, seguridad, legitimidad y participación.

Este documento condensa píldoras de nuevo conocimiento sobre elementos basilares de la administración pública local actual, identifica propuestas para fortalecer la prestación de servicios públicos y las finanzas públicas tanto en el contexto nacional de la Agenda 2025 como en el global de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (NAU) y, finalmente, propone preguntas para la reflexión conjunta.

### **¿Por qué una Agenda Urbana?**

Siguiendo la tendencia mundial, Bolivia se ha convertido en un país predominantemente urbano. Actualmente el 67,5% de la población boliviana vive en ciudades y se espera que el porcentaje incremente al 80% en 2030. La vida urbana se traduce en una presión expansiva con respecto a las necesidades de inversión en infraestructuras y servicios públicos. Asimismo, las áreas urbanas son responsables del 70% de las emisiones de carbono asociadas al cambio climático a pesar de tan solo ocupar el 2% de territorio del planeta. Por ello, las ciudades juegan un rol fundamental en la prosperidad global.

<sup>1</sup> Authors: Mar Martínez, European Commission (mar.martinez@ec.europa.eu) and Roberto Herrera, UN-Habitat (roberto.herrera@unhabitat.org)

<sup>2</sup> El índice GINI descendió de 0,62 en 2000 a 0,44 en 2017. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BO> (último acceso, agosto de 2019)

<sup>3</sup> Información completa sobre los indicadores que componen el índice aquí: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=BOL> (último acceso, enero de 2019)

<sup>4</sup> Producto interno bruto (PIB) a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita.



Por primera vez, la Agenda 2030<sup>5</sup> para el Desarrollo Sostenible (2015) subraya el papel de las ciudades como herramientas transformadoras para el desarrollo económico y el bienestar. El Objetivo 11<sup>6</sup> (de 17) busca alcanzar ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sustentables.

Del mismo modo, desde finales de 2016 la Nueva Agenda Urbana (NAU)<sup>7</sup> consolida una visión compartida sobre la urbanización sostenible en donde las ciudades no son percibidas como causantes de los actuales problemas humanos, sino como actores necesarios para ofrecer soluciones a los mismos. En este sentido, el año 2019 y los sucesivos resultarán clave para el futuro de Bolivia puesto que se está elaborando la nueva Política Nacional Urbana (PNU), herramienta-pilar para implementar la NAU<sup>8</sup>.

Ahora bien, surge el desafío de anudar la NAU y la PNU a las metas estratégicas del Estado boliviano en todos sus niveles (Vivir Bien y ODS 2030). Esta visión panorámica es esencial para coordinar el esfuerzo de todos los agentes involucrados y avanzar juntos de forma óptima, igualmente apoyando los desafíos de la urbanización sin desatender al mundo rural.

### El rol de los gobiernos locales en el modelo territorial boliviano

Las instituciones juegan un rol clave en el desarrollo de los países hasta el punto de ser una causa fundamental de las diferencias entre los mismos (Acemoglu y Robinson, 2008<sup>9</sup>). Douglass North (1990)<sup>10</sup> define a las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones ideadas humanamente que dan forma a la interacción humana”. Tan importante son las reglas y orientaciones

institucionales como que las mismas sirvan al propósito real de facilitar la mejora de las condiciones de vida en aras de la equidad y del bienestar sin resultar barreras burocráticas y difíciles de llevar a la práctica.

En la década de los años 50 comienza a desarrollarse la teoría de la descentralización como respuesta a la provisión ineficiente de bienes y servicios públicos por parte del nivel central. El economista Paul Samuelson (1954)<sup>11</sup> demostró esas ineficiencias debido a la distancia entre preferencias y necesidades de cada individuo o de cada comunidad con respecto al lugar de la toma de decisiones. Los esfuerzos descentralizadores cobraron vigor a partir de la década de los 90 y en Bolivia se redefinieron con la nueva Constitución Política del Estado (CPE, 2009). *Grosso modo*, la descentralización despliega efectos positivos si va acompañada de las herramientas fiscales y administrativas que permitan hacerla efectiva, si se adapta a las capacidades existentes en las entidades locales descentralizadas, y si permite priorizar de forma gradual las necesidades existentes.

El Estado Plurinacional de Bolivia hoy se constituye como Estado unitario, descentralizado y con autonomías. El mismo contempla en su diseño constitucional tres niveles de autonomía con facultades legislativas y potestades tributarias: autonomía departamental, municipal e indígena originario campesina (AIOC<sup>12</sup>). Existe un cuarto nivel de gobierno territorial regional<sup>13</sup> que carece de facultad legislativa. Hay 9 departamentos y 342 municipios, de los cuales cerca del 20% cuentan con menos de 5.000 habitantes, 24 tienen más de 50.000 habitantes, y solo 12 municipios superan los 100.000 habitantes. La ley también abre la posibilidad para la generación de espacios de planificación conjunta y coordinación entre las entidades territoriales autónomas (ETA) a través de macroregiones, mancomunidades y distritos. El potencial de estos espacios es aún incierto. Sea cual sea el tamaño, las capacidades, los recursos, o las competencias asignadas a cada ETA (que se desgran en la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD, 2010), la consideración jerárquica de todas las ETA es la misma. Esta igualdad, pese a su legitimidad y valor político, es compleja de gestionar al colocar a municipios y departamentos en el mismo plano horizontal y atomizarse las tareas públicas.

<sup>5</sup> La Agenda completa es consultable aquí: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> (última consulta, enero de 2019)

<sup>6</sup> El detalle del ODS 11 se encuentra aquí: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (última consulta, enero de 2019)

<sup>7</sup> La NAU gira en torno a cinco pilares: (1) políticas urbanas nacionales, (2) legislación y regulaciones urbanas, (3) planificación y diseño urbano, (4) economía local y finanzas municipales e (5) implementación local.

