



# Ciudadanía

COMUNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y ACCIÓN PÚBLICA

## ANÁLISIS JURÍDICO- CONSTITUCIONAL PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL COMUNITARIOS

Carlos Bellott López

Cua de rno

Trabajo



Serie Olivia Román

### **CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública**

c. Batallón Colorados esq. Tocopilla, N.º 2340, zona Sarco, Cochabamba, Bolivia

Telf./fax: (+591) (4) 4406393 - 4406615

E-mail: [ciudadania@ciudadaniabolivia.org](mailto:ciudadania@ciudadaniabolivia.org)

Página web: [www.ciudadaniabolivia.org](http://www.ciudadaniabolivia.org)

### **WE EFFECT**

c. Ecuador, entre Junín y Ayacucho, N° 183, Cochabamba, Bolivia

Telf./fax: (+591) (4) 4029249

E-mail: [bolivia@weeffect.org](mailto:bolivia@weeffect.org)

Página web: [latin.weeffect.org](http://latin.weeffect.org)

### **Autor**

Carlos Bellott López

Consultor Ciudadanía

### **Responsables del cuaderno**

Jacqueline Garrido Cortés Villazón

Claudia Arce Cuadros

### **Directora de Ciudadanía**

Vivian Schwarz Blum

### **Cuidado de edición**

Carla Salazar

### **Diseño y diagramación**

Lucía Mayorga

Este material fue totalmente financiado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y We Effect. ASDI y We Effect no comparten necesariamente las opiniones aquí expresadas y la responsabilidad del contenido es exclusivamente de su autor.

Cochabamba, septiembre de 2021

**CUADERNO DE TRABAJO N.º 11**

**ANÁLISIS JURÍDICO-  
CONSTITUCIONAL PARA LA  
INVERSIÓN PÚBLICA EN  
SERVICIOS DE CUIDADO  
INFANTIL COMUNITARIOS**

**Carlos Bellott López**

**Serie Olivia Román**



## PRESENTACIÓN

La pandemia del Covid-19 ha puesto en evidencia que el cuidado de personas en situación de vulnerabilidad, como niños y niñas, adultos mayores, personas enfermas y personas con discapacidad es una tarea que demanda tiempo y esfuerzo a las familias, pero sobre todo a las mujeres que asumen esta tarea como principales responsables.

Se trata de una situación insostenible, pues las mujeres incrementan el tiempo que le dedican al trabajo de cuidado al máximo y, consecuentemente, restringen sus posibilidades de generar ingresos y participar en la vida pública. En estas condiciones las desigualdades de género se acrecientan y las brechas económicas y sociales se agravan.

Frente a esta situación, el Estado, lejos de abordar la temática de manera integral, ha reducido la inversión en los servicios de cuidado, ahondando con ello la crisis de los cuidados y disminuyendo las posibilidades de las mujeres de ejercer sus derechos. Además, la limitada inversión pública en este campo se ha restringido aún más a causa de impedimentos legales que se usan como argumentos para destinar los recursos a otros asuntos que, en algunos casos, son mucho menos importantes o determinantes para el sostenimiento de la vida.

Es por este motivo que se hace necesario el análisis jurídico y competencial para mostrar las vías idóneas para la inversión pública en servicios de cuidado, los cuales necesariamente deben ser adecuados a la nueva normalidad que marca la pandemia, posibilitando así a las familias –y en especial a las mujeres– un recurso adecuado de corresponsabilidad estatal en la distribución equitativa del trabajo de cuidado.

Con este fin el autor nos brinda un análisis certero sobre las competencias estatales en los servicios de cuidado, con énfasis en los servicios de cuidado infantil comunitarios que reciben (o recibían) el apoyo estatal del nivel local y departamental, pero también el soporte normativo de la Ley 380 de Corresponsabilidad en el Trabajo de Cuidado no Remunerado para la Igualdad de Oportunidades del Municipio de Cochabamba.

## ANTECEDENTES

El financiamiento de los centros de cuidado infantil de convenio del municipio, hasta el periodo administrativo 2020, fue concurrente entre el Gobierno Autónomo Departamental y el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, con el apoyo de la cooperación internacional, en el marco del que fue el Programa Nacional de Atención al Niño y Niña (PAN), cuya vigencia feneció en diciembre del 2020.

### El Programa Nacional de Atención al Niño y Niña (PAN)

Motivado por la ratificación del Estado boliviano de la Declaración Mundial y el Plan de Acción para la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, en 1996 el Gobierno central crea la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Atención Integral al Menor (PRONAIM), con el fin de cumplir los objetivos de atención integral de la infancia (DS 24318). Inmediatamente después del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Estado boliviano de USD 20.000.000 (veinte millones 00/100 de dólares estadounidenses) en septiembre de 1997 (Contrato de Préstamo N.º 995/SF-BO), destinado específicamente a financiar la atención integral a infantes de hasta seis años, se crea el Programa Nacional de Atención al Niño y Niña (PAN) con carácter intersectorial, integral, descentralizado y participativo, a tuición del Ministerio de la Presidencia (DS 24557), a ser financiado, dirigido y ejecutado por la referida dirección ejecutiva, en coordinación y participación directa de las prefecturas de departamento y los gobiernos municipales (DS 22407 y DS 25017).

En 2004 el PAN pasa a depender del entonces Viceministerio de la Niñez, Juventud y Tercera Edad, dependiente del entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible, estableciéndose a su vez el procedimiento para su cierre definitivo y los mecanismos para un nuevo diseño institucional que permita la continuidad del servicio de promoción de la educación inicial, salud y protección a niños y niñas de 0 a 6, como política prioritaria del Gobierno central en todo el territorio nacional (DS 27928). Para continuar con su financiamiento, el Estado boliviano gestiona y suscribe el convenio de Cooperación Técnica Reembolsable N.º ATN/SF-9270-BO, con lo que continúa financiando el PAN.

Siendo el PAN de ejecución concurrente entre un viceministerio, las prefecturas<sup>1</sup> y los gobiernos municipales, en 2005 el Gobierno central establece las atribuciones del Viceministerio de la Niñez, Juventud y Tercera Edad (Gobierno central), de los Servicios Departamentales de Gestión Social – SEDEGES (prefecturas) y de los gobiernos municipales (para estos últimos no solo como atribuciones sino también en calidad de obligaciones), estableciéndose la disposición para la existencia de un convenio tipo a ser suscrito entre las prefecturas y los gobiernos municipales, para su ejecución (DS 28543). Entre las obligaciones del gobierno municipal se manda a “programar recursos financieros en el Plan Operativo Anual que garanticen el

---

1 Institución administrativamente descentralizada del Gobierno central para la ejecución de proyectos y servicios departamentales (Ley N.º 1654 de Descentralización Administrativa de 1995, abrogada en 2010 por la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización).

normal funcionamiento de los centros y la prestación eficiente de los servicios del PAN”, “garantizar la ejecución del servicio” y “elaborar un plan para garantizar la autosostenibilidad progresiva de la provisión de alimentos” (DS 28543, art. 7.d, g y m).

El 2011, pese a la entrada en vigencia del nuevo diseño constitucional de la descentralización del Estado boliviano, con gobiernos equivalentes, donde el Órgano Ejecutivo del Gobierno central no goza más de atribuciones para normar y establecer la forma de funcionamiento de los nuevos gobiernos subnacionales (en sus cuatro tipos de autonomías) y del ejercicio de sus competencias, más aún si son competencias exclusivas (como es la materia de niñez), el Ministerio de Educación emite la Resolución Ministerial N.º 050/11 (del 2 de febrero de 2011), en la que dispone que los centros infantiles dependientes de los gobiernos autónomos departamentales<sup>2</sup>, gobiernos autónomos municipales, gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos e instituciones de desarrollo social legalmente constituidas, que atienden a niños de 0 a 5 años, en áreas urbanas y rurales y aquellos que se encuentren dentro del PAN, con carácter excepcional y por el periodo de la gestión 2011, continúen con su actividad dentro del marco legal en el que han venido funcionando hasta la gestión 2010 y hasta que una normativa de igual o mayor jerarquía disponga lo contrario. Asimismo, dispone que las niñas y niños que asisten a estos centros infantiles, cumplida la edad establecida, podrán ser admitidos en la gestión escolar 2012 en el primer año de educación primaria comunitaria vocacional con la presentación de la certificación correspondiente al PAN. En diciembre del mismo año, se amplía la vigencia de esa RM 50/2011 hasta la gestión 2012 (RM 766/2011 del 1 de diciembre de 2011).

En septiembre de 2012 se vuelve a ampliar la RM 50/2011 a la gestión 2013 (RM 582/2012) y, en octubre de ese año, nuevamente se amplía la vigencia del PAN hasta el 2015 (RM 765/2013). Finalmente, el 3 de noviembre de 2015 se amplía por última vez la vigencia del PAN hasta el periodo administrativo 2020 (RM 820/2015).

### **Mecanismo de financiamiento de los centros de cuidado infantil de convenio**

El mecanismo de financiamiento del funcionamiento de los centros de cuidado infantil a cargo de instituciones de la sociedad civil, hasta diciembre del 2020, fue concurrente, con contrapartes del Gobierno Autónomo Departamental y el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, previa suscripción de convenios intergubernativos e interinstitucionales para cada periodo administrativo (año).

