OCTUBRE 2021

REPORTE PAÍS

DESAFÍOS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN EN BOLIVIA

International Budget Partnership

Fundación Jubileo

REPORTE PAÍS

DESAFÍOS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN EN BOLIVIA

OCTUBRE 2021

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, IBP
FUNDACIÓN JUBILEO

Primera edición.
La Paz, Bolivia, Centroamérica.
Octubre de 2021.

2021.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre y cuando se cite a International Budget Partnership y Fundación Jubileo.

Fundación Jubileo es una institución católica que trabaja en ámbitos políticos, sociales y económicos. Desarrolla procesos de investigación, información y formación sociopolítica, que buscan construir capacidades para la incidencia política, abierta a la sociedad civil, a las estructuras del Estado y al relacionamiento de carácter internacional.

Si deseas comunicarte con nosotros:

@JubileoBolivia
jubileobolivia.com
@OpenBudgets
internationalbudget.org

International Budget Partnership

Fundación JUBILEO

ÍNDICE

Introducción 05

La Encuesta de presupuesto abierto - Bolivia 07

Estudio de la transparencia de medidas fiscales durante la crisis de la COVID-19 09

Hallazgos relevantes 10

Transparencia y rendición de cuentas post crisis 12

Hacemos un llamado al gobierno 13

INTRODUCCIÓN

Los presupuestos gubernamentales, ya sea a nivel nacional o subnacional, proporcionan información sobre las políticas y prioridades de un determinado gobierno. Para la población de un país, el presupuesto no sólo es un indicador de cuáles son las políticas y prioridades actuales del gobierno, sino también de sus planes para garantizar el bienestar en el futuro.[1]

Los presupuestos gubernamentales, ya sea a nivel nacional o subnacional, proporcionan información sobre las políticas y prioridades de un determinado gobierno. Para la población de un país, el presupuesto no sólo es un indicador de cuáles son las políticas y prioridades actuales del gobierno, sino también de sus planes para garantizar el bienestar en el futuro.

La transparencia es una condición importante para garantizar un debate presupuestario completo y un control presupuestario adecuado. Sin embargo, no es suficiente. La creación de las condiciones necesarias para que los gobiernos rindan cuentas de forma sistemática sobre la gestión de los fondos públicos de forma eficiente y eficaz también requiere el establecimiento de oportunidades significativas para que los ciudadanos y la sociedad civil participen en el proceso presupuestario; y requiere una fuerte supervisión formal por parte del poder legislativo y de la Contraloría General del Estado.

En base a la transparencia presupuestaria, las instituciones de supervisión y la sociedad civil (a través de una participación en el proceso presupuestario), deberían trabajar juntos para crear un sólido sistema de responsabilidad presupuestaria. Sin una información presupuestaria completa, las instituciones formales de control y la sociedad civil no pueden supervisar el diseño y la aplicación de la política presupuestaria. Sin un acceso adecuado a los espacios formales e informales para influir en el presupuesto, el público no está capacitado para exponer a los responsables de la toma de decisiones del gobierno a una diversidad de puntos de vista que ayuden a garantizar que las políticas presupuestarias se basen en información completa y reflejen las necesidades de la sociedad.

La ausencia o la debilidad de cualquiera de estos tres elementos básicos socava el funcionamiento de todo el sistema de rendición de cuentas, haciendo menos probable que las políticas presupuestarias reflejen las necesidades y prioridades de la población y más probable que haya mala gestión de los fondos públicos. Pero cuando estos componentes están en su lugar, es más probable que la política se corresponda con los recursos públicos, y que estos recursos se gasten como se pretende, y que se promuevan derechos y servicios públicos de calidad.

Por tanto, si se quiere alcanzar el objetivo de que los gobiernos rindan cuentas sobre el uso de los fondos públicos, los cambios sistemáticos deben avanzar no sólo en la transparencia, sino también en la participación y la vigilancia por parte de Asamblea Legislativa Plurinacional y de la Contraloría General del Estado. El IBP, junto con la Fundación Jubileo, ha explorado estas tres dimensiones en Bolivia, incluyendo una mirada sobre los paquetes fiscales de emergencia implementados en 2020 para responder a la pandemia de Covid-19.

LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO - BOLIVIA

Desde el 2006, la sociedad civil y el International Budget Partnership han llevado a cabo la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS); la única evaluación independiente y comparativa del mundo que mide la transparencia fiscal, la participación pública y la vigilancia a nivel del gobierno central.

La OBS se encuentra basada en una rigurosa metodología que busca precisamente ser un insumo objetivo y valioso tanto para gobiernos como para la sociedad civil. Dentro de las virtudes de la encuesta se cuenta la posibilidad de verificar la debida publicación de documentos presupuestarios clave y la exhaustividad de su contenido. También permite al público conocer el comportamiento de cada país en el tiempo mediante los puntajes de transparencia, participación y supervisión. Con estos insumos, los actores públicos pueden debatir sobre las oportunidades concretas de mejora en la cantidad, oportunidad y calidad de la información disponible al público.

En 2019, los hallazgos de la OBS en Bolivia arrojaron un puntaje de transparencia de apenas 12 puntos por sobre 100, siendo 61 el puntaje que indica cuando un país publica suficiente material para apoyar un debate público informado sobre el presupuesto. En ese sentido, Bolivia tiene desafíos pendientes y oportunidades que pueden ser perfeccionadas.

La Propuesta de presupuesto del Ejecutivo (proyecto de Presupuesto General del Estado) es el documento más relevante en la encuesta de Presupuesto Abierto, y en materia de políticas que emite un país cada año, ya que es a través de esta propuesta que los gobiernos traducen en acciones muchos de sus principales objetivos de política. Para influir en el diseño y la implementación de políticas en áreas como la reducción de la pobreza, la salud, la educación, la equidad de género o el medio ambiente, la ciudadanía debe tener acceso a información relativa a lo que el gobierno pretende gastar en estas áreas, así como a la forma en que tiene pensado financiar sus actividades. Por lo tanto, producir y poner a disposición del público oportunamente este documento es fundamental.

Otra oportunidad es el caso de la producción y publicación oportuna de un **documento preliminar** que sirva de antesala a la propuesta del ejecutivo. Este documento tiene como propósito poner a disposición del público las estimaciones fiscales y expectativas macroeconómicas que sirven de base para la construcción del presupuesto para al año siguiente. Su importancia radica en promover el debate en torno a las características del presupuesto y la manera en que interactúa con el resto de la economía. De esa manera, proporciona los elementos para que el público pueda conocer la relación entre las políticas públicas y las asignaciones presupuestarias.

También existen otros elementos que permitirían avanzar en la transparencia presupuestaria, como, por ejemplo, publicar a tiempo, los Informes Entregados durante el Año (ejecución presupuestaria), el Presupuesto ciudadano y un reporte de auditoría del Presupuesto General del Estado (PGE) que cuente con los elementos necesarios para permitir a los ciudadanos conocer el examen de las cuentas públicas al final de cada año fiscal. Por ejemplo, se deberían incluir las cifras originalmente presupuestadas y aquellas finalmente ejecutadas como resultado de las reformulaciones efectuadas durante el año. Ello permitiría a los ciudadanos conocer la evolución del gasto en contraste con las prioridades inicialmente establecidas. En definitiva, contar con todos estos documentos disponibles al público es de vital importancia para incrementar la confianza de los ciudadanos y la sociedad civil en las instituciones, además de mejorar las condiciones para que esos actores se hagan parte del debate público.[1]

Junto con el acceso a la información, la participación pública es un componente esencial para la construcción de instituciones abiertas. La participación pública en el proceso presupuestario está vinculada a una mejor capacidad de respuesta del gobierno, a una prestación de servicios más eficaz y a una mayor disposición a pagar impuestos.