<sup>8</sup> La NAU gira en torno a cinco pilares: (1) políticas urbanas nacionales, (2) legislación y regulaciones urbanas, (3) planificación y diseño urbano, (4) economía local y finanzas municipales e (5) implementación local.

<sup>9</sup> Acemoglu, Daron y Robinson, James. 2008. The role of institutions in growth and development. Working paper no. 10. Commission on Growth and Development. Australian Government, AusAID; Department for International Development, DFID; The William and Flora Hewlett Foundation; SIDA; The World Bank.

<sup>10</sup> North, Douglass C. 1990. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.

<sup>11</sup> Samuelson, Paul A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Vol 36, No. 4.

<sup>12</sup> En la actualidad se han constituido oficialmente tres AIOC: Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya.

<sup>13</sup> Bajo estos parámetros se ha constituido el gobierno autónomo regional del Gran Chaco integrado por Caraparí, Villa Montes y Yacuiba.



En la práctica hay también un desfase entre la fuerte institucionalidad y procelosa burocracia exigida por el nivel central a todas las ETA (se hablará más adelante de la exigencia de planificar y reportar) y lo que la mayoría de las autonomías pueden cumplir en realidad. Asimismo, se ha revelado el limitado ejercicio de las funciones públicas locales atribuidas por la CPE y la LMAD a las ETA, existiendo entidades donde la dejadez de funciones es la nota predominante. Contar, como es el caso, con numerosas competencias locales y obligaciones frente al nivel central disipa las prioridades; la poca claridad en la asignación de dichas funciones igualmente dificulta saber quién hace qué y genera solapamientos (por ejemplo, el teleférico en La Paz ha sido llevado a cabo por el nivel central a pesar de tratarse de una competencia netamente local, mientras otros servicios básicos no reciben atención). Por último, el reciente refuerzo del rol regulatorio y legislativo de las entidades locales ni se ha traducido en más autonomía práctica (al ser muchas leyes fines en sí mismas -a cuya elaboración se destinan recursos- y no medios para otros objetivos de mayor calado), ni ha sentado las bases estructurales de las instituciones locales (pues la mayoría de las leyes o son declarativas o abordan temas que no inciden en los pilares de la gestión pública), ni ha fortalecido el conjunto del sistema jurídico (ya que resulta ahora más fragmentado e inseguro al emanar de varias fuentes y ser la publicidad de las normas -y por consiguiente su entrada en vigor- habitualmente defectuosa).

### La teoría: instrumentos para la planificación estratégica

Bolivia ha puesto énfasis en la planificación institucional y estratégica del desarrollo de corto, largo y mediano plazo. El Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), a través de la Ley 777, de 2016, formuló una norma general integradora de la gestión pública y de planificación denominada Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIE). En el SPIE se habla de una planificación a largo plazo que se desarrolla en el marco de la *Agenda Patriótica del Bicentenario (2025)*, convertida en Ley en 2015.<sup>14</sup> Ésta propone 13 pilares, 68 metas, 340 resultados y 1013 acciones.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ley 650, "Agenda Patriótica del Bicentenario", promulgada el 15 de enero de 2015.

<sup>15</sup> Dichos pilares son: (1) erradicación de la pobreza extrema; (2) socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien; (3) salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral; (4) soberanía científica y tecnológica con identidad propia; (5) soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero; (6) soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista; (7) soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; (8) soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien; (9) soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra; (10) integración complementaria de los pueblos con soberanía; (11) soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y

Igualmente existe la previsión de una estrategia a mediano plazo a través del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) para el período 2016 – 2020. Ambas herramientas constituyen engranajes esenciales para el cumplimiento de los ODS y se han de seguir por el nivel central y por las entidades territoriales subnacionales. Aunque en la ley del SPIE se respetan las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes de los gobiernos subnacionales establecidas en la CPE y la LMAD, se determina que toda planificación debe elaborarse en concordancia con el nivel central del Estado (NCE). Por último, la planificación institucional tiene carácter anual. El gráfico siguiente (1) resume el SPIE y el conjunto de sus instrumentos.

