



# Sostenibilidad fiscal y calidad del gasto: ¿qué dicen los programas de gobierno?

---

Beatriz Muriel H.



# Sostenibilidad fiscal y calidad del gasto: ¿qué dicen los programas de gobierno?

## Resumen

El documento analiza los programas de gobierno elaborados para las elecciones presidenciales del 2020, bajo la luz de la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto. Inicialmente, se destaca la importancia de estos tópicos en el desarrollo económico y el bienestar social. Luego, mediante una sistematización de los programas de gobierno –acompañada de un breve diagnóstico– se plantean 12 preguntas para entender las propuestas de los partidos en estos temas.

El estudio plantea tres mensajes principales. El primero considera que el análisis y la delimitación de escenarios sobre los ingresos fiscales futuros es primordial. Desde 2014, las exportaciones del gas natural –la mayor fuente de ingresos públicos– cayeron, la producción desaceleró y se deterioraron las cuentas fiscales y las reservas internacionales; y estas últimas presionan hacia una devaluación cambiaria. A todo esto se añade un escenario aún más pesimista ante el *shock* negativo del coronavirus sobre la economía.

El segundo mensaje sostiene que la reducción del gasto inefectivo (ineficaz e ineficiente) es, sin duda, una propuesta valorable en la mayoría de los programas

### Beatriz Muriel H.

Licenciada en Economía, Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB), La Paz, Bolivia. Máster y Doctora en Economía, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio), Brasil. Directora Ejecutiva e Investigadora Senior de INESAD. Economista especializada en Economía Laboral, Internacional, Fiscal y Macroeconomía. Directora Ejecutiva, Fundación INESAD

e-mail: [bmuriel@inesad.edu.bo](mailto:bmuriel@inesad.edu.bo)



de gobierno. Empero, se remarca el desafío de avanzar en medidas que realmente subsanen este problema, en un contexto donde varias propuestas planteadas ya forman parte del actual sistema fiscal, al menos en los papeles. Finalmente, se considera que las políticas del gasto tienen que avanzar hacia su calidad en relación con los recursos disponibles. En un escenario de vacas flacas, se deberán escoger aquellas políticas que procuren mejores resultados en términos de crecimiento económico y bienestar social.

## I. Finanzas públicas: cimientos del desarrollo

### I.1. ¿Por qué son importantes las finanzas públicas?

Las finanzas públicas van mucho más allá de la simple contabilidad de ingresos, gastos y saldos; juegan un rol fundamental en el crecimiento económico y el bienestar social. Por un lado, las decisiones en torno a las cuentas fiscales inciden sobre el equilibrio macroeconómico en el presente y en el futuro; por otro lado, recaen en las políticas, y formas, de provisión de bienes y servicios –la salud, la educación, los servicios básicos, etc.–, de crecimiento económico y de búsqueda de la equidad.

En este marco, la **sostenibilidad fiscal** se hace particularmente relevante en Bolivia, dado que la **deuda pública** (como se discute más adelante) ha aumentado de forma acelerada en los últimos años, sin que exista una perspectiva de recuperación de ingresos para encarar esta deuda en el futuro. En adición, el *shock* provocado por la pandemia del coronavirus ha conducido a un aumento del gasto público para paliar los efectos negativos de la cuarentena sobre la economía; el cual será financiado, en buena medida, a través de un mayor endeudamiento. A todo esto se añade la **calidad del gasto**, la agenda pendiente en la historia del país; no solo porque coadyuva a la sostenibilidad fiscal, sino principalmente porque conduce a óptimos resultados e impactos económicos y sociales.

## 1.2. ¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

### Recuadro 1

#### Nota técnica sobre la sostenibilidad fiscal

En la literatura, la sostenibilidad fiscal implica la capacidad de cumplir con la restricción presupuestaria intertemporal del sector público, que puede ser resumida como sigue (donde se cumple la condición de juego no Ponzi):

$$(1) \quad d_{t-1} = \sum_{s=0}^{\infty} \left( \frac{1}{1+r} \right)^s (i_{t+s} - g_{t+s})$$

Donde:  $d_{t-1}$  es el *stock* de la deuda pública (interna y externa) observado al inicio del periodo  $t$  (en valores reales);  $r$  es la tasa de interés real;  $i_{t+s}$  y  $g_{t+s}$  son, respectivamente, los ingresos y los gastos fiscales (en valores reales) en el periodo  $t+s$  ( $s = 0, 1, 2, \dots$ ). Nótese que en algunos (o muchos) periodos será necesario que  $i_{t+s} > g_{t+s}$ . La ecuación (1) es una versión simplificada, ya que excluye, por ejemplo, posibles rentas provenientes del señoreaje, y supone un tipo de cambio fijo para  $t+s$  (ver, por ejemplo, de la Roque, 1998).

La sostenibilidad fiscal puede ser entendida con el siguiente ejemplo (ver nota técnica en el Recuadro 1): Imagine que Mario –un trabajador calificado, soltero, y sin hijos ni otros dependientes– solicita a un banco un préstamo de USD 40.000, a 15 años plazo, para la compra de su departamento. El funcionario del banco debe evaluar si Mario puede pagar o no dicho préstamo en los siguientes 15 años (incluyendo el pago de intereses). Por lo tanto, debe elaborar una buena previsión de los ingresos y gastos futuros. A partir de la información que muestra Mario –papeletas de pago, facturas de consumo, etc.–, el funcionario concluye que él tiene un empleo permanente con un salario y un consumo mensual de USD 3.000 y 1.000, respectivamente. En otras palabras, Mario tiene un excedente mensual de alrededor de USD 2.000; y por tanto existe una alta probabilidad de que pague la totalidad de su préstamo. Así, su deuda es sostenible en el tiempo.

De manera análoga a la situación de Mario, el gobierno tiene una **deuda pública sostenible en el tiempo** si, para un determinado periodo, la suma de todos sus ingresos futuros es suficiente para cubrir sus gastos futuros, el pago de su deuda y el pago de los intereses. Para ciertos años, el gobierno puede proyectar déficits fiscales, pero debe generar, a futuro, superávits que cubran tanto estos desbalances como la deuda inicial contraída. Este podría ser el caso si Mario tiene un accidente de tránsito y

no puede trabajar durante tres meses –con una licencia laboral–, mientras que el seguro profesional le paga USD 950 cada mes. Mario deberá prestarse dinero, por ejemplo de su familia, para pagarle al banco durante esos tres meses y para cubrir algo de su consumo mensual –que asciende a USD 1.000–. Pero, una vez que vuelva al trabajo, su salario mensual le permitirá continuar pagándole al banco y devolverle a su familia el dinero prestado.

Sin embargo, ¿qué pasaría si el accidente de Mario le dañase tanto la salud que ya no pudiese ir a trabajar y, en lo que reste de su vida, solo obtuviese esos USD 950 mensuales del seguro? La medida inmediata debería ser reducir su gasto en consumo, de tal manera que pueda continuar con las amortizaciones del banco y, posiblemente, no perder su departamento.

La situación del gobierno es parecida, pero con una mayor complejidad, ya que tiene varios tipos de ingresos, gastos y acreedores –internos y externos, con diversas modalidades de financiamiento–. Aún más, frente a un escenario futuro de insostenibilidad de la deuda pública, las políticas fiscales de mayor captación de impuestos y las políticas de austeridad en los gastos suelen ser impopulares. Por ello, estas políticas suelen ser postergadas en el tiempo hasta que, por ejemplo, un siguiente gobierno y su nuevo presidente están prácticamente obligados a implementar estas medidas antipopulares. Por este motivo, es fundamental tener una buena perspectiva sobre las cuentas fiscales a futuro, sobre todo las **recaudaciones fiscales**, que son menos discrecionales que los gastos; es decir, dependen menos de las decisiones del gobierno y más del desempeño de la economía.

Un indicador generalmente utilizado para medir la sostenibilidad fiscal es el nivel de deuda pública: si es bajo, implica que hay menos presiones para generar saldos fiscales superavitarios en el futuro. Esta medida se encuentra usualmente en proporción del ingreso nacional o producto interno bruto (PIB), que está asociado a la capacidad de repago de un país –en el caso de Mario, es la información de su salario mensual frente a su requerimiento crediticio para los siguientes 15 años–. Cabe notar que la relevancia del indicador reside en qué parte del ingreso nacional puede recaudar el gobierno; si hay dificultades en esta medición, es mejor contar con una evaluación más directa entre la deuda pública y los ingresos fiscales.

## 1.3. ¿Qué es la calidad del gasto? ¿Cómo se asocia a la sostenibilidad fiscal?

En las reflexiones descritas anteriormente, la calidad del gasto público es primordial, ya que conduce a cumplir

con los objetivos nacionales supremos<sup>1</sup> de manera eficiente (con costos sociales y económicos mínimos). Así, este gasto requiere que esté basado en principios, normas, diseños de políticas, formas de gestión y procesos de evaluación con efectividad (i.e., entendido como un concepto que considera, al mismo tiempo, eficacia y eficiencia) demostrada, de tal manera que promueva, también, el **aumento de las bases y recaudaciones** tributarias.