Al respecto, debe considerarse que la Constitución Política del Estado, en su artículo 321 parágrafo II señala que "la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal", por lo tanto, la participación en el presupuesto, es un mandato constitucional.

Del mismo modo, la participación pública también se encuentra contemplada en otros cuerpos jurídicos de Bolivia. Por ejemplo, la Ley N° 777 de 2016,[2] que establece los procedimientos y criterios para el Sistema de Planificación Integral del Estado, contempla la coordinación con actores sociales para permitir el desarrollo integral de la población. De igual manera, la Ley N° 341, de 2013, sobre Participación y Control Social, establece la facultad de todo actor social para supervisar y evaluar la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos. De lo expuesto, se desprende la obligación de la administración para crear oportunidades efectivas de participación a los ciudadanos, tanto en la planeación de políticas públicas como en materia de supervisión y rendición de cuentas.

[1] Para conocer más sobre los documentos presupuestarios clave ver: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-How-Civil-Society-Can-Use-Budget-Reports-for-Research-and-Advocacy-Spanish.pdf
[2] Ley N° 777 de 2016 del Sistema de Planificación Integral del Estado: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/Ley%20no.777.pdf

ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA DE MEDIDAS FISCALES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Para conocer la actuación de los gobiernos durante la pandemia, la Sociedad civil de alrededor de 120 países, incluyendo a Fundación Jubileo en Bolivia, trabajaron en conjunto con International Budget Partnership (IBP) para realizar una Evaluación Especial de COVID de la Encuesta de Presupuesto Abierto, sobre los llamados "paquetes fiscales de emergencia". Estos son un conjunto de medidas implementadas por parte de los gobiernos en un momento determinado para hacer frente a los efectos de la pandemia. El análisis tuvo como objeto las medidas introducidas en el período comprendido entre marzo a septiembre de 2020, y su propósito de identificar el comportamiento de los países frente a las necesidades de transparencia, rendición de cuentas y participación, y como ellos pueden mejorar sus prácticas durante y con posterioridad a la crisis. En el caso de Bolivia, la investigación se centró en **la implementación del Bono Familia, Canasta Familiar, el Bono Universal, el pago anticipado del aguinaldo de la Renta Dignidad, y transferencias para el pago de energía eléctrica y agua potable**, dada la alta relevancia en cuanto a los montos consignados y porque fueron las políticas más visibles para la población.

La COVID-19 ha tenido un gran impacto en Bolivia, y en América Latina y el Caribe en general, especialmente en los meses siguientes a los primeros casos reportados por los países de la región[3]. Habiendo registrado los primeros contagios en marzo de 2020, el gobierno interino anunció medidas para contener la propagación de la enfermedad declarando el estado de emergencia sanitaria nacional. Además, se establecieron restricciones de movilidad, cierre de fronteras, establecimientos educacionales y comercio no esencial.

En términos económicos y sociales, la pandemia afectó desproporcionadamente a los sectores más desprotegidos de Bolivia, especialmente a las mujeres trabajadoras y jefas de hogar. En el país, 7 de cada 10 mujeres generan ingresos en la economía informal sin ningún tipo de cobertura de seguridad social o protección laboral.[4] Sumado a lo anterior, las mujeres bolivianas prestan servicios mayoritariamente en el sector de servicios y comerciales, el cual ha sido de los más afectados por la crisis. En ese contexto, y para hacer frente a la situación sin precedentes que vivía el país, se anunciaron una serie de medidas de gasto, entre las que se encuentran un conjunto de bonos y transferencias sociales para apoyar a los grupos vulnerables que se señaló anteriormente (Bono Familia, Canasta Familiar, el Bono Universal, el pago anticipado del aguinaldo de la Renta Dignidad, y transferencias para el pago de energía eléctrica y agua potable de manera temporal y parcial).