Según datos del 2018 del Departamento de Primera Infancia de la Alcaldía, el Gobierno Autónomo Municipal apoyaba con el co-financiamiento del personal y con

---

2 El 2005, en el marco del mandato a un nuevo diseño institucional para la ejecución del PAN, el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible dispone la transferencia de los bienes del PAN a propiedad de las prefecturas (RM N.º 1/2005). Posteriormente, el 24 de mayo de 2010, ante la conversión de las prefecturas en gobiernos autónomos departamentales con la vigencia de la nueva CPE, mediante la Ley Transitoria para el Funcionamiento de las ETAs, se transfieren a esos nuevos gobiernos “todos los derechos, obligaciones, convenios, créditos, donaciones, recursos financieros y no financieros, patrimonio, activos y pasivos de las ex prefecturas departamentales” (Ley 017, art. 13), entre ellos, los correspondientes al PAN.

material de trabajo. Debido a la propiedad no municipal de los predios, el GAM no podía financiar aspectos que tuvieran que ver con el mejoramiento de la infraestructura ni la dotación de equipamiento ni mobiliario. La forma de financiamiento del personal para la atención de tales centros era mediante la figura de bonos para llamadas, educadoras y manipuladoras de alimento. Tal bono consistía en Bs 1823, de los cuales 1432 los financiaba el GAM y el restante (Bs 391) lo financiaba la gobernación mediante el Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES). Únicamente en caso de 37 facilitadoras, el GAM financiaba la totalidad de dichos bonos (entrevista a jefa del Departamento de Primera Infancia, 2018).

En ambos casos, el SEDEGES se hacía cargo, además, de dotar los alimentos secos. Para financiar los alimentos frescos, las madres, padres o tutores de los infantes beneficiarios aportaban Bs 100, aunque en algunos casos menos (*ibid.*).

### **Conflicto en torno a la suspensión del financiamiento municipal de los centros de cuidado infantil de convenio del municipio**

Habiendo fenecido en diciembre de 2020 la vigencia del PAN y la Resolución Ministerial que mandaba a que los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales, de forma concurrente, co-financiaran el funcionamiento de los centros de cuidado infantil de convenio (RM 820/2015), para el periodo administrativo 2021 ambos gobiernos dejaron de financiarlos. Esto desencadenó en la preocupación de las trabajadoras de tales centros de cuidado, así como de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan y apoyan la temática de género y de la niñez.

## **1. LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL Y SU RELACIÓN CON LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA NIÑEZ**

Debido a que la cultura cochabambina y la boliviana son, aún, altamente patriarcales, la sociedad y la familia asumen por defecto que el trabajo de cuidado no remunerado de las hijas, hijos y otros familiares que requieren de cuidados es responsabilidad exclusiva de las mujeres, lo cual las pone en una situación de desventaja respecto a los hombres en educación, empleo, actividad económica, participación social, participación política y ocio. En consecuencia, se generan condiciones de desigualdad estructural de género en la sociedad y, para revertirla –como parte de las acciones afirmativas que se hacen en aplicación del principio de equidad para lograr la igualdad– es necesaria la corresponsabilidad familiar, social y estatal en ese trabajo de cuidado. Como parte de la política de corresponsabilidad estatal (establecida en el bloque de constitucionalidad, en la Ley Municipal 380/2019 y en su reglamento), en función a la distribución competencial, le corresponde al Gobierno Autónomo Municipal poner a disposición de la población –sobre todo de las mujeres que tienen la carga del trabajo de cuidado– servicios municipales de cuidado (en este caso, infantil), garantizando su: 1) accesibilidad física: que exista el servicio con la debida calidad y en la cantidad acorde a la demanda; 2) económica: que sea accesible a la economía de las mujeres, sobre todo a aquellas en situación

de vulnerabilidad económica; 3) temporal: que sea accesible en los horarios en los que necesiten tal servicio; y 4) territorial: que sea territorialmente accesible, lo que implica que exista el servicio en los distintos distritos del municipio, en la cantidad proporcional a la demanda territorialmente identificada.

Tales acciones se deben realizar de ese modo en el marco del valor y principio de la equidad de género, establecido en la CPE (arts. 8 y 270), entendiéndose la equidad de género como la aplicación de medidas afirmativas para revertir las desigualdades estructurales de género identificadas (SCP 0079/2015, FJ III.2).

Tales servicios no corresponde aplicarlos únicamente para garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad material, sino también para garantizar los derechos de las y los infantes, quienes, al igual que las niñas, niños, pre-adolescentes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas en situación de pobreza y otras, al no estar en igualdad de condiciones con relación a las demás personas, se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por esta razón se les denomina y considera personas de atención prioritaria. Por lo mismo, en aplicación del principio de equidad referido, el Estado –en este caso, el Gobierno Autónomo Municipal– está obligado a realizar acciones afirmativas mediante la priorización de acciones destinadas a nivelar tales condiciones sociales, considerando las situaciones específicas y particulares que, por sus grados de vulnerabilidad manifiesta, merecen una protección diferenciada (SCP 292/2012, FJ III.3).

## **2. ASIGNACIÓN Y EJERCICIO COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS DE CIUDADES INFANTIL**

La asignación competencial implica la distribución del poder de decisión sobre las distintas materias entre los gobiernos del Estado; el ejercicio competencial implica el mecanismo mediante el cual cada gobierno ejerce ese poder de decisión asignado. La distribución del poder de decisión entre los órganos de gobierno y al interior de estos, entre sus unidades organizacionales, se denomina distribución de atribuciones (expresada en la CPE, en las leyes, en los reglamentos y, específicamente, en los manuales de organización de cada entidad). Finalmente, la distribución de ese poder de decisión (atribuciones) entre las y los servidores públicos se denomina funciones y estas se expresan en los manuales de funciones.

### **2.1. Competencia municipal para los servicios de cuidado infantil**

Según la SCP 2055/2012 (F.J. II.5.31) existen dos tipos de asignación competencial a los gobiernos del Estado: 1) asignación primaria, que es la efectuada directamente por la Constitución Política del Estado (arts. 298-304, estableciendo la tipificación y naturaleza de cada tipo de competencia en el art. 297.I); y 2) asignación secundaria, que es la realizada por ley del Gobierno central en función al art. 72 de la Ley Marco N.º 031 de Autonomías y Descentralización, la cual establece que “las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al art. 297.II de la CPE serán atribuidas al nivel central del Estado y este definirá mediante ley su asignación de

acuerdo al art. 297.I". Es decir, la CPE hace la asignación primaria de competencias y cualquier competencia que no se liste en los arts. 298 al 304 de la misma entra en la cláusula residual, por lo que se debe entender que es competencia del Gobierno central, pudiendo este realizar una asignación secundaria mediante ley, dando alguna de las características de la tipificación de competencias establecidas en el art. 297.I de la CPE: competencia privativa, exclusiva, compartida o concurrente.

Por otro lado, respecto de las leyes preconstitucionales del Gobierno central en materias que, a partir de la CPE vigente son hoy competencia exclusiva del GAM, la SCP 2055/2012, en su Fundamento Jurídico II.5.6, estipula lo siguiente:

cuando las ETAs aún no hubieren ejercido de manera efectiva sus competencias y no hubieren legislado (hecho su ley autonómica), sobre las mismas se aplica de manera supletoria la legislación nacional preconstitucional vigente, hasta que la ETA legisle sobre esa competencia que le ha sido asignada por la CPE.

Es decir, las leyes y reglamentos nacionales que norman materias que a partir de la CPE de 2009 son ahora competencias del GAM, se constituyen en leyes y reglamentos supletorios, aplicables en el municipio únicamente hasta tanto el propio GAM no haga su propia ley y, en su caso, su propio reglamento en la materia.

### **2.1.1. Asignación primaria de competencia en servicios de cuidado infantil**

Según el catálogo competencial previsto en la CPE (arts. 298-304), es competencia exclusiva del GAM la "promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez [...] y mujer [...]" (CPE, art. 302.I.39), la "mejora de las condiciones laborales" (CPE, art. 302.I.4) y los "mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias" (CPE, art. 302.I.24).

Todo eso es también competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Departamental (GAD) según el art. 300.I.4, 27 y 30 de la CPE, por lo que existiría una sobreposición competencial en tales materias, así como en varias otras. Esto hace necesaria la realización de un análisis del alcance y deslinde competencial en tales materias, previamente a su ejercicio por ambos tipos de gobierno (municipal y departamental).

### **2.1.2. Asignación secundaria de competencia en servicios de cuidado infantil**

En función a sus fines, los centros de cuidado infantil se encuentran dentro de las materias de niñez y de mujer. Pese a que se trata de una competencia exclusiva municipal y departamental (sobreposición competencial), mediante el Código Niño, Niña y Adolescente del 2014 el Gobierno central decide realizar un deslinde competencial entre los tres gobiernos: municipal, departamental y central (Ley 548, arts. 178-189). Es decir, realiza una asignación secundaria de competencias como si fuesen materias no asignadas por la CPE, pese a que el

art. 297.II de esta norma suprema y el art. 72 de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización no lo permiten.

En tal asignación específica de responsabilidades que hace el código precitado, en competencias exclusivas en materia de niñez se le asigna al Gobierno Autónomo Departamental la competencia específica de “diseñar, implementar y administrar las guarderías y centros infantiles integrales” (Ley 548, art. 183.k) y no se asigna ninguna al Gobierno Autónomo Municipal, lo que implicaría que este no tendría competencia en el tema específico y, en consecuencia, no podría invertir en la prestación de servicios de cuidado infantil, ya que lo contrario podría ser delito de malversación (CP, art. 144)<sup>3</sup>. Sin embargo, la SCP 2055/2012, respecto de la asignación secundaria en materias de competencia exclusiva de los gobiernos subnacionales, dice lo siguiente:

el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales, por lo que los alcances establecidos en la LMAD son incompatibles con la CPE, por contener vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría al art. 297.I.2 (SCP 2055/2012, FJ II.5.25).

Bajo tal jurisprudencia precedencial –y por tanto vinculante– el deslinde competencial efectuado por el Código Niño, Niña y Adolescente no es compatible con la CPE, salvo en lo que respecta a la administración de justicia en materia de niñez y adolescencia; todo lo demás es inconstitucional. No obstante, para no dejar vacíos normativos y en el marco del principio de evolución de los derechos humanos y su consecuente prohibición de la regresividad en los avances, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), en otro precedente, deja en vigencia la distribución de responsabilidades realizada por el Gobierno central en competencias exclusivas subnacionales, pero condicionada a una interpretación: que se entienda como lo mínimo que puede hacer el gobierno subnacional titular de la competencia exclusiva:

en cuanto a los alcances de las competencias exclusivas de las ETA, es compatible (con la Constitución) siempre y cuando estos sean únicamente entendidos como preceptos mínimos y orientadores sobre los cuales los gobiernos subnacionales pueden desarrollar sus políticas específicas. Los alcances de las competencias exclusivas de las ETA [...] no deben ser considerados como preceptos restrictivos, sino como preceptos introductorios que deberán ser ampliados en los estatutos, cartas orgánicas o legislación departamental, municipal e indígena (SCP 2055/2012, FJ II.5.27).