En la práctica, se presentan muchos problemas para avanzar hacia la calidad del gasto. Entre ellos caben mencionar: i) la corrupción, cuando los intereses particulares priman sobre los nacionales, con un mal uso y un abuso de los diferentes recursos públicos; ii) la mala delimitación de los principios, las normas y las políticas para cumplir con los objetivos nacionales; y iii) la burocracia en las formas de gestión y en los procesos de evaluación, que se vuelven confusos y restrictivos, y hacen que el gasto sea poco efectivo y poco transparente.

#### 1.4. Evolución de la deuda pública

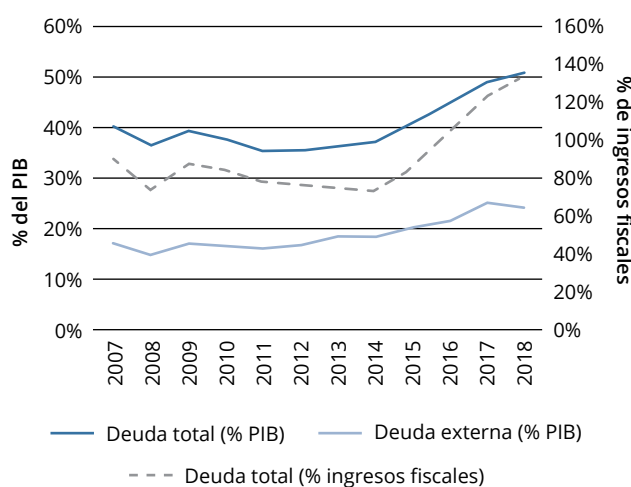
La historia de Bolivia se ha caracterizado por un **persistente endeudamiento público**, con gastos fiscales que han estimulado la demanda agregada y que, en ocasiones, lo hicieron a costa de deprimir el crecimiento económico (de mediano y largo plazo) y el desarrollo. En particular, cabe apuntar la “crisis de la deuda” de los años 80, cuando –de acuerdo a Kehoe *et al.* (2019)– la deuda pública externa fue próxima al 50% del PIB en 1979, y aumentó a más del 100% entre 1982 y 1985. Este escenario se debió a varios factores; entre ellos: el aumento de las tasas de interés a fines de los años 70 –con el consecuente aumento del costo de la deuda<sup>2</sup>–, el incremento sustancial de los gastos en relación a los ingresos –con déficits altos y persistentes desde finales de los 70–, la caída del precio del estaño –principal producto de exportación en la época–, y la espiral viciosa entre devaluación cambiaria no oficial, inflación y bajo (o negativo) crecimiento (Pacheco, 2017; y Kehoe *et al.*, 2019).

A raíz de los problemas señalados, entre 1986 y 2006 los gobiernos de turno recurrieron a una serie de programas de alivio y condonación de la **deuda externa**. Inicialmente, cada dólar de deuda pudo ser recomprado

a 11 y 22 centavos; posteriormente, a través del Club de París I y II, se reprogramó la deuda a tasas de interés bajas y períodos de vencimiento largos; mediante el Club de París III y VIII se redujo la deuda bilateral vía condonaciones. En adición, desde 1998 Bolivia fue beneficiaria del alivio a la deuda pública externa mediante la iniciativa para países pobres altamente endeudados HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). A partir de la aplicación de reformas y programas de ajuste macroeconómico en el país, se accedió al alivio de la deuda en las rondas HIPC I, HIPC II y “*Más allá del HIPC*”; las dos últimas también condicionadas a la reducción de la pobreza. Finalmente, mediante la *Iniciativa multilateral de alivio de deuda*, aprobada en junio de 2005, Bolivia obtuvo un último gran perdón –cerca a USD 2.800 millones– otorgado por los organismos multilaterales, que acabó por efectivizarse en enero de 2007 (Muriel, 2018).

Por su parte, la **deuda pública interna** fue adquiriendo relevancia en las últimas décadas por dos motivos principales. El primero fue la ley de pensiones de 1996, que creó un mecanismo de compra obligatoria de bonos públicos –de hasta USD 180 millones anuales– con los aportes del sistema de capitalización individual. El segundo motivo fueron las medidas aplicadas entre 2012 y 2019 para otorgar préstamos provenientes de las reservas internacionales a las empresas estatales, bajo la consigna de “inversión de emprendimientos productivos del estado”. El Gráfico 1 presenta algunos indicadores de deuda para el periodo comprendido entre 2007 y 2018.

**Gráfico 1**  
Indicadores de la deuda pública  
(2007-2018)



Fuentes: Deuda total (% del PIB) extraída de Jemio (2019); deuda externa (% del PIB) y deuda total (% de ingresos fiscales) de elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (2020) y el Banco Central de Bolivia (2020).

1 E.g. llegar a niveles elevados del PIB per cápita, erradicar la pobreza monetaria y multidimensional y disminuir la desigualdad. En la economía, los conceptos de crecimiento y desarrollo son medios y no fines en sí mismos. Por ejemplo, se buscan tasas altas de crecimiento para alcanzar un máximo nivel de bienestar social.  
2 En varias ocasiones, el gobierno no pudo pagar el servicio de la deuda.

Entre 2005 y 2007, la condonación de la deuda pública externa a partir de la *Iniciativa multilateral de alivio de la deuda* logró disminuirla en un 58%; a su vez, pudo alcanzarse un bajo porcentaje con relación al PIB (17%). Sin embargo, en los años siguientes la deuda externa tuvo una leve tendencia creciente hasta llegar al 24% del PIB en 2018. La deuda total, que incluye a la interna y la externa, fue disminuyendo hasta 2013, como resultado del menor incremento de la deuda interna en relación al crecimiento del PIB; luego la deuda total aumentó hasta llegar al 51% del PIB en 2018, principalmente por las nuevas inversiones públicas provenientes de las empresas estatales que condujeron a altos déficits fiscales –mayores al 6% del PIB desde 2014–. El Banco Central de Bolivia (2019) señaló que la deuda externa “tiene un amplio margen y holgura”, ya que es menor al límite referencial del 50%; sin embargo, la deuda interna también debe ser tomada en cuenta en los cálculos<sup>3</sup>.

Con todo, la **deuda como porcentaje del PIB** no parece estar reflejando cabalmente la capacidad de pago del sector público –i.e. los **ingresos fiscales**– en los últimos años: entre 2014 y 2018, la deuda total en porcentaje de los ingresos fiscales incrementó en un 84,5%; mientras que, en porcentaje del PIB, la tasa fue de un 36,7%. Esto se debe a que alrededor del 50% de estos ingresos proviene de los recursos derivados de las exportaciones del gas natural a Brasil y Argentina (Medinaceli, 2011; y Chávez, 2013), los cuales, desde 2014, experimentaron una fuerte caída debido a la reducción de sus precios después de un *boom* de precios entre 2004 y 2014. Cabe notar que en otros países, el PIB refleja mejor la capacidad de pago del sector público, porque los impuestos a la renta de las personas naturales y jurídicas –asociados a varios tipos de ingresos que componen el ingreso nacional– son muy significativos en las recaudaciones tributarias.

## II. Los programas bajo la lupa de la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto

A partir de la literatura y las lecciones de la historia boliviana, el análisis sobre la sostenibilidad fiscal debería recaer sobre las **proyecciones de los ingresos futuros**, las medidas de **disciplina fiscal** y la probable devaluación del tipo de cambio, entre otros factores. Cabe hacer un

paréntesis y señalar que la devaluación se hace relevante ya que, *cæteris paribus*, encarece la deuda externa en dólares (y la deuda interna indexada al dólar) y el pago de intereses asociado. Imagine, por ejemplo, que el gobierno hubiera fijado el tipo de cambio en 2006 (y no en 2011) a la tasa vigente de ese año, 8 bolivianos por dólar; la deuda externa en 2018 llegaría entonces al 27,7% del PIB: 3,7% más que lo actual<sup>4</sup>. En adición, entre 2006 y 2011, el tipo de cambio se apreció debido a un importante aumento de las exportaciones del país, derivado del señalado *boom* de los precios de las principales materias primas exportadas: el gas natural y los minerales. Sin embargo, esta situación se revirtió en los últimos años, lo que condujo a una disminución de las reservas internacionales, que fueron usadas para mantener el tipo de cambio fijo.