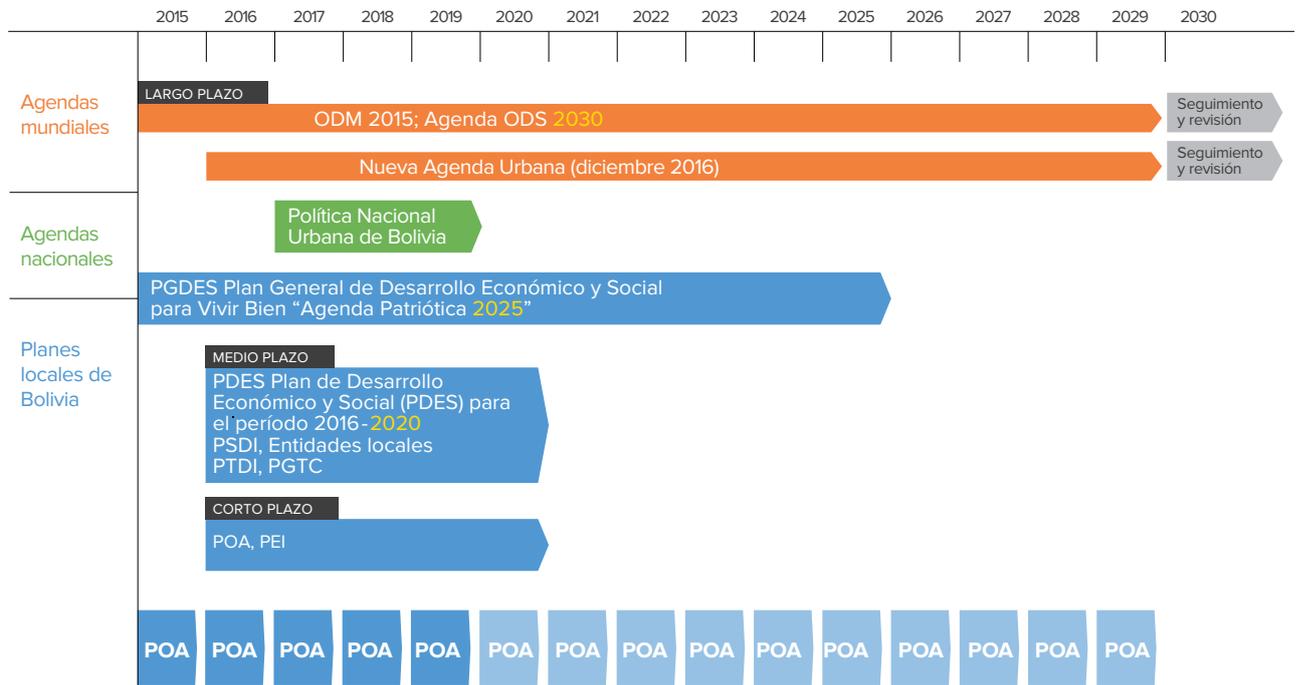
#### (Caja 1) Preguntas para la reflexión

- ¿Cómo es de factible que todos los gobiernos locales ejerzan en plenitud todas sus competencias al tiempo que cumplan con las obligaciones de reportar al nivel central y las exigencias de planificación de corto, mediano y largo plazo?
- ¿Cómo puede mejorarse la estructura subnacional actual con órganos ejecutivo y legislativo en cada ETA?
- ¿Guarda relación con la efectiva prestación y garantía de servicios públicos esenciales?
- ¿Hasta qué grado y cómo se ejerce la facultad legislativa por los gobiernos locales y qué impacto real tiene?
- ¿Qué normas serían fundamentales para la gestión municipal (contratación pública, presupuestos, etc.) a fin de contar con mecanismos de gobernanza transparentes, confiables y equitativos?
- ¿Cómo pueden reforzarse los presupuestos participativos?

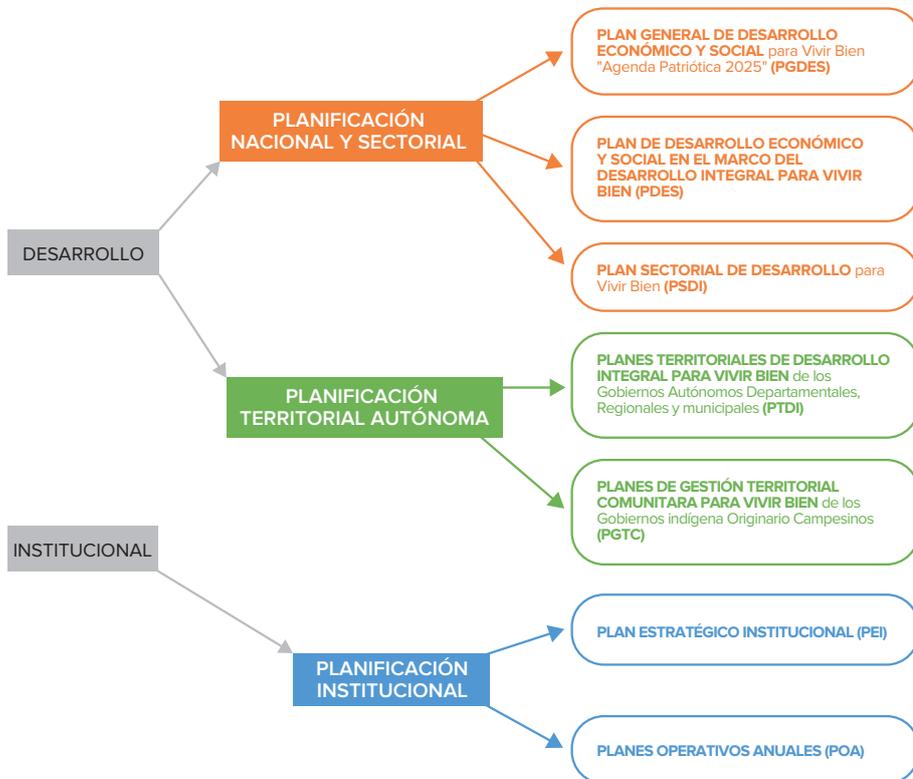
La realidad ha evidenciado que pocas de las entidades públicas son capaces de cumplir las exigencias de planificación de la Ley 777 y que tampoco es frecuente la evaluación y seguimiento de los planes y acciones públicas para que, en caso de ser necesario, puedan ser reformulados. El entramado de la deseada planificación estratégica es más complejo de lo que las capacidades gubernamentales soportan y adolece de primar la cantidad sobre la calidad de los resultados, teniendo como corolario la existencia de excesivos objetivos e indicadores más

no ser flojo; (12) disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños; y (13) reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

**Gráfico 1: La planificación del desarrollo en Bolivia. Línea del tiempo.**



**Gráfico 2: La planificación del desarrollo en Bolivia. Instrumentos.**



Fuente: Ley 777/2016, MPD



o menos superpuestos. Por lo tanto, de cara a la revisión del PGDES/ PDES y la elaboración de la PNU, es fundamental alinear y simplificar los objetivos de los diferentes planes a fin de evitar repeticiones, cargas innecesarias, priorizar qué indicadores concretos se han de cumplir en plazos razonables, gradualmente, y orientar los mismos a resultados -no únicamente a actividades-, e introducir parámetros de calidad que se traduzcan en una mejora en del proceso de prestación de servicios públicos. Por ejemplo, metas consistentes en aumentar el número de insumos (más computadoras, escuelas, hospitales, etc.) pueden o no mejorar la calidad de la educación, la sanidad o la gestión pública. La mejora en la calidad de estos servicios dependerá de cómo sean usados estos insumos.