3 “La servidora o el servidor público que diere a los caudales que administra, percibe o custodia una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, será sancionado con privación de libertad de tres a ocho años y multa de cien a doscientos cincuenta días. Si del hecho resultare daño o entorpecimiento para el servicio público, la sanción será agravada en un tercio” (Código Penal, art. 144). Se trata de un mandato para la utilización de los recursos municipales únicamente en materias de competencia municipal (salvo mandato específico). “Las entidades territoriales autónomas financiarán el ejercicio de sus competencias con los recursos consignados en sus presupuestos institucionales, conforme a disposiciones legales vigentes” (Ley 031, art. 101.III); “La administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos [...]: 2. Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias” (Ley 031, art. 102.2).



Ahora bien, el tema del servicio de cuidado infantil no puede ser responsabilidad de dos gobiernos, pues esto permitiría una doble fuente normativa y una doble inversión pública, ocasionando no solo una situación de inseguridad jurídica, sino también conflictos para la población afectada y beneficiaria, ya que, en casos de contradicción, no sabría a cuál de las dos leyes hacer caso. Por lo mismo, es necesario realizar un deslinde competencial entre el gobierno departamental y el municipal y, para resolver este problema, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización brinda el mecanismo y la obligatoriedad de la coordinación intergubernamental:

La coordinación entre gobiernos es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías. Se establece con un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley (031), además de los acuerdos y convenios que en uso de sus facultades puedan establecer las partes entre sí (Ley 031, art. 120).

Entre los mecanismos e instrumentos para tal coordinación obligatoria están “los acuerdos y convenios intergubernativos” (Ley 031, art. 121.6). Por tanto, en todas las asignaciones competenciales primarias sobrepuestas –en este caso, en materia de niñez y de mujer– se debe realizar un deslinde competencial mediante un convenio intergubernativo de coordinación de ejercicio competencial. Entre tanto, bajo el principio de máxima eficacia de los derechos humanos, cada gobierno titular de la competencia sobrepuesta puede ejercer la competencia con base en un estudio del alcance material de la competencia.

En tal trabajo –y en el de deslinde competencial– se deben aplicar los principios establecidos en el art. 270 de la CPE (desarrollados por el art. 5 de la Ley 031) y la técnica desarrollada por la doctrina constitucional de la descentralización, a modo de definir el alcance material de la competencia para cada uno de los gobiernos titulares de la competencia exclusiva sobrepuesta, para que, en tal marco, puedan uno o todos los gobiernos titulares de las competencias sobrepuestas ejercer la competencia legislando, reglamentando, planificando y ejecutando la materia.

En el caso de la materia de niñez, para su ejercicio por parte del GAM y para saber con precisión si el servicio de cuidado infantil corresponde al gobierno departamental o al municipal, para la legislación del tema se aplicó en 2019 (Ley Municipal 348/2019) el principio de subsidiariedad. Este, según la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se debe entender en el siguiente sentido:

La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto que, por razones de eficiencia y escala, se justifique proveerlos de otra manera (Ley 031, art. 5.12).

En aplicación de este principio, la prestación de servicios de cuidado infantil le corresponde al Gobierno Autónomo Municipal por ser el gobierno más cercano a la población y no así al Gobierno Autónomo Departamental. Menos aún le corresponde al Gobierno central, salvo que por carencia de recursos para su



financiamiento sea necesario su apoyo con co-financiamiento, en función al mismo principio citado.

## 2.2. Ejercicio de la competencia municipal en servicios de cuidado infantil en el GAMC

Conforme al precedente constitucional generado a partir de la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) N.º 1/2013, en interpretación del art. 297.I de la CPE, el ciclo de ejercicio competencial está integrado por las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. El alcance de tal ejercicio competencial, conforme a la DCP 45/2015, se enmarca a los ámbitos territorial, facultativo y material.

### 2.2.1. Ciclo del ejercicio competencial en servicios de cuidado infantil

Conforme al art. 297.I de la CPE, una competencia se ejerce mediante las siguientes facultades:

- **Facultad legislativa.** Capacidad de normar mediante la emisión de leyes de carácter abstracto (las leyes de carácter concreto implican decisiones administrativas, por lo que no corresponden al ejercicio de la facultad legislativa sino de la ejecutiva). Su ejercicio es atribución del Órgano Legislativo de un gobierno, en este caso del Gobierno Autónomo Municipal.
- **Facultad reglamentaria.** Capacidad de normar los aspectos procedimentales y técnicos para la aplicación de las leyes, es decir, para hacer ejecutables las leyes. Estando altamente ligado al ejercicio de la facultad ejecutiva, el ejercicio de la facultad reglamentaria es atribución del Órgano Ejecutivo, salvo en materia electoral (donde le corresponde al OEP) y en materia de justicia (que le corresponde a la ALP, debido a la reserva de ley de las garantías jurisdiccionales).
- **Facultad ejecutiva.** Capacidad de planificar lo que se va a ejecutar y ejecutar lo planificado. Puesto que la planificación se desarrolla con base en la identificación de problemas y necesidades, el diagnóstico situacional es parte de la facultad ejecutiva, así como la evaluación de lo ejecutado. Asimismo, puesto que la planificación implica establecer el conjunto de acciones a ejecutar, tales acciones pueden ser proyectos (sociales, ambientales o de infraestructura), servicios (públicos o gubernamentales), adquisiciones (de bienes para la dotación en el marco de la inversión pública o para el funcionamiento institucional) y actividades. Así, el diseño de proyectos, los procesos de contratación y la supervisión (hasta la recepción del proyecto) son parte de la facultad ejecutiva.

El ciclo del ejercicio competencial se cumple con el ejercicio de esas tres facultades, siendo la facultad legislativa la puerta de ingreso a tal ciclo (DCP 1/2013). El ejercicio competencial no abarca la facultad fiscalizadora, ya que esta no permite emitir ni ejecutar políticas públicas sino únicamente controlar todo ello. Asimismo, tampoco abarca la facultad deliberativa, ya que esta no es otra cosa que la potestad de

deliberar, es decir, de dialogar y debatir; más bien, es parte del proceso de ejercicio de las facultades legislativa y fiscalizadora que tiene el Órgano Legislativo.

### **2.2.2. Alcances del ejercicio competencial en servicios de cuidado infantil**

Conforme al precedente constitucional desarrollado en la DCP 0045/2015 (FJ III.5.1)<sup>4</sup>, el alcance de una competencia en su ejercicio abarca lo facultativo, lo territorial y lo material.

#### **2.2.2.1. Alcance facultativo de la competencia en servicios de cuidado infantil**

El alcance facultativo implica que el ejercicio de una competencia debe limitarse a las facultades (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) conferidas por la Constitución para el ejercicio de cada tipo de competencia. Si es competencia exclusiva, se puede libremente legislar, reglamentar y ejecutar en el tema; si es una competencia compartida, implica que se puede hacer lo mismo que en el caso anterior, salvo que la ley autonómica debe sujetarse a la ley básica del Gobierno central y desarrollarla (ya no es tan libre); si se trata de una competencia concurrente, las facultades se limitan a reglamentar la ley del Gobierno central en la materia y a ejecutarla (en este tipo de competencia no se puede hacer ley); finalmente, si se trata de una competencia privativa, implica que solo el Gobierno central puede ejercer esa competencia mediante todas las facultades mencionadas.

En tal marco, en materia específica de servicios de cuidado infantil estos son parte de la materia de niñez y mujer y son competencia exclusiva municipal. Esto implica que se puede hacer ley en el tema (sin necesidad de sujetarse a ninguna norma emanada del Gobierno central, sino solo al bloque de constitucionalidad), reglamentarla (para hacerla ejecutable), planificar las acciones y ejecutarlas (prestar los servicios de cuidado infantil en el marco de esa ley municipal y de sus reglamentos y manuales).

Dado que el conjunto de las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora) están distribuidas en proporciones equilibradas a los dos órganos del Gobierno Autónomo Municipal, tocándole al Órgano Legislativo (Concejo Municipal) las facultades legislativa y fiscalizadora y al Órgano Ejecutivo (Alcaldía) las facultades reglamentaria y ejecutiva, las atribuciones de ambos órganos derivan de las dos facultades que le corresponde a cada uno. Así, todos los aspectos que hacen a la facultad reglamentaria y ejecutiva, en los términos explicados en el punto 3.2.1 del presente documento, le corresponden únicamente a la Alcaldía. Por el otro lado, todo lo que concierne al ejercicio de la facultad legislativa y fiscalizadora le corresponde únicamente al Concejo Municipal.

---

4 La línea jurisprudencial de este aspecto de los alcances del ejercicio competencial viene desde la SCP 1714/2012, pero se recurre a la DCP 45/2015 debido a que en esta se expresa más claramente y con mayor sencillez tal regla.

En tal sentido, el Concejo Municipal no tiene atribución para aceptar u oponerse arbitrariamente a las decisiones que tome el alcalde en ejercicio de sus atribuciones. Las atribuciones del Concejo Municipal, derivadas de la facultad fiscalizadora que le corresponde, únicamente le permiten observar las decisiones del alcalde, de forma sustentada: 1) en las normas abstractas aplicables y vigentes (observación de ilegalidad); 2) en la doctrina técnica (observación técnica); y 3) en la ausencia de necesidad de la acción (justificación social, ambiental y/o institucional). Sin tal sustento, serían observaciones infundadas y, por tanto, arbitrarias, y eso no está permitido en el Estado constitucional de derecho, por ser contrario el debido proceso sustantivo (cf. SC 1369/2001-R y SC 0752/2002-R).