[3] Ver Panorama Fiscal de America Latina y el Caribe, CEPAL, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdfet-Reports-for-Research-and-Advocacy-Spanish.pdf

[4] Análisis del impacto COVID19 sobre las mujeres trabajadoras en Bolivia, ONU Mujeres, https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/04/cartilla-empoderamiento-economico-corregida-comprimido.pdf?la=es&vs=3559

HALLAZGOS RELEVANTES: TRANSPARENCIA LIMITADA Y ESCASAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS FISCALES. NO OBSTANTE, SE OBSERVÓ UN ESFUERZO POR INCLUIR INFORMACIÓN SOBRE GRUPOS VULNERABLES, ESPECIALMENTE MUJERES.

Los hallazgos de la investigación en Bolivia arrojaron como resultado que las oportunidades de los ciudadanos para participar en la formulación e implementación fueron mínimas, al igual que en la formulación de los Presupuestos Generales de cada gestión. Asimismo, se verificó un nivel limitado de transparencia, no obstante, al menos se permitió dar conocimiento sobre los beneficiarios, objetivos y metas de cumplimiento de esas transferencias. Por otra parte, no se evidenciaron acciones por parte de los organismos de supervisión y fiscalización tendientes a controlar el uso y destino efectivos de los recursos asignados a esas políticas. A continuación, presentamos un detalle con los hallazgos más relevantes.

La COVID-19 ha tenido un gran impacto en Bolivia, y en América Latina y el Caribe en general, especialmente en los meses siguientes a los primeros casos reportados por los países de la región. Habiendo registrado los primeros contagios en marzo de 2020, el gobierno interino anunció medidas para contener la propagación de la enfermedad declarando el estado de emergencia sanitaria nacional. Además, se establecieron restricciones de movilidad, cierre de fronteras, establecimientos educacionales y comercio no esencial.

01 La toma de decisiones sobre la formulación y aprobación del paquete de medidas fiscales incluyó muy poca o nula participación del público, especialmente de los sectores más afectados por la crisis.

Al igual que en la formulación del presupuesto general de cada gestión, no se encontraron registros de esfuerzos sistemáticos y relevantes por parte del ejecutivo para incluir la participación del público en la formulación y aprobación de las medidas fiscales durante la pandemia. La exclusión del público en la etapa de formulación de prioridades trae como consecuencia la perdida de contribuciones que, posiblemente, hubiesen permitido incrementar los niveles de efectividad de las acciones adoptadas.

Las políticas fiscales que el Gobierno transitorio introdujo en respuesta a la crisis de la COVID-19, fueron planteadas e implementadas a través de una gran cantidad de disposiciones normativas a lo largo del periodo analizado. Esta situación dificultó aún más la posibilidad de participación y discusión por parte de los ciudadanos. En ese sentido, el gobierno pudo, por ejemplo, haber creado una página web dedicada a entregar información actualizada sobre el diseño e implementación de medidas a la población.

02 Aunque fue posible constatar alguna información disponible sobre los objetivos, beneficiarios y metas alcanzadas para los bonos y transferencias en beneficio de grupos vulnerables, no se evidenciaron esfuerzos o adecuaciones de las políticas de auditoría y control para constatar la correcta implementación de las medidas.

La transparencia sobre la ejecución de las medidas durante la pandemia es una vía para entender cómo las políticas han sido implementadas y qué objetivos han sido alcanzados. La información detallada durante la etapa de implementación y evaluación permite ese análisis y, por consiguiente, posibilita los esfuerzos de los ciudadanos para hacer responsable a la autoridad por la efectividad de sus decisiones.

En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas dispuso cierto nivel de información, permitiendo a los ciudadanos conocer los objetivos y beneficiarios de las transferencias creadas durante la crisis, así como el nivel cumplimiento de los pagos realizados.[5] Por ejemplo, se detalló que el pago de la Canasta Familiar de Bs 400, abarcaría 918.163 personas de la tercera edad, 30.000 personas con Discapacidad y 115.000 mujeres que perciben el Bono Juana Azurduy. Sin perjuicio de ello, no se tuvo evidencia de esfuerzos concretos de parte de los órganos de control para velar por el correcto uso de esos fondos, impidiendo a los ciudadanos conocer la veracidad de la rendición de cuentas de esas medidas.