La Tabla 1 sistematiza los programas de gobierno a partir de 12 preguntas que se relacionan con la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto (ver el Anexo para el resumen de los programas bajo este enfoque). Las primeras cinco preguntas, relativas a sostenibilidad, muestran que casi la totalidad de las propuestas de gobierno consideran que se debe promover el equilibrio fiscal con la reducción del déficit; sin embargo, no se presentan proyecciones sobre los ingresos fiscales para los siguientes años, lo cual, como se evaluó anteriormente, es fundamental para analizar si la deuda pública será sostenible o no.

La elaboración de proyecciones sobre los ingresos fiscales no es trivial; sin embargo, esta tarea –pendiente desde años atrás– debe ser encarada con el planteamiento de posibles escenarios pesimistas, medios y optimistas. En el caso de Bolivia, como se mencionó antes, los ingresos fiscales provienen, en buena parte, de las exportaciones del gas natural; por ello cabe considerar factores como la reducción de su producción en los siguientes años, la variabilidad de sus precios y la mayor competencia con otros productos sustitutos como el gas natural licuado. El reciente *shock* negativo del coronavirus y las medidas de la cuarentena sobre la economía también deben ser tomados en cuenta<sup>5</sup>. Por otro lado, ninguna propuesta considera la posibilidad de una devaluación del tipo de cambio, frente a la persistente caída de las reservas internacionales y de las exportaciones.

3 Los tipos de crédito pueden tener varias modalidades –plazos, periodos de gracia, tipos de interés, etc.–. Sin embargo, desde el enfoque de la sostenibilidad, el deudor debe pagar toda su deuda (más los intereses) y no solamente su deuda externa. Recuerde el ejemplo de Mario, que por su accidente temporal tuvo que prestarse de su familia (otro tipo de acreedor). Su obligación posterior fue amortizar tanto la deuda contraída con el banco como la deuda contraída con su familia.

4 De hecho, la devaluación fue uno de los factores principales del aumento de la deuda pública externa en la primera mitad de los años 80 (Kehoe *et al.*, 2019).

5 Dentro de estas perspectivas, cabe tomar en cuenta algunos posibles ingresos futuros, como aquellos derivados de la propuesta de producción del litio. Por ello, inicialmente, cabe evaluar su viabilidad.

Tabla 1

¿Qué dicen los programas de gobierno sobre la sostenibilidad de la deuda y la calidad del gasto?

Preguntas clave	ADN	A.L.21	CREEMOS	CC	FPV	JUNTOS	MAS	PANBOL
1. ¿Presenta proyecciones sobre los ingresos fiscales?	o	o	o	o	o	o	o	o
2. ¿Propone un equilibrio fiscal o una reducción del déficit?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
3. ¿Las propuestas sociales y sectoriales de política se asocian con un equilibrio fiscal?	o	o	o	o	o	o	o	o
4. ¿Propone medidas fiscales factibles para una disciplina fiscal?	+	+	+	+	+	++	o	+
5. ¿Toma en cuenta la potencial devaluación sobre las cuentas fiscales?	o	o	o	o	o	o	o	o
6. ¿Considera que una parte del gasto fue ineficaz y/o ineficiente?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
7. ¿Propone recortar el gasto ineficaz y/o ineficiente?	++	++	++	++	-	++	-	-
8. ¿Considera que hubo corrupción y falta de transparencia?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
9. ¿Propone luchar contra la corrupción y la falta de transparencia?	+	++	++	++	++	++	+	+
10. ¿Propone fortalecer instituciones asociadas al desempeño fiscal?	+	++	++	++	+	++	+	o
11. ¿Hay una consistencia causal entre las propuestas de política y la sostenibilidad fiscal?	o	o	o	o	o	o	o	o
12. ¿Hay una consistencia causal entre las propuestas de política y la calidad del gasto?	o	o	+	+	+	+	o	o

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

Nota: la clasificación es la siguiente: o = no/nada; + = algo; ++ sí/razonable; - no hay respuesta, pero no es necesaria dada la pregunta anterior.

Las siguientes cinco preguntas se asocian con la calidad del gasto. En la mayoría de los programas se menciona que el gasto público no fue eficiente y que hubo despilfarro; a su vez, todos los programas apuntan a problemas de corrupción y falta de transparencia. De hecho, en algunos casos, la principal estrategia de reducción

del déficit está relacionada a la eliminación de estos problemas. Estas percepciones están corroboradas con los datos de *Worldwide governance indicators* (Banco Mundial, 2020; y Kaufmann *et al.*, 2010) y el índice de *Transparency International* (2020), que son presentados en la Tabla 2.

Tabla 2

Indicadores de efectividad y corrupción para Bolivia  
(Periodo 2014 - 2018)

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Worldwide Governance Indicators</b>					
Nivel de efectividad del gobierno (%)	28,8	29,3	33,2	38,0	39,9
Nivel de control de la corrupción (%)	30,3	26,9	25,0	28,4	28,8
<b>Transparency International</b>					
Nivel del índice de corrupción (%)	35	34	33	33	29
Posición (de 180 países)	103	99	113	112	132

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (2020) y Transparency International (2020).

La “**efectividad del gobierno**” (que captura las percepciones sobre la calidad de las políticas públicas y los servicios públicos, entre otros) muestra una nota de 4 sobre 10 (39,9%) en el mejor año. En este contexto, cabe señalar también las estimaciones de Izquierdo *et al.* (2018) sobre el costo de la ineficiencia del gasto público<sup>6</sup> para 2015 y 2016, que generan una pérdida del 6,3% del PIB en Bolivia; muy por encima del promedio de América Latina (4,4%).

El indicador del “**control de la corrupción**” (asociado al control sobre el ejercicio del poder público para evitar su beneficio privado) presenta una calificación de 3 sobre 10 (30,3%). El porcentaje es parecido cuando se considera el índice de *Transparency International*, a pesar de que las metodologías de medición son diferentes. Además, en el año 2018, Bolivia se sitúa en la posición 132 de los 180 países estudiados en este tema.

Los programas de gobierno plantean una serie de propuestas para encarar los problemas asociados a la falta de eficiencia, la corrupción y la poca transparencia, y sientan sus directrices en el fortalecimiento y la modernización de la administración y sus instituciones públicas. Sin embargo, permanece el desafío de avanzar en cuanto a cómo se llegará a lo propuesto y, en particular, en cuanto a qué se hará diferente en el sistema fiscal actual.

Cabe recordar que el sistema actual sienta sus bases en la ley SAFCO de 1990 (Sistema de Administración y Control Gubernamentales), que “regula los sistemas de administración y control de los recursos del estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública” (Artículo 1). Esta ley promueve un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y marca los principios de una gestión por resultados –elemento clave en la calidad del gasto– para basarla en el desempeño, la rendición de cuentas, el control y la responsabilidad del funcionario público. Es un marco legal muy pertinente e importante para modernizar el sistema fiscal; sin embargo, presenta limitaciones en su regulación y aplicación, dadas las enormes fallas del estado<sup>7</sup>. En la práctica, su sistema se burocratizó y su gestión se convirtió en uno de procesos (y no de resultados ni de

impactos), lo que derivó en un cuestionable manejo de los recursos públicos.

Las últimas dos preguntas de la Tabla 2 indagan la consistencia causal entre las **políticas públicas** propuestas y los temas fiscales discutidos. En todos los programas, las ofertas de política se encuentran distanciadas de la perspectiva de reducción del déficit y del escenario de disminución de los recursos públicos; es decir ¿con qué recursos se podrá proveer todos los bienes y servicios deseados? El ejemplo más claro es el seguro universal de salud: se plantea una mayor y mejor cobertura de prestaciones y medicamentos –incluso, en algunos casos, se propone el pago total de tratamientos costosos como el cáncer–, pero no se cuenta con el costeo ni financiamiento de tales propuestas para determinar si pueden ser cubiertas o no.

En materia de la calidad del gasto, incluso si la corrupción y el despilfarro fueran minimizados, quedarían los desafíos en torno a su efectividad (i.e. eficacia y eficiencia) y su acoplamiento con los objetivos nacionales supremos. Un primer desafío es la efectividad bajo la consigna de la equidad: ¿qué y a quiénes proveer? En este caso se hace necesario indagar en las raíces del problema. De acuerdo a Izquierdo *et al.* (2018), el gasto social y las políticas de transferencias e impuestos en América Latina tienen poca incidencia para reducir la desigualdad del ingreso; Bolivia se encuentra en un estado más crítico que el promedio de la región. El ejemplo de las transferencias –e.g. bonos Juancito Pinto y renta Dignidad– es altamente remarcable, ya que casi todos los programas de gobierno las proponen sin pretender modificar el enfoque. De hecho, no toman en cuenta que la “ayuda a los que la merecen puede ser negada”, que “la ayuda puede darse a los que no la merecen (en un contexto donde los recursos públicos son escasos)”<sup>8</sup> e incluso que “la ayuda puede distorsionar las mejores decisiones de las familias”.