## La práctica: ¿cómo está avanzando Bolivia en el cumplimiento de las metas de desarrollo?

### Servicios básicos

A título ilustrativo, tómense como ejemplo los servicios básicos consagrados en el artículo 20 de la CPE, asociados a la erradicación de la pobreza y a la gestión urbana, y a cuya universalización -cobertura al 100%- se refiere el *pilar 2 de Agenda Patriótica 2025*. Antes, para el 2020, respecto al **servicio de agua potable** el PDES pretende alcanzar una cobertura del 95% en áreas urbanas y un 80% en el área rural. En el año 2000, el 78,81% de la población en Bolivia tenía acceso al servicio básico de agua potable. Este porcentaje aumentó gradualmente hasta alcanzar el 92,88% en 2015<sup>16</sup>. Según las proyecciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), la cobertura nacional de agua en 2016 fue del 93,80%, si bien alcanzaba solo un 66,40% en la zona rural. Grandes son los desafíos de los territorios más rezagados. Por ejemplo, según las proyecciones del MMAyA, en 2016 la cobertura total en los departamentos de Santa Cruz y Tarija superaba el 95%, mientras que en Beni y en Pando rondaba el 61 y el 68% respectivamente, con coberturas rurales del 45 y 55% respectivamente.

La cobertura para el **servicio de alcantarillado y saneamiento básico** que se espera en el PDES es del 70% en área urbana y 60% en el área rural. Las últimas proyecciones del MMAyA en 2016 fueron de un 66% en el área urbana y un 43% en la zona rural. Ahora bien, en 2015 se reportó<sup>17</sup> que la utilización de servicios de saneamiento gestionados de forma segura beneficiaba exclusivamente a un 19,01%<sup>18</sup> de la población. En las zonas rurales el 40,42% de la población continúa practicando la defecación al aire libre, con los subsiguientes problemas de salubridad pública. En el año 2016, mientras que la media más alta se reportaba por el MMAyA para el departamento de Tarija con un 78,7%, en Beni la media era de un 25% y en Pando de un 29,6%.

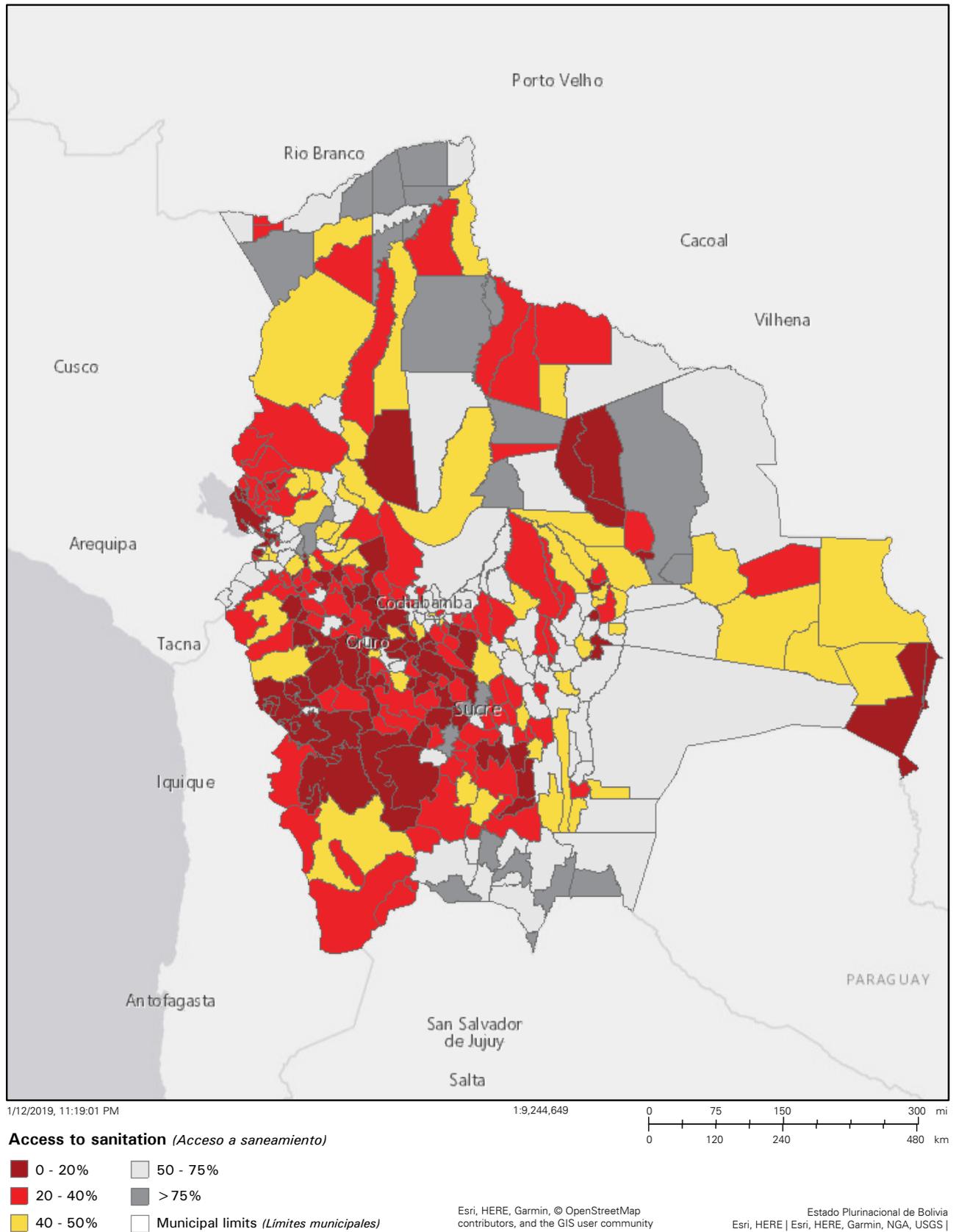
La Agenda 2030 va un paso más allá con respecto a la Agenda 2025 y el PDES 2020. Por ejemplo, la *meta 6.1 plantea "lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos"* en 2030. A partir de esa aspiración inicial se desganan otras metas clave también imprescindibles aunque más desatendidas hasta la fecha: acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y "*poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres, niños y de las personas en situación de vulnerabilidad*" (6.2), "*mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación [...] y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización [...]*" (6.3), "*aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua [...]*" (6.4), "*implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles [...]*", y (6.5), "*restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos*" (6.6), para lo cual se sugiere ampliar la cooperación internacional a fin de fortalecer las capacidades tecnológicas así como promover la participación de las comunidades locales (6.a y 6.b).