[5] Fuentes:
1.https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/Documentos_de_Interes/2020/cartilla_ECONOMICA_COVID19.pdf
2.https://www.economiayfinanzas.gob.bo/en-40-dias-se-supero-los-7-millones-de-pagos-en-bonos-sociales.html
3.https://www.economiayfinanzas.gob.bo/medidas-economicas-del-gobierno-beneficiaran-a-mas-de-10-millones-de-personas.html#collapse-1669

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS POST CRISIS

Las situaciones expuestas anteriormente son relevantes incluso más allá del alcance de la actual crisis. Alcanzar niveles apropiados de transparencia, participación y rendición de cuentas a largo plazo es fundamental para asegurar que los recursos alcancen los objetivos para el cual se disponen. En ese sentido, uno de los desafíos esenciales para el país será afrontar la actual crisis y la consiguiente recuperación de la actividad económica y social, en un marco en el cual todas las voces de la sociedad tengan cabida en el debate público.

Basados en este análisis, creemos imperativo que se tomen medidas tendientes a mejorar los niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas para hacer frente a la crisis.

Es indispensable adoptar acciones para velar por la transparencia y el correcto uso de los recursos públicos. Es por ello que el International Budget Partnership (IBP) junto a Fundación Jubileo llevaron a cabo la medición especial de medidas de la COVID-19, además de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) tradicional. A pesar de que ambas mediciones utilizan criterios algo diferentes, los resultados del módulo COVID-19 están fuertemente correlacionados con las puntuaciones de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, lo que sugiere que los países con sistemas de rendición de cuentas más fuertes durante tiempos normales tienden a tener una rendición de cuentas más fuerte durante tiempos de crisis.

Es así que, el nuevo gobierno, tiene la oportunidad y el desafío de elevar los estándares de transparencia en Bolivia. Responder de manera transparente y con un alto estándar de rendición de cuentas, constituye una demostración del compromiso irrestricto de parte del gobierno por el bienestar de sus ciudadanos. Los presupuestos transparentes conllevan beneficios reales al reducir los riesgos de corrupción, y asegurar el uso efectivo y equitativo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. En otras palabras, las limitaciones del contexto no deben afectar el manejo correcto y transparente de los recursos públicos. Incluso durante los embates de la crisis, la rendición de cuentas debe inspirar el estándar de actuación de manera transparente y colaborativa. En ningún caso, la urgencia y la actuación rápida deben permitir el menoscabo de ese estándar.

HACEMOS UN LLAMADO AL GOBIERNO, A ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL Y A CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO A TRABAJAR EN CONJUNTO CON LA SOCIEDAD CIVIL PARA ADOPTAR LAS SIGUIENTES ACCIONES:

- Hacer público y a tiempo los próximos Proyectos de Presupuesto del ejecutivo, proporcionando información desagregada que permita a la ciudadanía conocer las prioridades del gobierno antes de la aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea.

- Producir y publicar oportunamente el Documento Preliminar, y un Reporte de Auditoría del PGE.