Por último, en materia del **gasto en inversión**, el índice de gestión de la inversión pública del Fondo Monetario Internacional muestra que Bolivia está en mejor posición que América Latina y otras regiones en lo que respecta a la estructura del sistema de gestión, aunque todavía cabe hacer mejoras (Izquierdo *et al.*, 2018). El

6 Los autores calculan la ineficiencia técnica en las transferencias, las compras públicas y las remuneraciones.

7 Las fallas de estado hacen referencia a que este: i) busca satisfacer a determinados grupos, ya sea por presión o porque apoyaron la candidatura, y no a la sociedad en su conjunto; ii) tiene información limitada, tanto para la toma de decisiones como para el control de los procesos públicos (problemas de agente-principal) y, por lo tanto, puede no tomar las decisiones óptimas para el gasto; iii) es intrínsecamente burocrata: son necesarios muchos pasos para que apruebe y ejecute políticas de gasto.

8 A partir de la *Encuesta de niños, niñas y adolescentes* y la *Encuesta de hogares*, ambas de 2016 y obtenidas directamente del Instituto Nacional de Estadística, se observa que el bono Juancito Pinto, por ejemplo, presenta limitaciones en la población infantil que más la necesita y no puede ir a la escuela –en su mayoría por que tiene obligaciones labores o domésticas en el hogar, o porque los establecimientos están distantes para poder acceder a ellos– y, al mismo tiempo, beneficia a familias que no son pobres.

problema, entonces, parece radicar en la *praxis*, que ha llevado a la corrupción y la generación de “elefantes blancos”; que nuevamente recae en las deficiencias de la aplicación del sistema fiscal (ver, por ejemplo, Peñaranda, 2019). Estos aspectos son considerados en algunos de los programas de gobierno a partir de reenfoques sobre el destino de este gasto, como la reingeniería de las empresas públicas.

### III. Reflexiones y recomendaciones finales

El nuevo gobierno a ser electo tendrá el desafío de mejorar la **calidad del gasto** no solamente para coadyuvar con la **sostenibilidad fiscal**, sino también para generar mayores niveles de **bienestar social**. El contexto es desafiante, pues el súper ciclo de los ingresos fiscales –derivado del *boom* de los precios del gas natural– ha finalizado, los déficits fiscales son altos, la deuda pública está acelerándose y las reservas internacionales están disminuyendo y presionando a una devaluación cambiaria. Este escenario económico se ha deteriorado aún más en los últimos meses debido al *shock* negativo del coronavirus sobre la economía y las medidas de cuarentena tomadas para contrarrestarla.

A partir de la lectura de los programas de gobierno, cabe plantear algunas reflexiones y recomendaciones para la nueva gestión.

Primero, la tarea de analizar y delimitar **escenarios sobre los ingresos fiscales futuros** (e.g. 2020-2030) es primordial para comprender la salud de las cuentas fiscales y la sostenibilidad de la deuda pública. Esto se hace particularmente urgente ante la necesidad de **transparentar la información** y ante los acontecimientos de los últimos meses. En el año 2018, el gobierno y la empresa canadiense Sproule anunciaron que el país tenía reservas probadas de gas natural de 10,7 trillones de pies cúbicos (TCF), frente al escepticismo de varios expertos en la materia. Este escepticismo se confirmó con el nuevo gobierno cuando señaló que, en realidad, estas reservas ascendían a 8,95 TCF. En adición, recientemente se realizó una nueva adenda al contrato de venta del gas natural con Brasil, que redefinió las ventas adicionales. A esto se añade que el coronavirus condujo a una caída de los precios del petróleo –del cual se deriva el precio del gas natural en el contrato–.

Como segunda recomendación, la **reducción del gasto que no es eficaz ni eficiente**, a partir de la lucha contra la corrupción y el despilfarro, es sin duda un objetivo valorable. Sin embargo, queda el desafío de analizar en

medidas que en verdad puedan subsanar estos problemas, en un contexto donde varias propuestas planteadas forman parte del sistema fiscal actual, al menos en el papel. En todo caso, un primer paso deberá ser realizar un diagnóstico detallado a la ley SAFCO –sobre todo sus reglamentos, instrumentos y procesos– para identificar sus des-engranajes o cuellos de botella y subsanarlos. Deberá mantenerse siempre la misma filosofía de la ley: eficacia, eficiencia, transparencia y gestión por resultados, entre otros.

Finalmente, las políticas de gasto deben avanzar hacia su calidad y su asociación con los recursos disponibles. Durante el periodo del súper ciclo económico entre 2004 y 2014, había una mayor disponibilidad de recursos para el gasto social y las inversiones; sin embargo, en esta época de vacas flacas se hace necesario seleccionar el gasto hacia la implementación de políticas y programas que coadyuven con el crecimiento económico y que mejoren el bienestar social, sobre todo de aquellos con mayores necesidades insatisfechas.

### Bibliografía

- Banco Central de Bolivia (2019). *Informe de la deuda externa pública*. La Paz, Bolivia: Autor.
- Banco Central de Bolivia (2020). Información económica [base de datos]. Recuperado el 15 de marzo de <https://www.bcb.gob.bo/>
- Banco Mundial (2020). Worldwide Governance Indicators [base de datos]. Recuperado el 25 de marzo de <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Chávez, A. (2013). *Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia*. Manuscrito no Publicado. DB-PB-199. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Rocque-Palis, R. (1998). *Sustentabilidade da política fiscal: o caso brasileiro*. Tesis de maestría. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 5430. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística (2020). Cuentas Nacionales [base de datos]. Recuperado el 15 de marzo de <https://www.ine.gob.bo/>
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (Eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*. Washington D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Jemio, L. C. (2019). El sector fiscal durante el ciclo económico. En B. Muriel H. e I. Velásquez-Castellanos (Coord.), *Evaluación de la economía y del desarrollo en Bolivia: avances, retrocesos y perspectivas* (pp. 73-92). La Paz, Bolivia: KAS, INESAD y Plural Editores.
- Kehoe, J. T., Machicado, C. G. y Peres-Cajías, J. (2019). *The monetary and fiscal history of Bolivia, 1960-2017*. NBER working paper 25523. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- Medinaceli, M. M. (2011). *Ajustes o reformas para el financiamiento más equitativo, sostenible y eficiente con los recursos generados por los hidrocarburos para el financiamiento del estado y el régimen de autonomías*. Manuscrito no Publicado. La Paz, Bolivia.
- Muriel, H. B. (2018). *Cuentas e indicadores de las finanzas públicas*. Manuscrito no publicado. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD.
- Pacheco, T. N. (2017). Deuda externa en Bolivia: los ciclos de auge en los precios de los productos de exportación y los ciclos de endeudamiento externo en el siglo XX e inicios del siglo XXI. En M. E. Contreras, H. Grebe L., J. A. Morales, N. Pacheco T., Carlos Toranzo R. e I. Velásquez-Castellanos (Eds.), *Un siglo de economía en Bolivia: 1900-2015* (pp. 411-468). La Paz, Bolivia: KAS y Plural Editores.
- Peñaranda, R. (2 de junio 2019). Abecedario de los elefantes blancos de la era de Evo. En: *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/opinion/raul-penaranda/2019/6/2/abecedario-de-los-elefantes-blancos-de-la-era-de-evo-219875.html>
- Transparency International (2020). Corruption Perceptions Index [base de datos]. Recuperado el 25 de marzo de 2020 de <https://www.transparency.org/>