<sup>17</sup> Ídem

<sup>18</sup> Porcentaje de personas que utilizan instalaciones de saneamiento mejoradas que no se comparten con otros hogares y donde las excretas se desechan de manera segura in situ o se transportan y se tratan fuera del sitio. Las instalaciones de saneamiento mejoradas incluyen sistemas de alcantarillado o vertido a sistemas de alcantarillado por tuberías, fosas sépticas o letrinas de pozo mejoradas y ventiladas, sanitarios de compostaje o letrinas de pozo con losas. Un saneamiento adecuado se relaciona con la prevención de la propagación de enfermedades infecciosas y pandemias.

<sup>16</sup> OMS/UNICEF, Programa de monitoreo conjunto sobre provisión de agua, saneamiento e higiene (washdata.org). Último acceso: diciembre de 2018.

Mapa 1: Acceso a saneamiento



Fuente: @dotGIS Corp (proyecciones del MMAyA para 2016)



En cuanto a la **electricidad**, el PDES marca que para 2020 “*se intenta alcanzar un 100% de cobertura en el área urbana y 90% en la rural*”. En el 2001 existía una cobertura del servicio de 89,7% en el área urbana y un 24,5% en el área rural. En 2016 la cobertura de electricidad había crecido al 99% para el área urbana y el 73% para el área rural según el Ministerio del ramo. La brecha de acceso entre zonas urbanas y rurales es sustancial, “*debido probablemente a [...] los costos de electrificación en el área rural*” (Andersen, Branisa y Canelas, 2017<sup>19</sup>, página 131 y siguientes). Aún hay 26 municipios con cobertura menor al 50% e igualmente persiste el desafío de las energías renovables para Bolivia.

En cuanto a las **tecnologías de la información y la comunicación (TIC)**, son éstas hoy en día servicios esenciales que necesariamente han de anclarse en una infraestructura de banda ancha robusta. Según la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT), en 2018 se contaba con algo más de 9 millones de suscripciones a internet, correspondientes a un 84% de la población. Del total de suscripciones, el 90% correspondían a conexiones móviles y solamente existía un 4% de cuentas de internet fijas.<sup>20</sup> Además, un dato revelador es que existen 180 municipios en Bolivia donde la cobertura es menor al 1%.

## Servicios sociales

Según la UNESCO, la tasa de inscripción en **educación** primaria bruta en 1999 era del 118%, descendiendo a un 94% en valores netos<sup>21</sup>. En 2015, los valores reportados sobre la matriculación en educación básica –primaria– bruta y neta fueron, respectivamente, de un 97% y un 88%. La inscripción en secundaria en el año 2000 era de un 71% (bruto) y un 61% (neto). Estos datos son los que han aumentado considerablemente hasta un 86% (bruto) y un 78% (neto) en 2015. En educación terciaria los índices brutos han avanzado de un 29% en 1998 a un 38% en 2007<sup>22</sup>. Se desconocen los niveles de aprendizaje.

<sup>19</sup> Andersen, Branisa y Canelas. 2017. El ABC del desarrollo en Bolivia. INESAD.

<sup>20</sup> Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes. Estadística Sectorial de Telecomunicaciones y TIC. I/2018.

<sup>21</sup> La diferencia entre tasa bruta y neta es que esta última tiene en cuenta a la población matriculada correspondiente a la población dentro de la edad escolar oficial, no el total de matriculados. La educación primaria es la que educa en habilidades básicas de lectura, escritura y matemáticas, así como un entendimiento fundamental de asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música.

<sup>22</sup> La UNESCO no ha reportado datos más actualizados.

El sector de la **salud** ha visto avances; por ejemplo, el aumento del número de médicos por habitante<sup>23</sup>. Sin embargo, persisten fuertes desigualdades. En muchos municipios del Occidente boliviano, más del 50% de los niños no tienen acceso a la vacuna pentavalente (datos de 2016). Por otro lado, las enfermedades crónicas son un desafío emergente, la financiación de la salud es aun débil y los departamentos afrontan buena parte de la carga (en algunos casos con gastos asociados que superan el 50% del presupuesto anual).