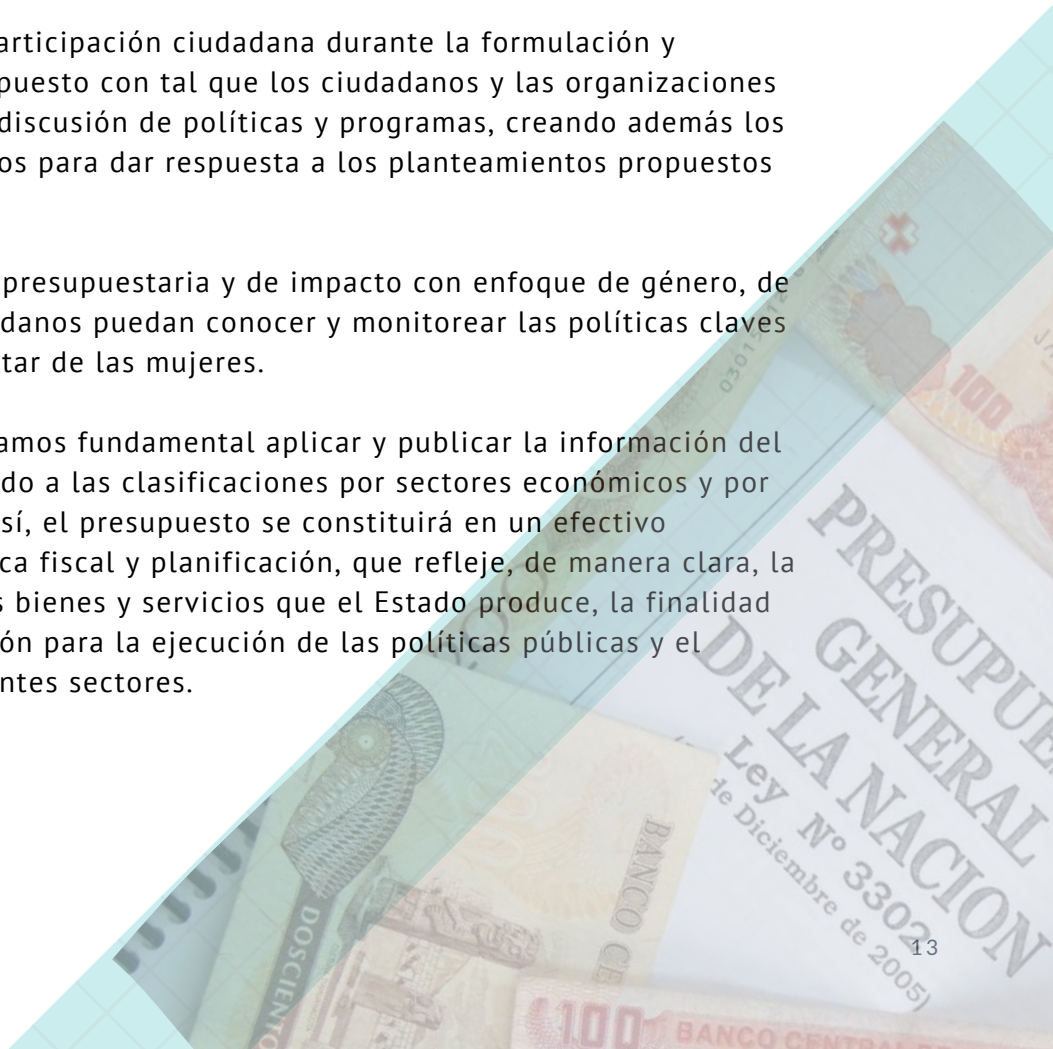
- Disponer al público oportunamente de los documentos de los Informes entregados durante el año (de la ejecución presupuestaria) y el Presupuesto Ciudadano.

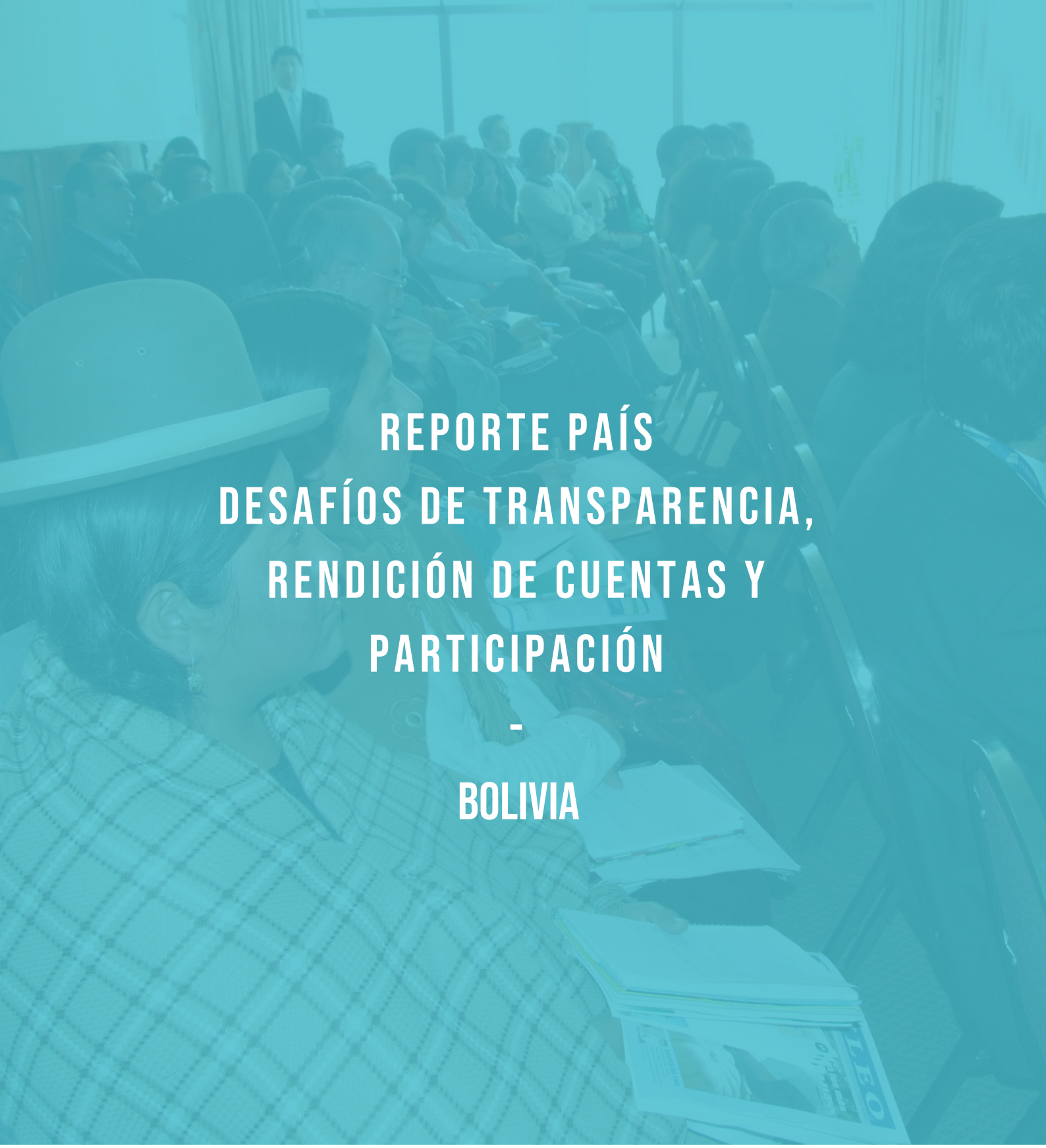
- Mejorar la exhaustividad de la información proporcionada en el documento del Presupuesto Aprobado y el Informe de Fin de Año, los que son efectivamente publicados oportunamente.

- Crear instancias de participación ciudadana durante la formulación y aprobación del presupuesto con tal que los ciudadanos y las organizaciones se hagan parte de la discusión de políticas y programas, creando además los mecanismos necesarios para dar respuesta a los planteamientos propuestos por esos actores.

- Publicar información presupuestaria y de impacto con enfoque de género, de manera que los ciudadanos puedan conocer y monitorear las políticas claves que afectan el bienestar de las mujeres.

- Finalmente, consideramos fundamental aplicar y publicar la información del presupuesto de acuerdo a las clasificaciones por sectores económicos y por finalidad y función. Así, el presupuesto se constituirá en un efectivo instrumento de política fiscal y planificación, que refleje, de manera clara, la información sobre los bienes y servicios que el Estado produce, la finalidad del gasto, la asignación para la ejecución de las políticas públicas y el impacto en los diferentes sectores.





REPORTE PAÍS
DESAFÍOS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN
-
BOLIVIA

International Budget Partnership

Fundación Jubileo