### **2.2.2.2. Alcance territorial de la competencia en servicios de cuidado infantil**

El alcance territorial del ejercicio de una competencia implica que no puede abarcarse más allá del ámbito de la escala territorial del gobierno titular de la competencia. En el caso de hacer una ley, esta no podría establecer preceptos que involucren a las personas, instituciones o bienes de más allá de tal territorio ni de otros gobiernos. Lo propio en las actividades y en la prestación de servicios. Sin embargo, esto no implica que en un gobierno de un territorio subnacional no se pueda atender con un servicio a personas procedentes de otros territorios locales, regionales, departamentales o extranjeros, ya que tal comportamiento se constituiría en delito de discriminación fundada en la procedencia territorial de las personas, lo cual está prohibido por el art. 14.II de la CPE y sancionado por el Código Penal (art. 281 ter)<sup>5</sup> y la Ley 045 (art. 13)<sup>6</sup>.

En tal sentido, en función al alcance territorial de la competencia municipal en servicios de cuidado infantil, no se pueden prestar servicios de cuidado regionales, departamentales, nacionales ni internacionales, sino únicamente locales. Pero, si existieran personas que acudiesen al territorio del municipio a realizar actividades de forma temporal o permanente y requirieran usar los servicios municipales o de convenio de cuidado infantil, este no se les podría negar, siendo lo contrario delito de discriminación.

### **2.2.2.3. Alcance material de la competencia en servicios de cuidado infantil**

Finalmente, el alcance material de la competencia implica que la misma se debe ejercer únicamente en los temas y aspectos asignados como competencia a ese determinado gobierno, en este caso, al Gobierno Autónomo Municipal. Por lo mis-

---

5 “La persona que arbitrariamente e ilegalmente obstruya, restrinja, menoscabe, impida o anule el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, por motivos de [...] procedencia regional [...], será sancionada con pena privativa de libertad de uno a cinco años. La sanción será agravada en un tercio el mínimo y en una mitad el máximo cuando: a) el hecho sea cometido por una servidora o servidor público o autoridad.

6 Dispone las sanciones administrativas y disciplinarias en la vía administrativa.

mo, no se podría abarcar temas o aspectos que hayan sido asignados como competencia a otras escalas de gobierno, ya que ello implicaría una invasión material de competencia.

En tal sentido, haciendo una interpretación literal de la competencia asignada al Gobierno Autónomo Municipal en el enunciado que hace la CPE, cuando dice: “promoción y desarrollo de proyectos y políticas para para niñez y [...] mujer [...]” (CPE, art. 302.I.39), para establecer parte de su alcance material es necesario decodificar los conceptos utilizados:

- *Promover*. Según la Real Academia Española (RAE) significa impulsar la realización de algo, en este caso, de proyectos y de políticas.
- *Desarrollar*. Se define como incrementar, agrandar, extender, ampliar o aumentar algunas características de algo físico (concreto), intelectual (abstracto) o moral (espiritual), en este caso, de proyectos y políticas.
- *Proyectos*. Implica el diseño de lo que se pretende hacer, normar, desarrollar, ejecutar, controlar, etc., en este caso, temas públicos de competencia del GAMC en beneficio de las personas en su territorio.
- *Políticas*. Esto se refiere a las políticas públicas y, en aplicación interpretativa del principio de unidad de la Constitución, existen dos tipos de políticas públicas:
  - a. *Políticas de Estado*, que son los lineamientos o directrices públicas normativas (CPE, tratados internacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, leyes abstractas, reglamentos y manuales).
  - b. *Políticas de Gobierno*, que son los lineamientos o directrices públicas ejecutivas, las cuales están expresadas en los planes de gestión (generales y sectoriales, a largo, mediano y corto plazo), en los cuales se contemplan los proyectos (de infraestructura, sociales, ambientales, etc.), los servicios (públicos y gubernamentales) y las adquisiciones (para la dotación en el marco de la inversión pública o para el funcionamiento institucional).
- *Niñez*. Comprende a las personas hasta los doce años. Según los arts. 5 y 6 del Código del Niño, Niña y Adolescente (Ley 548) se divide a su vez en dos categorías:
  - a. *Infancia*, que comprende a las personas hasta los cinco años.
  - b. *Niñez*, que comprende a las personas entre los seis y doce años.
  - c. *Adolescencia*, que comprende a las personas entre los 13 y 18 años.
- *Mujer*. Según la RAE es toda persona de sexo femenino, pudiendo esto ser también definido por la autoidentificación, en función a la orientación sexual o identidad de género.

- En función a tal decodificación de conceptos, se concluye que en el ejercicio de la competencia en materia de niñez y de mujer, el Gobierno Autónomo Municipal tiene potestad para: promover los derechos de las y los infantes y la igualdad material de las mujeres y desarrollar políticas de Estado (ley, reglamentos y manuales), políticas de gobierno (planes sectoriales) y sus correspondientes proyectos y servicios, lo cual es compatible con el ciclo de ejercicio competencial integral correspondiente a las competencias exclusivas.

Asimismo, siendo la niñez un grupo poblacional y no una temática, la materia es transversal, por lo que el alcance material de la competencia en niñez abarca y limita en función al alcance material de las demás competencias municipales exclusivas, compartidas y concurrentes asignadas, excepto las demás generacionales (adolescencia, juventud y adulto mayor). Similar situación se da con la materia mujer.

En cuanto a los servicios de cuidado infantil en específico, como ya se dijo antes, estos son parte de la materia de niñez y de mujer, ya que los fines que persiguen tales servicios apuntan a la igualdad de género y a la protección de las y los infantes.

Finalmente, en aplicación de los principios de eficacia, calidad, calidez, responsabilidad y resultados de la administración pública (CPE, art. 232), así como del principio de integralidad de materia de las políticas públicas, la prestación de los servicios de cuidado infantil debe abarcar todos los elementos necesarios para garantizar su eficacia, su calidad y su calidez, así como la protección y el interés superior de las y los infantes. Esto implica garantizar la infraestructura, los servicios básicos, el mobiliario, el equipamiento, los materiales, los insumos alimenticios y de salud y el personal adecuados.

Por todo ello, el alcance material del ejercicio de la competencia en servicios de cuidado infantil abarca todas las materias necesarias para garantizar un servicio de calidad.

#### **2.2.2.4. Incompatibilidad constitucional de la figura de órgano rector**

El Código Niño, Niña y Adolescente define como ente rector nacional al Ministerio de Justicia (Ley 548, arts. 179 y 272); como ente rector departamental al Gobierno Autónomo Departamental (Ley 548, art. 182.a); y como ente rector municipal al Gobierno Autónomo Municipal (Ley 548, art. 184.a). La figura de *ente* u *órgano rector*<sup>7</sup> implica que la entidad catalogada como tal es la que establece los lineamientos (normas y reglamentos básicos), compatibiliza o autoriza la realización de determinadas acciones de las entidades infra-territoriales y de la sociedad civil de su ámbito territorial y vigila el desempeño de tales acciones en la determinada materia. Debido a esta naturaleza del ente u órgano rector, esta figura no es compatible con la actual Constitución en ninguno de los tipos de competencias.

---

7 Véase, por ejemplo, el art. 20 de la Ley 1178 respecto de la naturaleza de los órganos rectores de los sistemas de administración y gestión pública.

Como se vio en el alcance facultativo del ejercicio competencial según el tipo de competencia, en competencias exclusivas el gobierno titular de la competencia ejerce las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sin sujeción al Gobierno central o departamental; a su vez, la materia de niñez es competencia exclusiva municipal y departamental. Esto implica que estos dos tipos de gobierno únicamente tienen la potestad para hacer las normas y ejecutarlas, pero todo lo que implica la administración de justicia le corresponde al Gobierno central. En consecuencia, la figura de ente rector corresponde a cada gobierno titular de la competencia, pero para su ámbito territorial y para la sociedad civil, no con efecto sobre los otros gobiernos. Corresponde, entonces, que el Gobierno Autónomo Municipal, en el marco de la delimitación competencial intergubernamentalmente acordada, sea ente rector en niñez y adolescencia en su territorio con efecto en la sociedad civil y en sus unidades e instituciones dependientes. Asimismo, en lo que se haya acordado de qué le corresponde al Gobierno Autónomo Departamental, es correcto que este sea el ente rector departamental, pero solo con efecto en la sociedad civil y en las unidades e instituciones de su dependencia y no así sobre los gobiernos autónomos municipales, ya que esto implicaría subordinación, lo cual no está conforme al art. 276 de la CPE. Asimismo, respecto de la rectoría nacional, en materia de justicia tal rectoría le corresponde al Gobierno central, no al Ministerio de Justicia. A ningún órgano ejecutivo, y menos a alguna unidad de este, le corresponde ser órgano rector –en su sentido de dar los lineamientos– por la siguiente razón: el órgano de gobierno legitimado para normar es el Órgano Legislativo. Si bien el Ejecutivo tiene potestad reglamentaria, esto es únicamente para operacionalizar (hacer ejecutables) las leyes y no así para emanar norma sustantiva. En los demás aspectos de lo que se entiende por ente rector, esto le corresponde a los órganos ejecutivos de los gobiernos subnacionales en el sentido antes referido, pero no así al Órgano Ejecutivo del Gobierno central y, por tanto, no al Ministerio de Justicia, pues quien norma en el Gobierno central es la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), la cual emite los lineamientos para la administración de justicia en niñez y adolescencia mediante leyes abstractas. Pero, en administración de justicia no existe la reglamentación, sino que –debido a la reserva de ley de las garantías jurisdiccionales (CPE, art. 109. II)– los procedimientos deben ser establecidos también por ley y no le corresponde al Órgano Ejecutivo emitir reglamentos en materia de justicia. Asimismo, puesto que en materia de justicia le corresponde al Órgano Judicial ejercer la facultad ejecutiva mediante la administración y prestación del servicio de justicia, tampoco el Órgano Ejecutivo tendría ninguna atribución en la materia.