## Anexo: Matriz de sistematización de propuestas de los partidos políticos

### Tópico de análisis: sostenibilidad fiscal y calidad del gasto

Partido político	Temáticas relacionadas con el tópico	Visiones, objetivos y medidas asociados con el tópico
ADN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Sostenibilidad fiscal</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Reformas estructurales</b> para garantizar la estabilidad presupuestaria.</li> <li>ii) <b>Plan de austeridad</b> y eliminación de gastos superfluos y duplicidades. Se contempla la racionalización y, en su caso, la supresión de organismos, entes públicos y entidades fiscales cuyas funciones pueden ser asumidas por otras agencias de la administración del estado de forma eficiente y responsable.</li> <li>iii) <b>Reforma del estado</b> para asegurar eficiencia y responsabilidad en la administración. Se busca evitar su desmesurado crecimiento, así como una administración con tendencias sectarias, contrarias al bien común, y con duplicidad de instituciones paralelas que hipertrofian el aparato estatal.</li> <li>iv) <b>Lucha contra la corrupción</b> de la administración del estado. Se quiere garantizar el funcionamiento de una efectiva contraloría general de la república como institución independiente, para encargarla de velar por el correcto uso de los recursos y bienes de la nación.</li> </ol> </li> <li>2. <b>Gasto</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) Plan integral de <b>protección social</b> (en consulta con los distintos sectores. Se propone la atención en salud, el tratamiento justo a personas de la tercera edad, la protección al binomio madre-niño, la atención a menores, adolescentes y a personas con capacidades diferentes, entre otros.</li> <li>ii) <b>Salud pública</b> como una de las prioridades del estado para cuidar la vida de los ciudadanos.</li> <li>iii) Plan integral para el desarrollo de la <b>educación</b>, su dignificación y su progresivo mejoramiento en calidad y eficiencia.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se quiere una política sensata y realista para la <b>explotación nacional</b> de los recursos renovables y no renovables que incentive su <b>industrialización</b>. La política energética garantizaría el suministro del mercado nacional, la industrialización, la competitividad, la eficiencia y la sostenibilidad ambiental.</li> </ol>
ALIANZA LIBRE 21	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Sostenibilidad fiscal</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Política fiscal</b>. a) Se pretende reducir el déficit fiscal a niveles sostenibles y adecuados; b) y ampliar una política de gasto austera, con énfasis social, donde se privilegiará el ámbito social y la inversión pública y se frenará el actual despilfarro de recursos.</li> <li>ii) <b>Administración pública</b> de manera adecuada, transparente y que rinda cuentas a partir de una <b>gestión por resultados</b> de manera pública sobre el presupuesto que se va a ejecutar: se partirá de un plan con metas concretas, anuales y plurianuales.</li> <li>iii) <b>Reestructuración de las instituciones del gobierno</b>, mediante: a) la racionalización del personal acompañada de la optimización de procesos y funciones para que, con un menor gasto, mejoren los servicios a la población, se reduzca la corrupción y mejoren los salarios de los funcionarios públicos; b) la profesionalización del servicio civil, con gente capaz y remunerada de acuerdo a sus responsa-</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>El objetivo general más importante es transformar el país</b>, "ubicado en el medio de Sudamérica, en el corazón verde digital de la región". Para ello se pretende generar una mayor inversión, aumentar la producción del gas e integrar a Bolivia con sus vecinos para convertirla en el principal proveedor de energía limpia y en la capital mundial de las baterías de litio.</li> </ol>

ALIANZA  
 LIBRE 21

- bilidades y su capacidad; c) la modernización de la contraloría; d) la creación de la superintendencia de compras, con participación de la sociedad civil.
- iv) **La transparencia, el control social y la lucha contra la corrupción** serán parte fundamental de la administración pública. Se promoverá un gobierno moderno, participativo, centrado en el servicio a las personas, cercano, abierto. La **transparencia**, con información pública, de fácil acceso a la gente, centros pensantes, etc. será tomada en cuenta. Habrá **control social** a la sociedad civil, más allá del control que realiza la contraloría, por medio de la creación del observatorio de las finanzas públicas, con informes periódicos sobre la administración del presupuesto público y con espacios de diálogo. La **lucha contra la corrupción** implicará el cambio de la ley de compras, que introducirá las mejores prácticas internacionales para que las compras del sector público sean competitivas (y no adjudicaciones directas), transparentes, facilitadoras del control y con mecanismos claros y sencillos para los reclamos a instancias independientes.
2. **Gasto**
- i) **Salud.** Se implementará, en los próximos cinco años, un seguro universal de salud sostenible con un aumento de los equipos y la infraestructura; con una reevaluación de la sostenibilidad e integralidad del financiamiento público, la provisión privada y con una revisión a la articulación de un sistema único de salud, en coordinación con las entidades públicas, privadas y de seguridad social de corto plazo.
- ii) Habrá un fortalecimiento de la gestión del **sistema educativo**, con una descentralización de la gestión educativa, entre otras medidas futuras.
- iii) **Se promoverán empresas estatales fuertes** (que prioricen el bien común por encima del particular), competitivas, bien administradas, con control social y con transparencia.
- iv) Se fomentarán alianzas público-privadas (APP) para la **inversión pública**, de modo que el sector privado contribuya también a la inversión pública y alivie la necesidad de recursos para el sector público (la inversión pública deberá contar con estudios que demuestren su viabilidad).
1. **Sostenibilidad fiscal**
- i) **Déficit fiscal sostenible.** Se reducirá, de forma gradual, el déficit público y se optimizará la inversión en obras de impacto productivo y social que le otorguen al país la capacidad de generar ingresos y ahorros públicos para aliviar sus cuentas fiscales. **Deuda externa sostenible.** Se mantendrá la deuda pública estable y sostenible en el tiempo, con perspectivas a su disminución gradual.
- ii) **Eliminación del despilfarro** en el gasto y la inversión pública, a partir de una auditoría técnica y financiera de todas las obras y proyectos suntuarios.
- iii) **Régimen fiscal focalizado en los hidrocarburos.** Su implementación progresiva considerará las características técnicas, el tamaño de los reservorios y los niveles de precios, sin que esto afecte a la contribución porcentual total percibida actualmente. Incluso se espera mejorarla.
- iv) **Ajuste del presupuesto general del estado.** Se reasignarán los recursos del nivel central en función de las competencias y necesidades de cada entidad territorial autónoma (ETA), con el fin de consolidar las autonomías y brindar los recursos para un funcionamiento más eficiente del estado, con un funcionamiento más próximo a la población.
- v) **Nuevo sistema de gestión pública.** Se renovará el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión pública a cargo de un órgano rector de la inversión estatal. De este modo, se mejorará la toma de decisiones oportunas, que se realizará a partir de información cualificada de los resultados y el impacto (directo e indirecto) generado por las inversiones públicas en la calidad de vida de la población, la dinámica de la economía y la conservación del medio ambiente. "Obras sin coimas" supone un nuevo programa de compras estatales con controles internos y externos de transparencia, con base en criterios técnicos y de calidad. Habrá licitaciones de libro abierto, competitivas y eficientes, que limitarán el uso de excepciones y de adquisiciones con un solo proveedor. Se propugnará un modelo descentralizado de adquisiciones públicas y un gobierno electrónico.
- vi) **Fortalecimiento institucional.** Se institucionalizarán la ABC, ENTEL y las entidades reguladoras con criterios meritocráticos y de independencia.
- vii) **Lucha contra la corrupción, transparencia y control social.** Junto a la ciudadanía, se creará una instancia colegiada, desconcentrada del poder central y autónomo en la toma de decisiones, para promover un plan integral de transparencia y lucha contra la corrupción. Se implementará una ley de transparencia, para el acceso a la información y el buen gobierno, con un régimen abierto a través de la democratización de la información, los mecanismos continuos de consulta, la transparencia y el control ciudadano.
2. Se busca conformar **gobiernos autónomos** empoderados con autoridad y responsabilidades claras, y con mecanismos efectivos de rendición de cuentas basados en un pacto fiscal.
1. **El objetivo general más importante** es dar respuesta a los problemas urgentes del país, llevando a cabo soluciones a los desafíos del presente y el futuro para construir una **Bolivia diversificada productivamente**, con empleos de calidad, servicios públicos de excelencia y ciudades y territorios aptos para el siglo XXI. Además, se busca una profunda transformación del patrón de desarrollo, que debe **superar el extractivismo** económico y sustituirlo con una economía sostenible, basada en el capital humano.
2. Ampliación de los **servicios de salud**, con una salud fraterna y de calidad en el primer nivel de atención. La finalidad es, ante todo, la prevención y promoción de la salud, que atienda también a las enfermedades de baja complejidad en relación a su tratamiento y rehabilitación.
3. **Salud para la primera infancia.** Impulso a las guarderías infantiles públicas para articularlas con los centros de atención de primer nivel existentes y los