En estos dos ámbitos esenciales del desarrollo humano la exactitud de la información es dudosa y oscila mucho entre años y, además, es difícil determinar el impacto de la inversión local frente a la financiación proveniente de otros niveles de gobierno. Cualquier reforma sectorial exigiría tener en cuenta si la fragmentación y segmentación actual son las más adecuadas para generar un sistema educativo fuerte o un sistema de salud que dé respuesta a las necesidades de la población en su conjunto.

En definitiva, aún es ingente la labor que queda por delante a los sectores públicos, privados y sociales a fin de que los servicios básicos y sociales sean de máxima calidad, sostenibles y equitativos, para no dejar a nadie atrás. Sabemos que 1) la consecución de los objetivos nacionales aún está en proceso y que 2) es importante hacer un esfuerzo para que esos objetivos nacionales se a) aclaren y simplifiquen, b) se orienten a resultados prioritarios y c) se actualicen y sofisticuen de acuerdo al nivel de detalle de la Agenda 2030 y las exigencias de calidad y sostenibilidad.

## Caja 2: Preguntas para la reflexión

- ¿Hay riesgo de propulsar las desigualdades territoriales, de forma que la suerte de un individuo dependa de haber nacido o residir en uno u otro municipio?
- ¿La igualdad teórica en el reparto de competencias públicas crea una Bolivia a dos velocidades con las zonas urbanas haciendo uso de las mismas y ganando prosperidad y las zonas rurales rezagándose al no ejecutar tales competencias?
- ¿Es posible simplificar la planificación del desarrollo?
- ¿A quién le compete suplir o complementar las funciones de los municipios con mayores dificultades en su desempeño?

<sup>23</sup> El Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) publica información epidemiológica y sobre el sistema de salud.



## Finanzas públicas

### Recursos propios

Mejorar la capacidad para recaudar ingresos fiscales se describe como meta 17.1 de los ODS, siendo una meta transversal en tanto que se requiere para que el desarrollo en todas las áreas sea sostenible y no dependiente de programas puntuales.

En Bolivia, donde no existe tradición de un impuesto que grave la renta de las personas físicas, las operaciones del nivel central del Estado dependen altamente de los emolumentos derivados de la explotación de recursos naturales, expuestos a volatilidad. A su vez, solo entre un 7 y un 9% del presupuesto general del Estado (PGE)<sup>24</sup> se ha venido transfiriendo a los municipios en las últimas dos décadas. Además, los criterios de ese reparto no han tenido en cuenta adecuadamente la mayor o menor concentración poblacional en los diferentes territorios, primándose hasta ahora criterios político-geográficos frente a necesidades demográficas para dichas transferencias verticales.

A nivel estrictamente subnacional, tanto la política fiscal (la determinación de hechos imponibles y la fijación de tributos locales) como la administración fiscal (su recaudación periódica)<sup>25</sup> afrontan serias dificultades, sobre todo en los municipios más dispersos y de menos de 50.000 habitantes. Aunque la CPE profundiza el proceso de descentralización fiscal al reconocer a las autonomías la posibilidad de crear impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales dentro de su dominio tributario, así como generar ingresos por otras vías (empresas públicas locales o venta de bienes y servicios), en la práctica únicamente unos pocos municipios son activos. Ello deriva no solo en que los recursos locales en muchos casos sean limitados para financiar autónomamente inversiones que tendrían que ser sustanciales, sino también en la falta de predictibilidad, tornándose arriesgada la planificación de proyectos de envergadura.

Encontramos casos en los que los municipios han realizado un gran esfuerzo fiscal tributario<sup>26</sup>, sobre todo en las principales ciudades de Bolivia, con Santa Cruz y su área metropolitana (Porongo, Colpa Bélgica), La Paz y Cochabamba generando más del 90% de sus recursos totales. Sin embargo, en 273 de 339 municipios analizados, menos de 10 de cada 100 bolivianos de sus respectivos presupuestos fueron obtenidos por los propios municipios, y 157 municipios no llegaron al 1% de esfuerzo fiscal tributario. Las desigualdades entre los núcleos urbanos mayores y con más capacidades institucionales y los asentamientos más pequeños con escasas capacidades generan diferentes condicionantes para el desarrollo humano de sus habitantes.