Lo que sí corresponde, conforme al art. 12.I de la CPE y el art. 120 de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, es que los gobiernos y órganos de gobiernos coordinen obligatoriamente entre sí. Para ello, el Gobierno central puede ser el articulador, a través de uno de sus ministerios según la temática. A los ministerios responsables de la coordinación nacional se las denomina “cabeza de sector”, tal como pretendió establecerlo el art. 14 del mismo Código Niño, Niña y Adolescente. Debido a la incompatibilidad constitucional de la figura de órgano o ente rector y, por tanto, de su invalidez material, es recomendable no referirse al Ministerio de

Justicia como tal sino como ministerio cabeza de sector, teniendo estas atribuciones únicamente para articular la coordinación sectorial nacional, y no así para establecer lineamientos o directrices en la materia.

### 3. MANDATOS LEGALES PARA LA PRESTACIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL

Los servicios de cuidado infantil deben ser prestados y financiados por el Gobierno Autónomo Municipal no solo porque es su competencia exclusiva –como se vio en el anterior punto– sino porque es su obligación, dado que existen mandatos tanto del bloque de constitucionalidad como de la Ley Municipal N.º 380/2019 y del Decreto Municipal N.º 138/2019 reglamentario.

#### 3.1. Mandatos del bloque de constitucionalidad para la prestación del servicio de cuidado infantil

El servicio público de cuidado infantil es un mecanismo que garantiza la protección de los infantes cuando sus madres, padres o tutores deben dejarlos temporalmente por trabajo, estudio u otra ocupación. En casos donde no se cuenta con suficientes ingresos como para financiar un servicio privado de cuidado, los infantes suelen quedar encerrados en sus casas, al cuidado de favor de conocidos o al cuidado propio en ambientes laborales donde no existe prohibición de llevar a los infantes (esto pasa, por ejemplo, con los infantes de las vendedoras ambulantes o en puestos fijos). En todos estos casos, los infantes se ponen en situación de riesgo. El art. 64.II de la Constitución Política del Estado dice: **“el Estado protegerá y asistirá a quienes sean responsables de las familias en el ejercicio de sus obligaciones”**. Asimismo, el art. 60 de la misma norma suprema dice que **“es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados [...]”**. De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)<sup>8</sup>, en su art. 19 establece que **“todo niño tiene derecho [...] a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”**. Por su lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>9</sup>, en su art. 10.3, dice que **“se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños”** en correlación con lo previsto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual, en su art. 25.2, dice que **“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”**. El art. 3.2. de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>10</sup> establece que el Estado debe **“asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su**

8 Ratificado por el Estado boliviano mediante Ley N.º 1430 del 11 de febrero de 1993.

9 Ratificado por Bolivia mediante Ley N.º 2119 del 11 de septiembre del 2000.

10 Ratificada por el Estado boliviano mediante Ley N.º 1152 del 14 de mayo de 1990.

**bienestar**, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas". Más específicamente, la convención referida, en su art. 18.2, establece que, a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados, el Estado debe velar por **"la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños"** y en el art. 18.3 aclara aún más diciendo que el Estado debe adoptar **"todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas"**. Finalmente, esa misma convención, en su art. 18.1, dice que el Estado debe prestar **"la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño"**.

Al ser mandatos expresos del bloque de constitucionalidad, estos obligan al Estado a proteger a los infantes y a asistir a las madres, padres y tutores que trabajan, estudian, tienen otras ocupaciones o son de escasos recursos mediante la prestación de servicios públicos de cuidado infantil. Siendo que el Estado, en su calidad de persona jurídica, implica todas las instituciones públicas y gobiernos, la forma de identificar al responsable específico de cumplir tal obligatoriedad es a través de la distribución de competencias entre los gobiernos y la distribución de atribuciones entre los órganos de gobierno. En ese sentido, conforme al análisis realizado en el acápite anterior, el servicio de cuidado infantil sería una competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Municipal y, dentro de este, su prestación sería atribución del Órgano Ejecutivo. Por tanto, el cumplimiento de tales mandatos constitucionales (del bloque de constitucionalidad) es responsabilidad del Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal.

Cabe recordar que, a causa del androcentrismo de la sociedad boliviana y local, el trabajo de cuidado suele ser atribuido únicamente a las mujeres, quienes suelen quedar imposibilitadas (o con serias dificultades) de acceder al trabajo, al estudio, a la participación política o social y a otras actividades en ejercicio de sus derechos. Esta situación entra en la categoría de discriminación, ya que es el androcentrismo, la cultura misma de la sociedad, la que impide a las mujeres ejercer sus derechos en igualdad de oportunidades que los hombres. Al respecto, el art. 11.2.c de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>11</sup> establece que: **"a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños"**. Según el art. 8 de la CPE, la equidad de género es un valor y según el art. 270 es un principio que rige a todos los gobiernos. En función a la doctrina constitucional,

11 Ratificada por Bolivia mediante Ley N.º 1100 del 28 de septiembre de 1989.

la equidad de género implica la aplicación de medidas afirmativas con el fin de garantizar efectivamente la igualdad de oportunidades o de condiciones en función a las desigualdades estructurales de género identificadas, en este caso, de las mujeres. Para que las mujeres puedan acceder a la educación, al empleo, a otras actividades económicas, a la participación social y a la participación política, así como al derecho al ocio, los arts. 9.4-5, 17, 77.IV, 46.I, 48, 21.4 y 26 de la misma Constitución mandan que el Estado garantice a las mujeres su accesibilidad efectiva a la educación básica y superior, al trabajo remunerado (empleo y/o actividad económica propia), a la participación en las actividades de su organización social, en los espacios participativos del Estado y a la participación política, como por ejemplo ocupar cargos electos, etc. No es posible promover todo ello (la prestación de servicios de cuidado gratuitos o económicamente accesibles) sin la corresponsabilidad familiar, social y estatal, es decir, la responsabilidad conjunta de las madres, padres y tutores legales de los infantes, de la sociedad y del Estado. Siendo que el tema de "mujer" es también competencia exclusiva municipal (CPE, art. 302.I.39), así como los servicios de cuidado infantil, todos esos mandatos citados del bloque de constitucionalidad terminan siendo mandatos para el Gobierno Autónomo Municipal y, por tanto, también una obligatoriedad del Órgano Ejecutivo.

De la revisión de los mandatos del bloque de constitucionalidad en la materia y, en función a la distribución de competencias y de atribuciones, se concluye que es obligación del Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal invertir en la prestación de servicios de cuidado infantil en el territorio municipal.

### 3.2. Mandatos de la Ley Municipal 380/2019 para el financiamiento del servicio municipal de cuidado de convenio

Desarrollando todos esos mandatos del bloque de constitucionalidad en materia de servicios de cuidado, el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, mediante la Ley Municipal 380/2019, establece la política municipal del tema. En ella incorpora varios derechos, entre los cuales está el derecho de las mujeres a contar con servicios municipales de cuidado:

*Las mujeres y otras personas responsables del cuidado de su familia, por lo general mujeres, en la jurisdicción territorial del municipio, además de los establecidos por la Constitución y la Ley, **tendrán derecho a beneficiarse de los servicios municipales de apoyo en el cuidado de los miembros de la familia que requieren de cuidado** y, cuando corresponda, de cuidado especial (Ley Municipal 380/2019, art. 6.a).*

Para el goce de este derecho, el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, específicamente el Órgano Ejecutivo, está obligado a prestar tales servicios, entre ellos el servicio de cuidado infantil, en todo el territorio municipal, garantizando no solo su accesibilidad física y económica, sino también su accesibilidad territorial y temporal, con correspondencia con el principio de accesibilidad establecido en el art. 5.6 de la Ley Municipal referida: "**Principio de accesibilidad. El GAM garantizará la accesibilidad física, económica, territorial y temporal a los servicios de cuida-**

**do, en función a la demanda**". Para ello, siendo que la capacidad financiera del Gobierno Autónomo Municipal no siempre abastece para cubrir toda la demanda local de servicios de cuidado garantizando esos cuatro elementos de accesibilidad, puede el mismo prestar tales servicios en alianza con la sociedad civil. Para esto, el art. 8 de la Ley Municipal 380/2019 da el siguiente mandato:

***El servicio de apoyo municipal en el cuidado de los infantes hasta cinco años de edad estará a cargo de los centros de cuidado infantil dependientes del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba y/o de convenio. Los centros de cuidado infantil estarán ubicados en lugares estratégicos del territorio municipal como: distritos, mercados, instalaciones municipales y lugares próximos a los Centros de Educación Alternativa para adultos y otros definidos en función a los estudios de la demanda de sus servicios y la planificación municipal. Para tales fines y, en caso de ser necesario, se podrán suscribir convenios o contratos con instituciones públicas, privadas u organizaciones comunitarias.***

Es decir, los servicios municipales de cuidado infantil no solo son aquellos que están a cargo y dependencia directa del Gobierno Autónomo Municipal, sino también aquellos prestados por instituciones de la sociedad civil, con las cuales el GAM ha suscrito convenios de co-financiamiento del servicio.

Para el financiamiento y co-financiamiento de esos servicios municipales de cuidado infantil, el Gobierno Autónomo Municipal debe asignar el presupuesto necesario, como manda el art. 26 de la Ley Municipal 380/2019:

*El Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, mediante la unidad correspondiente, dentro del marco de sus competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y la ley, por intermedio de las unidades ejecutoras correspondientes, **deberá prever el presupuesto necesario para el cumplimiento de la presente Ley Municipal, tanto en el presupuesto quinquenal, como en el Programa Operativo Anual, velando por su sostenibilidad financiera, de acuerdo a la disponibilidad financiera del municipio.***

Tal presupuesto incluye las previsiones para el financiamiento del personal que atiende los servicios municipales de cuidado, servicios que –como se vio en las referenciales legales anteriores– no solo pueden ser de administración directa sino también de convenio. Al respecto, el art. 15.III de la citada ley municipal dice lo siguiente: ***"es responsabilidad de la unidad correspondiente garantizar el presupuesto anual para la remuneración del personal y el cumplimiento de los servicios establecidos en la presente ley"***.