CC

	<p><b>2. Gasto</b></p> <p>i) <b>Salud:</b> Se ofrecerá una cobertura de atención gratuita para las personas que no cuenten con seguridad social de corto plazo. Se dotarán recursos financieros, personal, infraestructura y equipamiento al sector de la salud. También se mejorará la calidad de los sistemas existentes. Habrá un seguro universal de salud que será real y gratuito, como también un fondo de recursos para el tratamiento gratuito de personas con cáncer que no cuenten con ningún tipo de seguro médico para su tratamiento. Habrá un fondo solidario de salud, donde se aportará para todos los municipios que cuenten solo con el primer y segundo nivel de atención.</p> <p>ii) Mejora de la calidad del gasto y la inversión en <b>educación pública</b>, con enfoque en la gestión por resultados. Así se buscará superar los problemas de la regresividad (excesiva asignación de recursos a la educación terciaria) y la ineficiencia en el gasto (cuando un sistema no está basado en los resultados ni en los exámenes de aptitud).</p> <p>iii) <b>Mantención y mejora de bonos.</b> Mantención y mejora del bono Juancito Pinto, para hacerlo plenamente sostenible. Se hará una elevación del monto de la renta dignidad anualmente para reponer la inflación.</p> <p>iv) <b>Empresas estatales e inversión pública.</b> a) Las empresas estatales estratégicas grandes se mantendrán bajo dominio estatal, pero con profesionales bolivianos que administren estas empresas para que sean gestionadas con transparencia y eficiencia. b) Las empresas estatales pequeñas pasarán por procesos de auditoría y evaluaciones técnicas para medir su viabilidad económica y social y para que se implementen, en los casos pertinentes, las medidas necesarias que garanticen su rentabilidad, su eficiencia, su competitividad y su transparencia. c) Coordinación de la inversión y el gasto público con las gobernaciones y los gobiernos autónomos municipales, que se concentrarán en el fortalecimiento del capital humano, los proyectos de educación, de salud y de apoyo a la diversificación productiva postextractivista.</p> <p>v) <b>Infraestructura y obras públicas</b> para construir una economía diversificada, por medio de puerto Busch, el tren ecológico, etc.</p>	<p>centros comunitarios ciudadanos.</p> <p>4. Eliminación de las <b>brechas del acceso a la educación pública</b> y su calidad en todos los niveles.</p> <p>5. <b>Mercados del gas natural.</b> Participación eficiente y competitiva en el mercado del gas de Brasil. Se negociarán mejores condiciones de venta del gas natural a Argentina y se ampliarán nuevos mercados con base en la oferta disponible y de acuerdo a los intereses nacionales.</p> <p>6. Políticas para mantener <b>equilibrios macroeconómicos.</b></p>
<p><b>CREEMOS</b></p>	<p><b>1. Sostenibilidad fiscal</b></p> <p>i) Se buscará una <b>disminución del déficit fiscal</b> de manera gradual hasta llegar al equilibrio (0) en el año 2025, sin afectar la economía, con prestación de servicios públicos y con la planta de empleados del estado. Se pretende optimizar el gasto, sin despilfarrar y gastos onerosos, con una orientación al costo-beneficio que tenga un mayor impacto en el crecimiento económico.</p> <p>ii) Aprobación de la <b>ley de contrataciones del estado</b>, a fin de limitar su continua modificación vía decretos supremos. Se terminará con las arbitrariedades en los procesos de contratación y habrá un solo instrumento legal para los procedimientos de licitación y contratación de obras y servicios públicos. Los procesos de licitación deberán ser expeditos para garantizar la participación de las empresas nacionales, con una competencia en igualdad de condiciones con las extranjeras.</p> <p>iii) <b>Mejora de las instituciones</b>, a partir del fortalecimiento y la autonomía de las autoridades de fiscalización y control social (con un mejor desempeño y transparencia. Habrá una reestructuración y reorientación de las instituciones públicas para el fomento a la actividad privada y la creación de plataformas de comunicación que acerquen la gestión pública al ciudadano.</p> <p>iv) <b>Lucha contra la corrupción, transparencia y control social.</b> Se implementará una oficina anticorrupción, independiente del órgano ejecutivo, encargada de solicitar procesos administrativos a los funcionarios involucrados en casos de corrupción o incumplimiento de deberes, y encargada también de iniciar y seguir acciones legales –en el ámbito civil y penal– a los casos identificados. Se promoverá la aprobación de la ley de transparencia y acceso a la información, para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información generada por las instituciones públicas, salvo aquella que afecte a la defensa nacional y la seguridad del estado.</p> <p><b>2. Gasto</b></p> <p>i) <b>Creación del fondo de desarrollo territorial</b>, con base en el fondo nacional de desarrollo regional, el fondo de inversión productiva y social y otros servicios que otorguen financiamiento a las regiones.</p> <p>ii) Provisión de servicios de <b>educación y salud</b> descentralizados, con un diálogo social presente que defina, con precisión, los alcances de las competencias y atribuciones de cada nivel de gobierno, y con un calendario para la implementación de los acuerdos alcanzados.</p>	<p><b>1. Los objetivos más importantes son:</b></p> <p>i) <b>Descentralizar el estado</b> por medio de la profundización de las autonomías y la creación de verdaderos gobiernos subnacionales, con eficiencia, solidaridad y cohesión territorial.</p> <p>ii) <b>Reorientar la gestión económica</b> hacia una senda de crecimiento de largo plazo que promueva la innovación, la ciencia, el talento y la iniciativa de emprendedores.</p> <p>iii) <b>Reestructurar, desburocratizar y modernizar las instituciones</b> para elevar el alcance y la calidad de los servicios (i.e. salud, educación, justicia y desarrollo rural), fundamentalmente para la generación de oportunidades.</p> <p>2. Se promocionarán las <b>alianzas público-privadas</b> para la acción sinérgica del estado –y sus empresas– con las empresas privadas, nacionales y extranjeras. De este modo se desarrollarán proyectos de infraestructura y de prestación de servicios.</p>

<p>CREEMOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>iii) <b>Bonos.</b> Incremento anual de la renta universal de vejez (la renta dignidad) a una tasa equivalente a la inflación proyectada en el presupuesto general del estado (PGE) de cada gestión. Se cubrirá este beneficio con las utilidades de las empresas del estado y con aportes del tesoro general de la nación (TGN), en caso de que las primeras no alcancen. También se implementará el bono Juancito Pinto en el ciclo inicial de la educación.</li> <li>iv) <b>Salud.</b> a) Seguro universal con acceso gratuito a la salud de una forma ordenada, sostenible y que garantice una cobertura de atenciones que respondan a las necesidades y el perfil epidemiológico de la población. Las prestaciones se cubrirán de forma gratuita, así como de los medicamentos que se distribuyan. Todo ello será determinado de acuerdo a los recursos disponibles, que aumentarán de acuerdo con los mayores recursos futuros. b) 10% del presupuesto general del estado (PGE) destinado a la salud mediante una ley apropiada. c) Apoyo a las personas que sufren de enfermedades crónicas o de alta complejidad, como el cáncer y la diabetes, para apaliar, aunque sea parcialmente, los costos que demandan sus necesidades de atención. d) Equipamiento e infraestructura.</li> <li>v) Reorientación de la <b>inversión pública.</b> Priorización de proyectos intensivos en contratación de personal, con un retorno mayor y verdadero. Desarrollo de infraestructura física en la construcción de Puerto Busch, Puerto Seco de Oruro, etc.</li> <li>vi) Modernización y potenciamiento de las <b>empresas públicas</b> nacionales estratégicas. Se estudiará cada caso en particular, y allí donde corresponda realizar una reingeniería de funcionamiento interno y administrativo, se harán las acciones correspondientes para garantizar la optimización de su funcionamiento, su gestión y gerenciamiento, y su liderazgo productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. Se promoverá la <b>explotación de los recursos naturales</b> (el litio, el mutún, etc.) para el desarrollo. Se mantendrán los actuales mercados de exportación del gas natural y se abrirán otros nuevos.</li> </ul>
<p>FPV</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Sostenibilidad fiscal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Se buscará una combinación de políticas económicas que lleven a la economía a un ajuste gradual en un escenario de menores precios, donde se incluya una <b>regla fiscal</b> para reducir los desequilibrios intertemporales y para mantener la economía en un curso estable de mediano y largo plazo. Se entiende que el gobierno tiene, con su capacidad de endeudamiento, algún margen de maniobra para hacer frente a menores ingresos, aunque no para empresas públicas.</li> <li>ii) Se reordenarán las <b>actividades petroleras</b> de manera funcional y operacional para permitir una mejora económica que disminuya el déficit.</li> <li>iii) Se promulgará la creación de un <b>fondo de estabilización fiscal</b> para generar un ahorro fiscal que pueda usarse progresivamente hasta el <math>\pm</math> 50%. Será creado por razones de previsión para compensar un escenario adverso.</li> <li>iv) <b>Mejora del sistema de compras del estado.</b> a) Se establecerán sistemas adecuados de acceso a la información, de participación ciudadana y de rendición de cuentas en cada una de las etapas en que se divide la cadena de valor de compras. b) Se implementarán mecanismos de monitoreo externo por parte de la sociedad civil y se desarrollarán instrumentos adecuados de control estatal. c) Se nombrará un auditor dentro de cada entidad estatal dependiente de la contraloría, a efectos de promover un mejor control.</li> <li>v) <b>Seguimiento y evaluación presupuestal.</b> Se harán informes semanales de la contraloría sobre las acciones de control de gestión realizadas y sobre las definiciones económicas de cada proyecto al cual se habrán entregado fondos. Esto permitirá una mayor eficiencia en el uso de los fondos solicitados, entregados, usados y rendidos por sus cuentas. Además se buscará un seguimiento comparativo de los diferentes proyectos emblemáticos del gobierno de FPV para conocer su impacto económico y social. También se efectuará un cronograma de avance que compare los términos contratados.</li> <li>vi) <b>Modificación y fortalecimiento del sistema de control de la contraloría general.</b> Se desarrollarán lineamientos de control que permitan evitar y detectar oportunamente cualquier acto ilícito, con mecanismos más directos para la canalización de denuncias por actos de corrupción.</li> <li>vii) <b>Lucha contra la corrupción.</b> a) Se dará un mayor impulso y dinamismo al código de ética para concientizar al funcionario público. b) Se velará por el cumplimiento de las normas de transparencia, ética y buen gobierno, para así fortalecer las instituciones gubernamentales. c) Se articularán las entidades destinadas a combatir la corrupción. d) Se inhabilitará de forma permanente a los funcionarios condenados por delitos de corrupción.</li> </ul> </li> <li>2. <b>Gasto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Consolidación de los programas sociales</b> hasta alcanzar la eficiencia y eficacia en el gasto social.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Los <b>objetivos generales más importantes son: La inclusión social productiva</b> con la intervención de las poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Esto incluirá un seguimiento a la lógica del ciclo de vida de estas poblaciones, cuya atención y desarrollo serán el principal objetivo. El respeto a una <b>economía social de mercado</b> será primordial, donde los empresarios constituyan la esencia del modelo de libre mercado.</li> <li>2. Habrá una política de <b>atención y protección social</b> para el niño, la mujer el adulto mayor en el entorno familiar. Se brindará una atención social diferenciada y focalizada.</li> <li>3. Se estimulará el <b>desarrollo urbano</b> con ciudades planificadas, con orden, con seguridad y con viviendas dignas con todos los servicios que la persona humana requiere.</li> </ul>

FPV

- ii) Se mejorará el **sistema nacional de salud** para optimizar la eficiencia en la atención sanitaria a todos los ciudadanos del país. Se promoverá un sistema de calidad oportuno y se brindará atención gratuita a los enfermos con cáncer, gracias a la asignación de un presupuesto sostenido. Se aumentará gradualmente el presupuesto del sector en, al menos, un 2% en el quinquenio que va del 2020 al 2025.
- iii) Se consolidarán las políticas públicas integrales de la **educación** de calidad, para asegurarle el soporte financiero y el capital humano a las instituciones educativas iniciales, de primaria, de secundaria y de educación superior. En un plazo de dos años, se busca usar el 10% del presupuesto general de la nación, y luego mantenerlo o superarlo de acuerdo a los índices de eficiencia logrados y a la ocupación territorial alcanzada. El plan incluye trabajar en escuelas adecuadas para todo tipo de personas sin distinción de edad, sexo, raza, etnia o nivel económico, y para educadores calificados con un salario justo de acuerdo a su preparación profesional y su rendimiento en el aula.
- iv) **Inversión pública para infraestructura, servicios básicos, transporte y comunicaciones.** La inversión relativa a la red vial nacional podrá ser realizada con concursos internacionales abiertos y bajo la modalidad de asociaciones público-privadas.

JUNTOS

1. **Sostenibilidad fiscal**
  - i) **Disciplina en el manejo de las cuentas públicas.** La regla fiscal será la meta de un presupuesto equilibrado y con un límite sobre el saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB. Esta regla fiscal promoverá la estabilidad y la predictibilidad presupuestal con un enfoque contra-cíclico para ahorrar en tiempos de bonanza y generar expansión en periodos de caída de los ingresos. Se promulgará la ley de responsabilidad fiscal, se institucionalizará la regla fiscal y se creará un marco normativo de referencia en el manejo de las cuentas públicas, con las responsabilidades consiguientes a los funcionarios públicos.
  - ii) **Reforma fiscal amplia** (ante el alto déficit fiscal, el exceso de gastos y el aumento de la deuda pública. Se la efectuará para reordenar la administración de los recursos públicos y propender el equilibrio fiscal. Entre las políticas propuestas están: recortar el gasto improductivo e ineficiente, reestructurar o suprimir proyectos carentes de rentabilidad económica o social, ahorrar el dinero desviado a la corrupción, cortar el nepotismo, reducir la burocracia, evitar la duplicidad de funciones, cerrar las reparticiones públicas y los programas que no se justifican.
  - iii) Se implementará el **presupuesto por resultados**, con indicadores para medir el cumplimiento de objetivos y la eficiencia del gasto y la inversión pública. También se creará una unidad de evaluación y eficiencia presupuestal, para darle seguimiento al uso de los recursos públicos y para difundir mejores prácticas y aplicar correctivos tempranos.
  - iv) **Fortalecimiento institucional.** Se propugnará la autonomía de la contraloría general, para recuperar la credibilidad, transparencia y profesionalismo en sus actuaciones. Se efectuará el reordenamiento de la administración pública, para fortalecerla a través de la mejora de las capacidades humanas, la modernización y la innovación institucional. De este modo se sentarán las bases de un sistema de gobierno honesto, cercano a la gente y al servicio de la colectividad.
  - v) **Cero corrupción; transparencia y control social.** Se efectuará una ley de acceso a la información pública y transparencia institucional. Se creará una plataforma única de datos abiertos sobre recursos humanos, políticas, presupuestos, ejecuciones, evaluaciones y beneficios sociales. Se harán prácticas de buen gobierno para la transparencia, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de las entidades públicas. Se promoverá el gobierno electrónico. Se redactará una ley de contrataciones estatales para regular los procedimientos aplicables, las modalidades de contratos y las responsabilidades de las autoridades y entidades intervinientes, de tal modo que se eviten los actos de discrecionalidad en las contrataciones.
2. **Gasto**
  - i) Se trabajará en el **nivel y la eficiencia del gasto social**, la forma del financiamiento de los programas sociales, la evaluación de los resultados y se replanteará la orientación y la **calidad de las políticas sociales.**
  - ii) Se mantendrán y promoverán los **instrumentos de la red de protección social.** Habrá programas de transferencia directa (la renta dignidad, los bonos Juana Azurduy y Juancito Pinto, extendido al nivel preescolar), seguros de salud, jubilaciones dignas y sostenibles, programas de vivienda social, desayuno escolar, expansiones de la cobertura y la calidad de los servicios de salud y de la educación con buena formación. Se promoverá la actualización de conocimientos y destrezas laborales.

1. **Los objetivos generales más importantes son:** i) Derrotar la **pobreza.** ii) La **estabilidad** económica y el **crecimiento** sostenido. iii) Acabar con la **corrupción** y la impunidad. iv) La **seguridad ciudadana.** v) Un gobierno de **leyes e instituciones** eficientes. vi) El **desarrollo urbano.**
2. **Universalidad de la política social.** Se promoverá un paradigma de ciudadanía en tres dimensiones (la política, la social y la económica), que planteará una nueva visión de la política pública en el terreno social. Esta visión se asentará en los principios de universalismo, la solidaridad, la eficiencia y la integralidad.
3. **Salud.** Habrá tres ejes centrales: i) Crear un seguro universal de salud (para los que no tienen cobertura). ii) Descentralizar la gestión de la salud. iii) Empezar una reingeniería institucional del sistema de salud.
4. **Educación:** Habrá tres ejes centrales:
  - i) Acceso universal y gratuito a la educación preescolar.
  - ii) Educación escolar innovadora.
  - iii) Reforma de la educación superior.
  - iv) Modernización de la educación técnico-profesional.
5. **Vivienda social y servicios básicos.** Habrá un programa de vivienda social con facilidades de financiamiento y asistencia técnica. Se focalizará a los sectores más desfavorecidos, a los

JUNTOS

- iii) Se **reasignarán recursos en función de nuevas prioridades** como la salud, la educación y el gasto social. El gasto en salud y educación será descentralizado de los gobiernos subnacionales para generar eficiencia, control ciudadano y una mejor calidad en la prestación de servicios.
- iv) En **salud**, el 10% del presupuesto general de la nación se destinará para la aplicación de cirugías mayores, con acceso oportuno, atención de calidad y avance hacia un sistema universal, solidario y eficiente. Se hará una consolidación global del gasto en salud del 10% del PIB. Se constituirá un “fondo para enfermedades graves” (en especial el cáncer, la insuficiencia renal y las enfermedades inmunológicas y degenerativas) para un tratamiento integral, que incluirá la compra de medicinas.
- v) **Racionalización de la inversión pública.** Se dará auditoría y evaluación de la situación financiera, técnica y administrativa de las empresas estatales, a fin de eliminar la corrupción y determinar qué hacer en cada caso. Habrá transformaciones de empresas populares y mantenimientos de empresas estatales, que serán bien manejadas, rentables, competitivas, sin privilegios o ventajas, y capaces de recurrir al mercado de capitales para financiar sus inversiones.
- vi) Se hará un **avance en la infraestructura** para consolidar la integración del transporte.
- vii) **Promoción del desarrollo productivo.** Se reencauzará la política hidrocarbúfera para abrir mercados de exportación y movilizar inversiones sustancialmente mayores en exploración y explotación de campos. Se reconvertirán las industrias tradicionales del país hacia patrones de mayor eficiencia, competitividad, innovación, subcontratación, etc.