### Caja 3: Preguntas para la reflexión

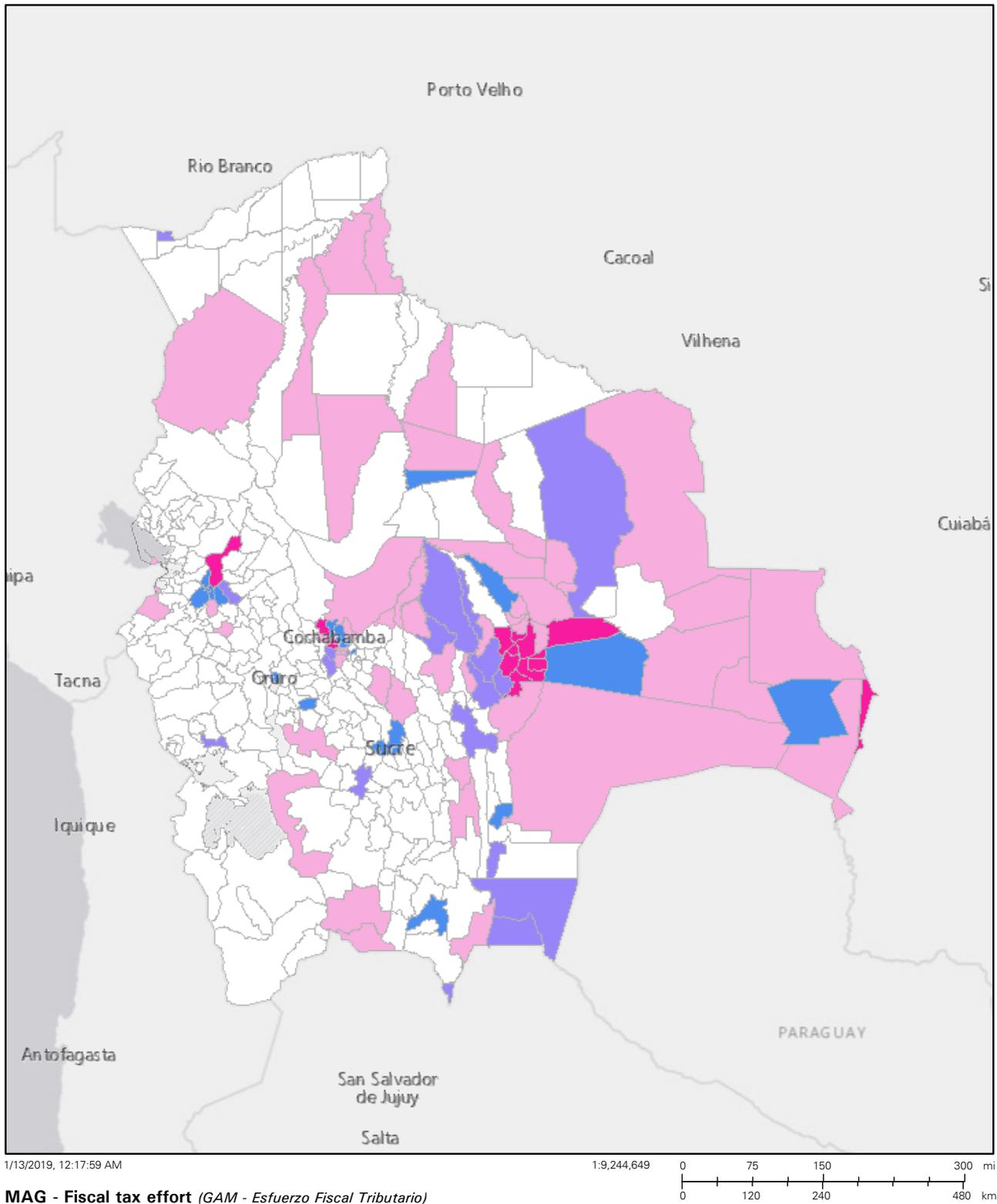
- ¿Contribuiría a generar capacidad fiscal que un porcentaje de las transferencias verticales del nivel central se otorgase condicionado a que los municipios de peor desempeño demostrasen una mejora en las tareas de crear y obtener sus propios recursos complementarios a los recursos transferidos?
- ¿Hay que declarar inviables aquellos municipios incapaces de generar recursos propios?
- ¿Qué mecanismos horizontales de compensación basados en los principios de solidaridad y equidad asegurarían reparar las desigualdades entre territorios?
- ¿Cómo aliviar la presión fiscal de las capitales de mejor desempeño que, no obstante, afrontan gastos crecientes derivados de la urbanización?
- ¿Hay razones de economía política que permitan una reforma estructural del conjunto del sistema fiscal boliviano en aras de la diversificación de las fuentes de ingresos y de su modernización?

<sup>24</sup> Por contra, las empresas públicas nacionales recibieron un 46% del PGE y un 4% los departamentos, lo cual ayuda a dimensionar los actores estatales.

<sup>25</sup> Para saber más puede acudir a Junquera-Varela, Raul Felix; Verhoeven, Marinus; Shukla, Gangadhar Prasad; Haven, Bernard James; Awasthi, Rajul; Moreno-Dodson, Blanca. 2017. *Strengthening domestic resource mobilization: moving from theory to practice in low- and middle-income countries* (English). Directions in development; public sector governance. Washington, D.C.: World Bank Group.

<sup>26</sup> Porcentaje de ingresos tributarios generados por el propio municipio medido como la recaudación efectiva total de tributos locales, dividida entre las transferencias del nivel central (que corresponden a coparticipación tributaria, HIPCI e IDH), con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) de 2016.

Mapa 2: Esfuerzo fiscal tributario municipal



**MAG - Fiscal tax effort (GAM - Esfuerzo Fiscal Tributario)**

- < 5%
- 5 - 15%
- 15 - 25%
- > 50%
- Municipal límites (Límites municipales)
- 25 - 50%

Esri, HERE, Garmin, © OpenStreetMap contributors, and the GIS user community

Estado Plurinacional de Bolivia  
Esri, HERE | Esri, HERE, Garmin, NGA, USGS |

Fuente: @dotGIS\_corp (datos del MEFP, 2016)

## Gastos

Los gastos públicos locales abordan tanto el ejercicio de competencias sustantivas como sufragar el funcionamiento de la administración y los órganos ejecutivo y legislativo locales. La LMAD establece límites de gasto a los gobiernos municipales y AIOC: 25% para gastos de funcionamiento o corrientes y 75% para gastos de inversión. Entre 2010 y 2016, el 22,37% de los gastos de los municipios fueron gastos estructurales; es decir, cubrieron gastos administrativos y corrientes derivados de las partidas denominadas “fortalecimiento institucional”, “previsiones”, “normas básicas fundamentales”, “sistema asociativo municipal” o “catastro”. Ahora bien, mientras algunos municipios ni siquiera ejecutaron presupuesto en este ámbito, otros dispararon sus gastos estructurales. Es, por ejemplo, el caso de Yaco, en el Departamento de La Paz, donde el 80,79% de su gasto en 2010 fue gasto estructural, de funcionamiento, no de inversión.