Por último, siendo que el presupuesto en la administración pública suele ser escaso deben priorizarse ciertos temas frente a otros. Tales priorizaciones tienen que ver con las poblaciones en situación de vulnerabilidad y con las emergencias. Al ser la infancia una población de atención prioritaria, el presupuesto destinado también debe ser prioritario y esto no solo es así por doctrina de derechos humanos, sino también por mandato de ley: el principio de atención prioritaria, establecido en el art. 5.3 de la Ley Municipal 380/2019, dice que ***"los infantes, niñas, niños, ado-***

lescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas convalecientes por salud **tendrán prioridad en la atención por parte del Gobierno Autónomo Municipal**". Esto implica que, además de la priorización de los temas que tengan que ver con la emergencia sanitaria actual, debe priorizarse el financiamiento del funcionamiento de los centros municipales de cuidado infantil, tanto los que sean de administración directa como los que sean de convenio prestado por instituciones de la sociedad civil.

### 3.3. Mandatos del reglamento a la Ley Municipal 380/2019 en servicio de cuidado de convenio

Para la operacionalización de los mandatos de la Ley Municipal 380/2019, es decir, para hacerlos ejecutables, el Órgano Ejecutivo del GAM los reglamentó mediante el Decreto Municipal N.º 138/2019, estableciendo en este mandatos ejecutivos más específicos.

En cuanto a cómo debe entenderse el servicio municipal de cuidado infantil, tal reglamento establece lo siguiente:

*El servicio municipal de cuidado infantil será el servicio público prestado por el conjunto de centros municipales de cuidado infantil a cargo de la unidad encargada del desarrollo integral de la infancia, el cual prestará tal servicio de cuidado a infantes hasta los cinco años de edad, incluyendo a los infantes con discapacidad física, visual y auditiva que no requieran atención médica especializada. Formarán parte del servicio municipal de cuidado infantil los centros de cuidado infantil de convenio, acuerdo o contrato, prestados por fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, iglesias y organizaciones comunitarias (DM 138/2019, art. 16)*

Es decir, en coherencia con lo establecido en la Ley Municipal 380/2019, no se consideran centros municipales de cuidado únicamente a los de dependencia directa de la Alcaldía sino también a los de convenio, a cargo de instituciones de la sociedad civil. Para esto, la Alcaldía puede dotar de lo necesario para su funcionamiento. Al respecto, el reglamento aclara lo siguiente:

*El Órgano Ejecutivo, en caso de ser necesario, **proveerá de la infraestructura, mobiliario, equipamiento y servicios básicos a los centros comunitarios de cuidado por medio de convenios, acuerdos o contratos.** El Órgano Ejecutivo podrá dotar de mobiliario y equipamiento a los centros comunitarios de cuidado infantil mediante acuerdo-convenio o contrato, considerando los criterios previstos en el párrafo anterior<sup>12</sup>. En caso de ser necesario, el Órgano Ejecutivo también podrá dotar de tales alimentos –secos y frescos– a los centros comunitarios de cuidado infantil por medio de acuerdo, convenio o contrato (DM 138/2019, arts. 12, 18.II y 19.III)*

12 "El Órgano Ejecutivo dotará del mobiliario y equipamiento necesario y adecuado de la más avanzada generación tecnológica posible a toda infraestructura pública municipal del servicio de cuidado infantil, considerando la cantidad estimada de atendidos, la condición de infancia, la condición de discapacidad física, visual y auditiva de los infantes, otras necesidades identificadas y su priorización en la inversión pública por la condición de población de atención prioritaria" (DM 138/2019, art. 18.I)

Esto implica que la Alcaldía, en el marco de un convenio interinstitucional, puede dotar a las instituciones de la sociedad civil que prestarán servicios municipales de cuidado infantil de:

- Infraestructura (ambientes), mobiliario (muebles) y equipamiento (equipos). Esto, se entiende, no en calidad de transferencia público-privada de tales bienes, sino en calidad de comodato o autorización temporal de uso de esos bienes por parte de la institución de la sociedad civil para los fines de prestación del servicio de cuidado infantil.
- Servicios básicos. Esto es posible únicamente cuando la infraestructura es de propiedad municipal, debido a las implicancias administrativas para su financiamiento<sup>13</sup> (salvo que la contraparte municipal sea en efectivo).
- Los insumos alimenticios, los insumos médicos y los materiales para su uso en la atención de cuidado de los infantes, los cuales, al no ser bienes de capital, son no retornables, razón por la cual pueden ser dotados aun cuando la institución preste el servicio en su propia infraestructura.

Asimismo, el mandato citado hace referencia a que la Alcaldía puede contratar instituciones de la sociedad civil para la prestación del servicio de cuidado infantil, servicio por el cual puede pagar. Por ejemplo, por cada infante cuidado puede pagarse un monto según criterios de tiempo. Así, un contrato puede establecer que se pagará determinado monto por una hora de cuidado.

Igualmente, como se vio en el acápite anterior, existen mandatos para la dotación de personal para la atención óptima del servicio municipal de cuidado infantil. Tal mandato es operacionalizado por el reglamento de la siguiente manera:

*En función a la demanda sectorial, se habilitarán centros municipales de cuidado infantil en los mercados, en los centros de educación alternativa para personas adultas, en hospitales y en otros espacios donde sean necesarios, a través de convenios, acuerdos o contratos. El equipo de atención del servicio municipal de cuidado infantil de cada centro estará compuesto por el siguiente personal: a) un/a responsable o administrador/a del centro; b) un/a responsable de nutrición y alimentos por cada cuarenta infantes; y c) las/os cuidadoras/es según el número de infantes atendidos, conforme al siguiente cuadro (DM 138/2019, arts. 21.II y 25.I):*

Grupo etario	Número de infantes	Número de cuidadores
0 a 1 ½ años	8 infantes	1
1 ½ y 2 ½ años	12 a 15 infantes	1
2 ½ a 5 años	17 a 20 infantes	1

<sup>13</sup> Suele ser ineludible que la factura por el pago de los servicios básicos –en especial de agua potable y electricidad– salga a nombre del titular de la infraestructura, por lo que el GAM no podría justificar tales gastos, lo que dificultaría su financiamiento, salvo que la contraparte municipal se dé en efectivo.

Asimismo, tal reglamento dice que:

*el personal de atención del servicio municipal de cuidado infantil, además de estar capacitado en atención a infantes, lo estará también en atención a las/os infantes con discapacidad física, visual y auditiva, así como en parvulario inclusivo (DM 138/2019, art. 25.II).*

Además, asevera que:

*cada servicio municipal de cuidado contará con un equipo técnico transdisciplinario especializado en la temática del servicio y del sector, además del personal administrativo necesario. En caso de ausencia de ítems para el personal responsable de la atención en los servicios municipales de cuidado, el Órgano Ejecutivo podrá usar otros mecanismos de contratación, debiendo garantizar su permanencia, su remuneración y la continuidad de la prestación de los servicios. Tal remuneración será al menos un salario mínimo nacional (DM 138/2019, art. 54.I-II).*

Para garantizar tal calidad del personal, el reglamento dice que:

*se elaborará un manual de funciones para cada tipo de cargo de los servicios municipales de cuidado, en el cual se contemplará el perfil básico requerido, así como las funciones y responsabilidades, debiendo garantizar su aplicación en los mecanismos institucionales de la relación contractual (DM 138/2019, art. 54.III).*

Por lo mismo, la Alcaldía no solo puede dotar a los servicios municipales de cuidado infantil de convenio de la infraestructura, servicios básicos, mobiliario, equipamiento, alimentos y los insumos médicos, sino que también puede brindar el personal para la atención del servicio, según cual sea la contraparte municipal en el convenio.

Por último, para el financiamiento de todo ello, el reglamento, también en desarrollo aplicativo de la Ley Municipal N.º 380/2019, da los siguientes mandatos:

- *Para el cumplimiento del art. 15.III<sup>14</sup> y 26<sup>15</sup> de la Ley Municipal N.º 380/2019 de Corresponsabilidad en el Trabajo de Cuidados No Remunerado para la Igualdad de Oportunidades, la dirección que articula a los diferentes servicios de cuidados y la promoción del empleo para la mujer, en coordinación con el Comité Municipal de Género y Cuidados, realizará un estudio de costeo de la aplicación de la citada Ley Municipal expresada en la estrategia integral municipal de cuidados, costeo que será expresado en el presupuesto quinquenal para la implementación de tal estrategia, con su correspondiente secuencia de ejecución que derivará en presupuestos anuales. Estos montos serán asignados como presupuesto anual en*

14 “Es responsabilidad de la unidad correspondiente garantizar el presupuesto anual para la remuneración del personal y el cumplimiento de los servicios establecidos en la presente ley” (Ley Municipal 380/2017, art. 15.III).

15 “El Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, mediante la unidad correspondiente, dentro del marco de sus competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y la ley, por intermedio de las unidades ejecutoras correspondientes, deberá prever el presupuesto necesario para el cumplimiento de la presente Ley Municipal, tanto en el presupuesto quinquenal, como en el Programa Operativo Anual, velando por su sostenibilidad financiera, de acuerdo a la disponibilidad financiera del municipio” (Ley Municipal 380/2017, art. 26).

el POA de cada año. Tal presupuesto anual incluirá los recursos financieros para la remuneración del personal y la prestación de los servicios municipales de cuidados, a ser ejecutados por cada departamento responsable (DM 138/2019, art. 58.I).

- El cien por ciento de los centros municipales de cuidado serán financiados por el Órgano Ejecutivo, tanto en sus gastos de funcionamiento como de la inversión, para priorizar los recursos de la cooperación, de otros niveles de gobierno y de donaciones, para el co-financiamiento de los centros de cuidados de convenio, de modo de fomentar la ampliación de la cobertura de la demanda de servicios públicos de cuidados en el municipio (DM 138/2019, art. 58.II).
- En aplicación del principio evolutivo de los derechos humanos, los recursos asignados al área de desarrollo humano, en especial de la gestión de los cuidados, no podrán reducirse en los presupuestos anuales (DM 138/2019, art. 58.III).