- grupos vulnerables y a las viviendas productivas. Habrá un programa de servicios básicos para reducir el segmento de personas sin acceso continuo y barato a estos servicios.
- 6. Habrá **políticas de productividad, innovación y emprendimiento**, tanto en los sectores tradicionales (i. e. hidrocarburos y minería) como en otros con potencial.
- 7. Consolidación de los **ejes de integración** este-oeste y norte-sur. Se interconectará la red ferroviaria oriental y occidental. Se instalarán complejos logísticos intermodales y se pugnará por hacer realidad el tren bioceánico.
- 8. Se establecerá un sistema de gobierno de instituciones, meritocrático y transparente, con respeto escrupuloso por la legalidad y con reformas bien llevadas. Se buscará modernizar el estado y elevar la eficacia del sector público, con organismos competentes y autónomos y con un servicio civil calificado.

MAS

1. **Sostenibilidad fiscal**
  - i) Se fomentará el **desarrollo económico y social**, de modo que se preserve la estabilidad macroeconómica, y se promueva la redistribución del ingreso. Así se favorecerá, principalmente, a los sectores sociales más pobres y vulnerables, y se impulsará, al mismo tiempo, a los sectores productivos estratégicos y se ampliará la infraestructura mediante inversión pública.
  - ii) Se **reducirá el déficit fiscal** a partir del aumento de los ingresos del estado, con el aumento del tamaño de la producción mediante el concurso de la inversión pública.
  - iii) Se dará **garantía a la sostenibilidad de la deuda pública**, que continuará encontrándose por debajo de los topes técnicos establecidos por los organismos internacionales.
  - iv) Se **fortalecerá la administración pública**, basada en los principios ético-morales del *ama suwa* (no robar), *ama llulla* (no mentir) y *ama quella* (no ser flojo). Se cumplirá el mandato de la “cero tolerancia a la corrupción”, con un modelo de gestión que desconcentrará las acciones de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción en todos los órganos del estado y en las empresas públicas. Además, se promoverá un gobierno electrónico.
2. **Gasto**
  - i) Se **mantendrán las políticas sociales** y los bonos actuales.
  - ii) Se hará cumplir el derecho constitucional del **acceso a la salud**, sin exclusión ni discriminación alguna, para mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer y universalizar la política nacional de “salud familiar comunitaria intercultural” (SAFCI).
  - iii) **Educación.** Se ejecutará una revolución educativa con un sistema inclusivo y pertinente.
  - iv) La **inversión pública** será un pilar del modelo de desarrollo para dinamizar la demanda interna, que permitirá, además, la redistribución de los excedentes hacia los sectores productivos y sociales, a través de la construcción de carreteras, escuelas y hospitales. También se estimularán la industrialización de los recursos naturales, la promoción de la diversificación del aparato productivo

1. **Los objetivos generales más importantes son:** i) Generar una mayor **diversificación** económica y proyectar el país hacia el futuro. ii) **Redistribuir** el ingreso y reducir la desigualdad. iii) Elevar la **productividad del sector privado** y mejorar las condiciones laborales de los bolivianos. iv) Promover un estado al servicio de la sociedad, con más **justicia y seguridad** y menos corrupción y burocracia. v) Generar un **desarrollo** con respeto a la Madre Tierra. iv) Promover una **soberanía productiva** con la diversificación.
2. Se desarrollarán la petroquímica, la siderurgia, la industria del litio y sus derivados, el desarrollo de la química básica en el país, la minería, la tecnología y la energía eléctrica garantizada.
3. Se dará un avance en la modernización y ampliación del **aparato productivo**,

<p>MAS</p>	<p>nacional, la ampliación de los servicios públicos de alumbrado y el acceso al agua potable, al saneamiento y al riego, que mejorarán las condiciones de vida de la población.</p>	<p>con el propósito de seguir generando el excedente que sea la base para cumplir con las tareas planteadas.</p> <p>4. Se promoverá que Bolivia sea el centro de transporte de la región.</p>
<p>PAN-BOL</p>	<p><b>1. Sostenibilidad fiscal</b></p> <p>i) <b>Los principios del nuevo régimen fiscal</b> serán, principalmente, la universalidad en su aplicación, acorde con la realidad económica y los ingresos de la población, su adecuación a los diversos sectores económicos, y su progresividad.</p> <p>ii) <b>Fondo soberano de seguridad social participativa.</b> Esta institución será la única encargada de la gestión de los ingresos de largo plazo, generados por los excedentes de la industria extractiva y el sistema de disciplina fiscal, que será transparente y obligado a entregar anualmente al presupuesto para el gasto público el 4% de la rentabilidad real. La disciplina fiscal transparente (el impuesto para la contribución social generalizada) se aplicará sobre el uso del subsuelo, el suelo, el espacio aéreo, los recursos naturales, el valor agregado, las transacciones y utilidades anuales, y supondrá una tarjeta de seguridad para cada persona natural boliviana desde su nacimiento. Será devuelto anualmente a cada persona que cumple con su obligación.</p> <p>iii) <b>Control y fiscalización directa.</b> Los funcionarios deberán cumplir con la facultad expresa de la ciudadanía de controlar y fiscalizar directamente los actos de cualquier funcionario público elegido o designado.</p> <p>iv) <b>Rendición de cuentas.</b> La ciudadanía tendrá el derecho a recibir una rendición de cuentas a partir del acceso a la información, para controlar y fiscalizar los actos de sus funcionarios elegidos o designados. La rendición supondrá una auditoría especial sobre la ejecución presupuestaria.</p> <p><b>2. Gasto</b></p> <p>i) Se hará un <b>mantenimiento de los bonos</b> que benefician a los ancianos, los niños y las embarazadas.</p> <p>ii) <b>Salud para todos.</b> Habrá un seguro obligatorio de salud para incorporar al 100% de los habitantes, el cual será financiado por el fondo soberano de seguridad social, que procederá de los servicios ambientales, las cotizaciones y la disciplina fiscal transparente que se instaurará con las políticas públicas en el nuevo gobierno. Habrá así un nuevo sistema de salud con una nueva estructura organizacional, nuevas normas para el personal administrativo y de servicio, incorporación de personal especializado, cambios en la atención y búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la administración.</p> <p>iii) <b>La educación</b> tendrá un mayor proceso de descentralización. La administración de la educación será a nivel local. Se dará acceso a la educación preescolar gratuita.</p> <p>iv) <b>Inversión pública.</b> Mediante una ley se establecerá cuáles son los recursos naturales estratégicos para cuya explotación e industrialización se considere necesaria la presencia y participación del estado.</p>	<p>1. <b>El objetivo más importante</b> es construir el país sobre los siguientes pilares fundamentales: <b>identidad, unidad, solidaridad y soberanía.</b> La agenda se funda dentro de un modelo plural para la economía boliviana, en armonía y sinergia con los principios del sistema cooperativo, como la solidaridad y la equidad, y con los principios axiológicos de la constitución política del estado, fundada en la igualdad y la inclusión social.</p> <p>2. <b>Se construirá una seguridad social participativa</b> a partir de la educación preescolar, escolar, de pregrado y de posgrado desde la concepción hasta la defunción de la persona, con acceso también a la salud preventiva.</p> <p>3. <b>Se fortalecerá la producción económica</b> con base en las siguientes políticas: seguridad jurídica a toda inversión privada; estabilidad impositiva por tiempo determinado según los montos de inversión y la generación de empleo; estabilidad jurídica para las inversiones.</p>

El documento analiza los programas de gobierno elaborados para las elecciones presidenciales del 2020, destacando la importancia las políticas a favor de la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto en la búsqueda del desarrollo económico y bienestar social. El estudio plantea tres mensajes principales. El primero considera que el análisis y la delimitación de escenarios sobre los ingresos fiscales futuros es primordial. El segundo mensaje sostiene que la reducción del gasto inefectivo (ineficaz e ineficiente) es, sin duda, una propuesta valorable en la mayoría de los programas de gobierno. Empero, se remarca el desafío de avanzar en nuevas medidas que realmente subsanen este problema, sin repetir políticas que ya están en marcha. Finalmente, se considera que las políticas del gasto tienen que avanzar buscando mejorar su calidad, en un escenario de vacas flacas, en el que las exportaciones del gas natural –la mayor fuente de ingresos públicos– cayeron, la producción desaceleró y se deterioraron las cuentas fiscales y las reservas internacionales; y estas últimas presionan hacia una devaluación cambiaria. A todo esto, se añade un escenario aún más pesimista ante el shock negativo del coronavirus sobre la economía.



## **AGENDA INTELIGENTE**

PARA EL DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA

### **Fundación INESAD**

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

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

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