Los gastos en la competencia de hábitat, vivienda e infraestructura urbana y rural representan en promedio el 15,26% del gasto de todos los municipios en los últimos años. Existen municipios en los Departamentos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí que no registran transacciones en este rubro. En 2016 el municipio de Boyuibe del Departamento de Santa Cruz destinó el 57,00% de su gasto a este concepto. También sobresale la asignación realizada por el municipio de Yunguyo del Litoral del Departamento de Oruro en la gestión 2015 que alcanzó el 56,35%. En este sentido es fundamental precisar que el desarrollo urbano ha de ser planificado armónicamente en función de todas las necesidades en juego: servicios básicos, servicios sociales, vivienda, bienes de dominio público, etc.

### (Caja 4) Preguntas para la reflexión

- ¿Las normas actuales que exigen a los gobiernos locales invertir sustancialmente (en términos relativos) en salud, educación, protección social o seguridad ciudadana establecen mecanismos para comprobar la calidad del gasto en función de los resultados obtenidos en cuanto a ampliación del acceso, mantenimiento o mejora de los servicios?
- Cumplidas las complejas exigencias de gasto determinadas por la legislación vigente, ¿queda espacio para abordar de forma significativa la gestión local de servicios básicos como agua y saneamiento, o para incidir en áreas tradicionalmente desatendidas como la gestión de residuos, el cambio climático, la planificación urbana, el transporte limpio o la seguridad pública?
- A la hora de asumir competencias y priorizar el gasto local, ¿se comprende qué campos de actuación son realmente locales y se benefician de la autonomía local, y cuáles se beneficiarían de economías de escala y de mayor cohesión abordados por el nivel departamental o central? ¿Qué reformas institucionales y normativas serían necesarias?

Si bien la LMAD garantiza algunos recursos a transferir a los gobiernos autónomos para el financiamiento de sus competencias, así como la opción de generar recursos propios, en muchos casos su utilización se encuentra condicionada legalmente. Es decir, éstos deben destinar recursos a sectores priorizados por el nivel central dentro de unos porcentajes preestablecidos de forma compleja (es el caso de las despensas en salud, educación o seguridad ciudadana, entre otras). Por lo tanto, la discrecionalidad en el gasto para el ejercicio de las competencias locales está limitada tanto por la cantidad presupuestaria como por esta condicionalidad.

No se sabe cuál es la inversión del nivel central en cada jurisdicción territorial, por lo que es difícil establecer un vínculo causal entre la gestión local y los avances -o estancamientos- en la provisión de servicios públicos. Si se sabe que los patrones de gasto varían según el municipio y están atomizados pues tratan de responder a varios sectores. La variabilidad entra dentro de lo normal. Mientras algunos municipios registran inversiones altas en ciertas competencias, otras dentro del mismo sector registran una bajísima inversión. Lo que llama la atención es que municipios con limitados servicios básicos de agua, alcantarillado, luz o telecomunicaciones no los prioricen pese a ser estos la base del desarrollo humano y donde más beneficios puede reportar la proximidad administrativa.

Bolivia tiene experiencia en presupuestos participativos. Su evolución, con apoyo en las nuevas tecnologías, así como el refuerzo del gobierno electrónico brindarían una amplia gama de beneficios en las finanzas públicas y la administración local. Los presupuestos participativos incluyen a la sociedad civil para brindar soluciones a los problemas urbanos y beneficiarse de servicios ágiles y rápidos por lo que constituyen una herramienta de gran relevancia para la eficiencia del presupuesto público y contribuyen a la aceleración de acciones estratégicas para lograr alcanzar los objetivos locales e internacionales<sup>27</sup>.

## Conclusiones

Hoy se nos brinda una oportunidad de reflexión para proyectar una Bolivia mejorada. Mañana el país exigirá una realidad transformada, inclusiva, y que promueva sus ventajas comparativas para prosperar; ciudades vibrantes y resilientes donde se unan la tradición y la modernidad; oportunidades para todos.

Para alcanzar los abrumadores objetivos globales, nacionales y locales en 2020, 2025 y 2030, es urgente que Bolivia hoy simplifique, integre y priorice las diferentes agendas de desarrollo. Ello exige políticas públicas sólidas, tangibles, sin fisuras, de largo plazo, centradas en las personas y en los servicios básicos y sociales, en la educación, la salud y la protección social. Ello exige también que la elaboración de los presupuestos anuales y la planificación estratégica multianual vayan de la mano de finanzas públicas sólidas, predecibles y solidarias que promuevan la prosperidad de todos los territorios y de sus respectivas poblaciones. El respeto al Estado de Derecho, la profesionalización de la función pública, la implantación de nuevas tecnologías interoperables, la innovación en procesos o la desburocratización tienen el innegable potencial de contribuir notablemente a los avances del país.

Mañana Bolivia requerirá una administración a todos los niveles tanto sofisticada como ligera, ágil, que distribuya claramente funciones y roles de los diversos agentes, identifique necesidades acuciantes, evite duplicidades y clientelismos, y brinde, a la postre, calidad a la res pública, logrando así, por ende, un Estado armónico y de bienestar.

*Nota: Los comentarios de los autores no comprometen a las instituciones a las que pertenecen.*

<sup>27</sup> [www.pb.unhabit.org](http://www.pb.unhabit.org)