Es decir, la Alcaldía debe asignar y presupuestar los recursos necesarios para el financiamiento y co-financiamiento de los servicios municipales de cuidado infantil, considerando todas las posibles características de la contraparte municipal en el caso de los servicios de convenio, es decir, para la infraestructura, servicios básicos, mobiliario, equipamiento, alimentos, insumos médicos y personal necesario. Para este último caso, se debe considerar que la dotación de personal debe considerar su idoneidad, interdisciplinariedad y que el monto asignado a los honorarios del personal que preste el servicio debe ser al menos de un salario mínimo nacional por persona.

#### **4. ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA POSIBILIDAD DE CO-FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL DE CONVENIO**

Por lo revisado en el acápite 3 del presente documento, el tema de servicios de cuidado infantil es competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Municipal y la prestación de esos servicios es atribución de la Alcaldía (Órgano Ejecutivo). Eso implica que su ejercicio es potestativo. Sin embargo, partiendo de la existencia de mandatos para la prestación de tales servicios, contemplados en el bloque de constitucionalidad, en una ley municipal y en el reglamento de esta, tal prestación de servicios de cuidado infantil se constituye como una obligatoriedad para el Estado (ya no potestativa). En función a la distribución competencial entre gobiernos y la distribución de atribuciones entre los órganos de gobierno, tal obligatoriedad del Estado recae en el Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal. Por tal razón, la Ley Municipal de Corresponsabilidad en el Trabajo de Cuidados No Remunerado para la Igualdad de Oportunidades y su reglamento lo establece así.

Los mandatos referidos para la prestación de servicios de cuidado, conforme a lo revisado en la Ley Municipal N.º 380/2019 (art. 5.6 y su desarrollo) indican que deben existir las siguientes condiciones:

1. Accesibilidad física: que el servicio exista en términos de la calidad exigida por la propia ley y su reglamento.
2. Accesibilidad económica: que el servicio sea accesible en función a la capacidad adquisitiva de la población demandante del servicio.
3. Accesibilidad territorial: que el servicio sea cercano a todos los habitantes del territorio municipal en su totalidad (es decir, de todos los distritos).
4. Accesibilidad temporal: que el servicio se preste en los horarios que demanden las usuarias y los usuarios.

Por lo mismo, tales servicios municipales tendrían que, obligatoriamente:

1. Estar ubicados en distintos puntos estratégicos del territorio municipal, es decir, en los distintos 15 distritos del municipio, en función a la demanda.
2. Ser prácticamente gratuitos, dadas las condiciones económicas de la población que necesita usarlos (la gente con capacidad económica usa los servicios privados de cuidado).
3. Atender al menos en dos periodos de horarios (jornadas laborales de 8 horas cada una) y, en algunos casos, incluso en horarios nocturnos (para trabajadoras nocturnas, como por ejemplo las barredoras de EMSA).
4. Con infraestructura, equipamiento, mobiliario, materiales e insumos adecuados y con personal idóneo y en la cantidad mínima, en los términos exigidos por la referida ley municipal y su reglamento.

Para el cumplimiento de esta obligatoriedad, es probable que el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, pese a ser el más grande y el de mayor capacidad financiera del departamento, no tenga los recursos necesarios. Para solucionar este problema, es necesario no solo considerar la corresponsabilidad estatal (municipal) y familiar en el trabajo de cuidados, sino también la corresponsabilidad social. En este marco, la sociedad civil debe también realizar esfuerzos para contribuir en el sistema municipal de servicios públicos de cuidado. Así, pues, existen en el municipio servicios públicos de cuidado privados<sup>16</sup> (guarderías o jardines infantiles privados), así como servicios comunitarios, es decir, que la propia comunidad implementa, muchos de los cuales son prestados por organizaciones de la sociedad civil (ONGs, fundaciones, iglesias y otras sin fines de lucro); estos últimos son los conocidos como centros de cuidado infantil de convenio. Al existir una inversión comunitaria y de la cooperación en tales servicios sin fines de lucro, estos estarían contribuyendo en el cumplimiento de la obligación del Gobierno Autónomo Municipal y, en específico, de la Alcaldía. Por lo mismo, corresponde establecer acuerdos con todas esas instituciones para la prestación conjunta de tales servicios para, así, lograr cubrir la demanda territorial de servicios de cuidado infantil.

---

16 Los servicios públicos no son aquellos de propiedad pública, es decir, los prestados por el Estado, sino los servicios disponibles para el público. Estos servicios pueden ser de propiedad privada, estatal, cooperativa o comunitaria.

Por otro lado, es necesario considerar que los mencionados centros de cuidado infantil de la sociedad civil, al ser sin fines de lucro y, por tanto, no tener ingresos para su autosostenibilidad financiera, sin el apoyo de la cooperación y del propio Estado no podrían continuar funcionando. Y, dado que el apoyo de la cooperación no es sostenible, la continuidad de sus servicios depende básicamente del Estado, en este caso, del Gobierno Autónomo Municipal. Habiéndose visto su gran contribución y utilidad en la política de la corresponsabilidad municipal con el trabajo de cuidado no remunerado, el co-financiamiento municipal se ve no solo necesario, sino vital.

Dado que en la administración pública no rige el principio de libertad (según el cual para el ciudadano todo lo que no está prohibido está permitido, CPE, art. 14.IV), sino que rige el principio de legalidad (CPE, art. 232), para garantizar el principio de libertad del ciudadano y limitar el poder de los gobernantes a hacer lo que únicamente la Constitución y ley le permiten hacer, el Órgano Ejecutivo no puede hacer nada que la ley no le permita, pero sí debe hacer lo que la CPE y la ley le obligan a hacer, es decir, mandatos a gobierno. Por esta razón es que las y los servidores públicos suele preocuparse por la legalidad de las acciones desde los gobiernos y, en este caso en particular, preocupa la legalidad del co-financiamiento de los servicios públicos de cuidado prestados por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Para ello, en los siguientes sub-acápites se analiza específicamente la legalidad de dicho co-financiamiento, es decir, del co-financiamiento del servicio de cuidado infantil de convenio.

Al respecto, cuando la ley habilita el desempeño de determinadas acciones administrativas y ejecutivas, estas, al tener tal respaldo de la ley (y de toda norma abstracta), se constituyen en actos legales (principio de legalidad establecido en el art. 232 de la CPE y en la SCP 0970/2013 FJ III.6) y, más aún, si existen mandatos de ley a tales acciones. Justamente para que la autonomía pueda generar su propio “paraguas legal” es que los gobiernos autónomos gozan de la potestad legislativa para, mediante la legislación autonómica, habilitar al Órgano Ejecutivo a la toma de decisiones ejecutivas.

#### 4.1. Legalidad del co-financiamiento de los servicios de cuidado infantil de convenio

Según el art. 272 de la CPE, *“la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”*; es decir, que le corresponde al gobierno autónomo –en este caso, municipal– administrar e invertir sus recursos en los temas de competencia municipal y, en el caso del Órgano Ejecutivo, en los de su atribución.

Asimismo, en el marco del principio de la provisión de recursos económicos previsto en el art. 270 de la CPE y desarrollado por el art. 5.18 de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, es *“responsabilidad compartida de los órganos públicos –en este caso, del Concejo Municipal y de la Alcaldía– la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de las competen-*

*cias establecidas en la Constitución Política del Estado*". Siendo la Alcaldía (Órgano Ejecutivo) la responsable de elaborar el proyecto de presupuesto anual del GAM y el Concejo (Órgano Legislativo) el responsable de aprobarlo, ambos son responsables de la consignación de recursos para garantizar el financiamiento de los servicios municipales de cuidado que la Alcaldía debe prestar en los términos de accesibilidad mencionados.

El conjunto de directrices normativas para el manejo de los recursos en la administración pública se denomina política fiscal. Esta, conforme al art. 323.I de la CPE, se basa "en los principios de **capacidad económica**, igualdad, **progresividad**, **proporcionalidad**, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria". Estos principios no se aplican únicamente al ámbito tributario sino también al ámbito de la asignación y administración de los recursos financieros.

Tal política fiscal, para el caso de los gobiernos autónomos, está desarrollada por el Título VI de la Ley Marco 031. En el mismo, en concordancia con el recién citado art. 272, se establece que los recursos de un gobierno se limitan al financiamiento de los temas de su competencia, por lo que no pueden invertir en temas que no sean de su competencia (Ley 031, art. 101.III). En este caso, el GAM puede invertir sus recursos únicamente en las competencias municipales y la administración de los mismos debe hacerse con base en los lineamientos previstos en el art. 102 de la misma Ley 031, entre los cuales se establecen los siguientes dos:

1. *Autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias (Ley 031, art. 102.2).*
2. *Asignación de recursos suficientes para la eliminación de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza (Ley 031, art. 102.5).*

El primer lineamiento, en el caso municipal, implica que es el GAM el que decide sobre el uso de sus recursos en los temas de su competencia, el Órgano Ejecutivo mediante la elaboración del presupuesto municipal y el Concejo Municipal mediante su aprobación. El segundo lineamiento citado es un mandato expreso a asignar recursos suficientes para la eliminación de la desigualdad de género –además de la social y de la pobreza–, por lo que el presupuesto debe obligatoriamente ser suficiente para los servicios de cuidado infantil, dado que su finalidad es justamente generar igualdad de oportunidades para las mujeres.

Por lo mismo, el GAM está obligado a presupuestar recursos para el financiamiento de la prestación de servicios municipales de cuidado infantil que, de acuerdo con el art. 8 de la Ley Municipal 380/2019, está a cargo tanto de los centros de cuidado infantil dependientes del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, como de los centros de cuidado infantil de convenio, es decir, de los prestados por instituciones de la sociedad civil sin fines de lucro.

Asimismo, como ya se vio en el acápite 4.2, el art. 26 de la Ley Municipal 380/2019, manda a *“prever el presupuesto necesario para el cumplimiento de la presente Ley Municipal, tanto en el presupuesto quinquenal, como en el Programa Operativo Anual, velando por su sostenibilidad financiera, de acuerdo a la disponibilidad financiera del municipio”*. Es decir, prevé el cumplimiento de los mandatos de tal ley municipal, lo que implica la obligatoriedad de financiar la prestación de servicios de cuidado infantil.

Tal presupuesto incluye las previsiones para el financiamiento del personal que atiende los servicios municipales de cuidado; servicios que, como se vio en las referenciales legales anteriores, no solo pueden ser de administración directa, sino también de convenio. Al respecto, el art. 15.III de la citada ley municipal dice lo siguiente: *“es responsabilidad de la unidad correspondiente **garantizar el presupuesto anual para la remuneración del personal y el cumplimiento de los servicios establecidos en la presente ley**”*.

Por lo mismo, siendo los centros de cuidado infantil parte del sistema de servicios municipales de cuidado infantil, su co-financiamiento está habilitado por la Ley Municipal 380/2019 y, en ese sentido, es legal. Tal co-financiamiento, conforme a los arts. 12, 18.II y 19.III del Decreto Municipal 138/2019 (reglamento a la mencionada ley), puede cubrir los gastos no capitalizables como insumos alimenticios y médicos, medicamentos, materiales lúdicos y educativos y otros necesarios para la adecuada atención y cuidado de los infantes. En caso de activos, como la infraestructura, estos pueden ser prestados y hasta alquilados por el GAM. En caso de que la infraestructura sea de propiedad municipal, puede también dotarse del mobiliario y el equipamiento necesario.

#### 4.2. Mecanismos de co-financiamiento de los servicios de cuidado infantil de convenio

En cuanto a los mecanismos de co-financiamiento, el más idóneo es el convenio interinstitucional entre la Alcaldía y la institución de la sociedad civil que prestará el servicio de cuidado infantil, ya que en el tal documento legal se acuerdan las obligaciones de ambas partes para la ejecución del servicio.

La Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, en su art. 112.II, dice que los todos gobiernos autónomos tienen potestad para *“efectuar acuerdos y convenios aprobados por sus órganos deliberativos, para la ejecución de programas y proyectos concurrentes en el ámbito de sus competencias”* y, conforme al art. 302.I.35 de la CPE, en materia de *“convenios [...] con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines”* esto es competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Municipal. De acuerdo a la distribución de atribuciones en la materia, prevista por la Ley Supletoria N.º 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, la suscripción de los convenios es atribución del alcalde (Ley 482, art. 26.25), mientras que el Concejo Municipal tiene la labor de *“aprobar o ratificar convenios, de acuerdo a Ley Municipal”*.

En el marco de la competencia exclusiva municipal, el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba (GAMC) legisló la materia mediante la Ley Municipal 276/2018 de Contratos y Convenios. Esta ley, en su art. 40, clasifica los convenios y, entre estos, contempla a los Convenios de Prestación de Servicios, los cuales, según el art. 48, son aquellos *“suscritos entre el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tienen por objeto la prestación de servicios, con apoyo de personal técnico, con la finalidad de cumplir planes, programas o proyectos, en función a las atribuciones y competencias de la institución”*.

Conforme al art. 8 de la Ley Municipal 380/2019, para los fines de prestación de servicios de cuidado infantil se pueden *“suscribir convenios o contratos con instituciones públicas, privadas u organizaciones comunitarias”*.

El convenio debe definir cuál de las partes será la entidad ejecutora. La parte que no lo sea transfiere los recursos necesarios y acordados a la entidad ejecutora para que esta ejecute los mismos en la prestación del servicio, conforme manda el art. 112.III de la Ley 031. Esos recursos pueden ser financieros (dinero) y también en especie. En este caso, el GAMC tendría que adquirir los materiales, insumos y demás cosas necesarias para la atención de los infantes y dotar en especie a la institución ejecutora del servicio de cuidado infantil. Asimismo, el GAMC también puede dotar de personal, para lo cual pueden contratarse consultores de línea o por producto, estableciendo como objeto del contrato el cumplimiento de determinadas funciones en la prestación del servicio de cuidado a cargo de la institución de la sociedad civil.

La forma tradicional es la forma de bonos, sin embargo, esta no condice con las modalidades de contratación establecidas en el Gobierno Autónomo Municipal. Para que la misma sea una modalidad establecida, la Ley Municipal de Contratos tendría que contemplarla, en el marco de la competencia exclusiva prevista en el art. 302.I.35 de la CPE. Naturalmente, podría ser posible también dotar de personal con ítem, en cuyo caso tendría que comisionarse formalmente al trabajo y cumplimiento de funciones específicas en el servicio municipal de cuidado infantil a cargo de los centros de convenio.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En conclusión, existe la obligatoriedad para el Estado boliviano de implementar y prestar servicios de cuidado infantil para generar igualdad de oportunidades de las mujeres y para la protección de los infantes. Esta obligatoriedad emana de los mandatos dados por el bloque de constitucionalidad (arts. 60 y 64.II de la CPE, art. 11.2.c de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 25.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y arts. 3.2 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Dentro el Estado boliviano, tal obligación de prestar servicios de cuidado infantil, en función a la distribución competencial prevista por la CPE, recae sobre el Gobierno Autónomo Municipal (CPE, art. 302.I.39) y, dentro de este, en función a la distribución de atribuciones, recae sobre la Alcaldía (es decir, el Órgano Ejecutivo).

Asumiendo tal obligación, en ejercicio de la competencia referida y de su atribución legislativa, el Concejo Municipal estableció mandatos para la Alcaldía, mediante la Ley Municipal N.º 380/2019 de Corresponsabilidad en el Trabajo de Cuidados No Remunerado para la Igualdad de Oportunidades (arts. 5.3, 6, 6.a, 8, 26) y esta, para aplicabilizarlos, estableció otros mandatos mediante su reglamentación (Decreto Municipal N.º 138/2019, arts. 12, 16, 21.II y 25.I).

El servicio municipal de cuidado infantil –conforme al art. 8 de la referida Ley Municipal 380/2019 y al art. 16 de su decreto reglamentario– está integrado no solo por los centros de cuidado infantil directamente dependientes de la Alcaldía, sino también por los centros de cuidado infantil de convenio, es decir, por los prestados por instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil, con las cuales el GAM puede suscribir convenios.

El reducido monto que financiaba el Gobierno Autónomo Departamental, así como el financiamiento del Gobierno central en el marco del PAN, a partir de la vigencia de la actual Constitución (2009), debe tomarse como excepcional, efectuado en el marco de la subsidiaridad (Ley 031, art. 5.12), es decir, por razones de eficiencia, ya que ordinariamente no le corresponde financiar los servicios de cuidado infantil, debido a que esta materia en específico –conforme al mismo principio de subsidiaridad aplicado a la distribución competencial sobrepuesta y su alcance material– no es su competencia. Por el contrario, al ser el tema competencia exclusiva municipal, le corresponde al Gobierno Autónomo Municipal asumir y financiar la totalidad de la contraparte estatal para el funcionamiento de los centros de cuidado infantil de convenio.

Para ello, no solo le corresponde al Gobierno Autónomo Municipal asignar los recursos y el presupuesto necesario, sino que existe una obligatoriedad “en aplicación del principio evolutivo de los derechos humanos”, según el cual “los recursos asignados al área de desarrollo humano, en especial de la gestión de los cuidados, no podrán reducirse en los presupuestos anuales” (DM 138/2019, art. 58.III).

El instrumento formal para efectivizar la ejecución conjunta de los servicios de cuidado infantil entre el Gobierno Autónomo Municipal y las instituciones de la sociedad civil, conforme al art. 40 de la Ley Municipal 276/2018 de Contratos y Convenios, es el convenio interinstitucional de prestación de servicios. En este, se deben contemplar los compromisos de las partes, las contrapartes financieras y definir la entidad ejecutora que, en este caso, debería ser la institución de la sociedad civil. A esta, conforme manda el art. 112.III de la Ley 031, el Gobierno Autónomo Municipal debe transferirle los recursos financieros o dotar del personal, materiales o lo que le corresponda según los compromisos convenidos, para la efectiva prestación de los servicios de cuidado infantil.

Al existir habilitación legal para el co-financiamiento de la prestación de servicios municipales de cuidado infantil mediante los centros de cuidado infantil de convenio, esta acción es legal. Más aún, al existir obligatoriedad para la Alcaldía de prestar tales servicios en términos de accesibilidad económica, territorial, temporal y física, está prácticamente obligada a hacerlo, aprovechando la capacidad institucional instalada de esos centros de cuidado infantil de convenio.

En tal sentido, para cubrir la demanda de servicio de cuidado infantil en todo el territorio, en términos de accesibilidad económica, territorial, temporal y física, se recomienda que el Gobierno Autónomo Municipal ejecute los servicios de cuidado infantil, no solo mediante sus centros dependientes, sino también mediante los centros de cuidado infantil de convenio.

Por último, dado que los centros de cuidado infantil a cargo de instituciones de la sociedad civil sin fines de lucro no cuentan con ingresos económicos, por lo que dependen casi en su totalidad del financiamiento de la cooperación y del Estado, y tomando en cuenta que el financiamiento de la cooperación no es sostenible, la continuidad de estos servicios, tan importantes para la política estatal y municipal de corresponsabilidad en el trabajo de cuidado no remunerado –orientado a la equidad de género y a la protección de la infancia– se encuentra básicamente en manos del Gobierno Autónomo Municipal.

## **CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública**

c. Batallón Colorados esq. Tocopilla, N.º 2340, zona Sarco, Cochabamba, Bolivia

Telf./fax: (+591) (4) 4406393 - 4406615

E-mail: [ciudadania@ciudadaniabolivia.org](mailto:ciudadania@ciudadaniabolivia.org)

Página web: [www.ciudadaniabolivia.org](http://www.ciudadaniabolivia.org)

## **WE EFFECT**

c. Ecuador, entre Junín y Ayacucho, N.º 183, Cochabamba, Bolivia

Telf./fax: (+591) (4) 4029249

E-mail: [bolivia@weeffect.org](mailto:bolivia@weeffect.org)

Página web: [latin.weeffect.org](http://latin.weeffect.org)

Con el apoyo de:

