

El desarrollo humano, productivo y sostenible en los planes de gobierno

## La calificación de los planes de gobierno del MAS, CC y BDN

### Contenido

1	Introducción.....	2
2	La “economía para la gente” que la ciudadanía espera .....	3
2.1	La centralidad del empleo digno .....	3
2.2	El plan de gobierno de la gente en menos de 100 palabras .....	8
3	Pertinencia social de los planes de gobierno: indicadores críticos .....	10
3.1	¿Se acuerdan de “Para leer al pato Donald”? .....	10
3.2	Los criterios para valorar los planes de gobierno.....	12
3.3	Valoración estimativa de los Planes de Gobierno (PG) del MAS, CC y BDN.....	14
3.4	Cuadro general de calificación .....	15

La Paz, agosto de 2019

El desarrollo humano productivo en los planes de gobierno:

## La calificación de los planes de gobierno del MAS, CC y BDN

### 1 Introducción

Ensayos previos en esta serie muestran que el comportamiento de los indicadores relevantes para el desarrollo de la economía boliviana en los últimos 70 años, no tienen una tendencia sostenible de convergencia hacia los niveles promedio de Latinoamérica. Desde la segunda mitad del siglo pasado, hemos experimentado con un amplio abanico de modelos políticos y económicos que, en los discursos, planteaban objetivos y medios muy diferentes en casi todos los ámbitos de la vida ciudadana pero que, claramente, coincidieron en alcanzar resultados muy pobres en términos de desarrollo, especialmente de desarrollo humano productivo.

A pocas semanas de las elecciones nacionales, la realidad es que las condiciones externas e internas que permitieron un episodio de 14 años de crecimiento con inéditos niveles de ingreso está acabado, con el agravante que en este lapso hemos retrocedido significativamente en términos de institucionalidad, de gestión pública y de capacidad del aparato productivo.

En consecuencia, el nuevo gobierno que surja de las elecciones de octubre enfrentará un muy complejo contexto de expectativas y demandas desde la sociedad civil, tanto de sectores de la sociedad que se han empoderado por la legitimidad de los objetivos que reivindican (mujeres y jóvenes, por ejemplo), como de otros sectores corporativos que creen haber consolidado ciertos “derechos parasitarios” a costa del bien común (cocaleros, cooperativistas mineros auríferos o choferes sindicalizados urbanos). En conjunto, estas demandas podrían configurar un escenario en el que, una vez más, la necesaria e imperiosa tarea de iniciar la construcción de un proceso sostenido de desarrollo humano productivo sea sustituida por la tradicional vorágine de acciones para evitar “incendios políticos” que podrían iniciar operadores políticos aleccionados a partir de posibles “múltiples y dispersas exigencias”.

Siguiendo la ya habitual ingobernabilidad de nuestro país, el actual proceso electoral podría terminar en ese indeseable escenario si se deja que sean los “*políticos*” quienes nuevamente definan la agenda con sus “temas de discurso” ajustados a sus (casi nunca sanos) intereses, en lugar de que sea la sociedad civil la que establezca las necesidades y metas reales del desarrollo y los impongan como mandato social para los gobiernos. Ahora que se conocen las ofertas electorales de oficialistas (con un binomio ilegal) y de la oposición, las primeras escaramuzas discursivas parecen poner en evidencia el posicionamiento de falsos debates como fachada que oculta la ausencia de visiones concretas y realistas de desarrollo.

Desde el gobierno, destacan que el actual proceso tiene como guía la AP2025 frente a cuyos logros –la reducción de la pobreza, los bonos sociales gracias a la “nacionalización” del gas, la estabilidad económica y, especialmente, el crecimiento–, los opositores no tienen propuestas alternativas. Para la oposición, la gestión del gobierno está marcada por estrepitosos fracasos en temas como la corrupción y la desinstitucionalización, violencia e inseguridad ciudadana, precariedad del empleo, narcotráfico, medio ambiente, y salud. Por supuesto, las opiniones a favor o en contra de la actual gestión de gobierno y de la propia AP2025 y de los resultados que unos y otros le atribuyen, están sustentadas en las subjetividades con la que los intereses políticos buscan siempre “llevar agua a su molino”.

En la perspectiva de evitar en lo posible las valoraciones subjetivas buscando generar una opinión sustentada en datos y evidencias empíricas, el Ensayo analiza las propuestas del MAS, CC y BDN a partir de las metas que plantean; la evaluación emplea como criterios de valoración las expectativas y necesidades de “la gente de a pie” que el *Programa de Reflexión Social por la Producción y el Empleo Digno de INASET* ha recuperado en tres ejercicios de construcción de los “planes de gobierno de la sociedad civil” realizados antes de las elecciones nacionales de 2005, 2009 y 2014, y en la que participaron más de 20.000 personas.

Con este propósito, primero revisa brevemente las conclusiones que sintetizan las expectativas de la gente y los lineamientos de un “Plan de Gobierno” compatible con esas expectativas y sus prioridades; posteriormente con las prioridades ciudadanas como criterios de valoración, analiza conceptualmente la consistencia de las propuestas y luego las valora según éstas sean o no pertinentes, realistas y viables para alcanzarse en la próxima gestión de gobierno.

## 2 La “economía para la gente” que la ciudadanía espera

### 2.1 La centralidad del empleo digno

Las encuestas de opinión sobre los temas que más inquietan a las personas, encuentran que los 5 temas más recurrentes en los últimos 15 años (no necesariamente en orden de prioridad) son la corrupción, precariedad del empleo (fuente del ingreso familiar), inseguridad ciudadana –incluyendo la violencia contra la mujer y la violencia intrafamiliar, la salud, y la (in)justicia.

Una somera reflexión sobre estos temas muestra que no son temas aislados: la corrupción y la debilidad de la justicia tienen claras relaciones de causa y efecto; y la precariedad del empleo está asociada a la inseguridad y violencia, y a las limitaciones de los servicios de salud a través de la pobreza a la que condena la falta o insuficiencia de ingresos laborales. Pero, en última instancia, la pobreza es también un incentivo y factor determinante para la corrupción y el debilitamiento del sistema de justicia.

Con este razonamiento, la pobreza por falta o insuficiencia de ingresos laborales en algunos sectores de la sociedad es la causa- raíz de los temas de mayor preocupación (e insatisfacción) de las personas, incluyendo naturalmente incluso a quienes no están directamente afectadas por la precariedad del empleo pero son víctimas de la inseguridad, la corrupción o la injusticia.

La precariedad del empleo y de los ingresos, son el resultado del “patrón extractivo-rentista” que ha privilegiado el desarrollo de las actividades económicas intensivas en capital, vinculadas con la explotación y exportación de recursos naturales. Como consecuencia de este enfoque centrado en los sectores “estratégicos”, la institucionalidad y la normativa se han construido sobre valores que no reflejan las necesidades sociales ni considera como prioridad el fortalecer la capacidad productiva y emprendedora de las y los bolivianos, para promover las actividades generadoras de valor, creadoras de puestos de trabajo y de oportunidades de empleo digno y productivo que la sociedad demanda.



Las relaciones entre los factores que impiden el desarrollo productivo e inclusivo boliviano, están sintetizadas en el Ensayo “Cómo romper con el extractivismo” (Brújula Digital, 24.06.19).

Las “estrategias de desarrollo”, enmarcadas en modelos que focalizan tanto la dinámica como las expectativas del crecimiento de la economía en las “rentas” que genera la explotación de los recursos naturales, han fracasado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad: la tasa de crecimiento ha sido insuficiente y su ritmo demasiado volátil para permitir realizar acciones orientadas por estrategias y metas a mediano y largo plazo; en particular, el énfasis en la explotación de recursos naturales genera un conjunto de efectos perniciosos sobre la macroeconomía –la Enfermedad Holandesa o la maldición de los recursos naturales, por ejemplo– que se expresan en la precariedad del empleo, con sus secuelas de pobreza y de desigualdad, y de extremo rezago tecnológico.

Por estas características, independientemente de los modelos políticos o económicos vigentes, el Estado ha tenido que recurrir a las políticas y estrategias de “re-distribución” mediante las que el Estado ofrece bienes y servicios públicos esenciales para mitigar las desigualdades en el acceso a las condiciones mínimas de bienestar. Tal enfoque requiere crear grandes estructuras políticas y administrativas que conducen a ineficiencias, burocracias y distorsiones, sin que normalmente logren impactar significativa y estructuralmente en la reducción de la pobreza porque, lejos de atacar las causas, las ocultan con medidas que sólo tienen réditos políticos para los gobernantes de turno.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, estos enfoques ignoran la causa estructural de la pobreza: la alta precariedad del empleo y la insuficiencia de los salarios para satisfacer las necesidades. El desafío fundamental de la economía boliviana, es revertir estas condiciones. En tanto no se modifique estructural y sistemáticamente este telón de fondo que determina las tasas y los ritmos del crecimiento económico –condicionado, como se ha señalado, por una estructura en la que la generación, apropiación y de redistribución del excedente depende de los precios, las cantidades y las inversiones (normalmente de fuentes externas) para explotar recursos naturales lo que, a su vez, induce la precariedad del empleo–, las políticas sectoriales y las “de desarrollo” no tendrán impacto real en el fortalecimiento y la consolidación de la capacidad productiva necesaria para revertir la pobreza y la exclusión social.

Como, para la gente, el crecimiento no es suficiente y la economía sólo es saludable si ofrece, a todos, calidad en el empleo, dignidad en los ingresos, confianza en una vejez segura y la tranquilidad de legar un medio ambiente sostenible, la reducción de la pobreza debería expresarse en la mejora de indicadores relacionados a esas condiciones. Mientras estas condiciones no sean el principal rasgo distintivo de la economía, el nivel de las Reservas (RIN), la estabilidad económica o la profundización financiera, no pasarán de ser indicadores técnicos sin mayor correspondencia con la existencia cotidiana.

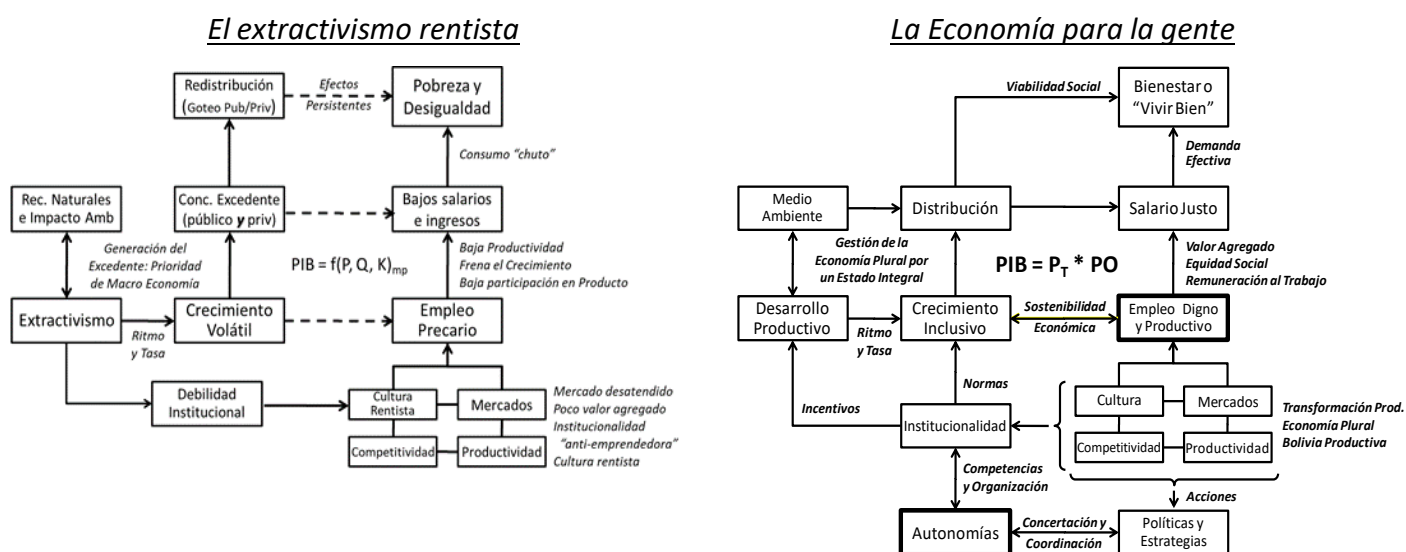
En concordancia con esta expectativa ciudadana, el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible “*manifiesta el compromiso de los países en disminuir la extrema pobreza, **lograr el empleo pleno y productivo, y reducir el hambre**”*; reconoce explícitamente la relación entre el mercado de trabajo y los aspectos materiales del bienestar de las personas: la mejora en el ingreso de los hogares se origina en el trabajo humano y en el empleo dignamente remunerado.

Desde esta perspectiva, la reducción estructural y sostenida de la pobreza y la desigualdad, debería estar fundamentada en la mejora de la calidad y del nivel del empleo –fuente de los ingresos, sean en relación de dependencia o no. Estas condiciones, a su vez, se deberían reflejar en mejor distribución del ingreso (aumento de la participación de las remuneraciones

en la distribución del ingreso); en mayor aporte al PIB de las actividades que generan empleo más productivo y mayor valor agregado; y, en general, en la diversificación articulada del aparato productivo que permita superar la severa precariedad del empleo y de los ingresos.

El concepto de que el trabajo humano es la base para la creación de riqueza, y que el bienestar se manifiesta en gran medida a través de satisfacer la necesidad personal y familiar de tener un empleo digno, constituyen la base conceptual de un esquema que ataca estructuralmente las raíces estructurales de la pobreza y de la desigualdad. Las bases de este esquema son la diversificación productiva con Empleo Digno y Salario Justo **como ejes de política económica** que permitirían superar el paradigma rentista, asegurar tasas de crecimiento con la estabilidad necesaria para superar la pobreza, y para contribuir directamente al bienestar:

### La diversificación productiva en el enfoque post-neoliberal



Fuente: E. Velazco, PRSPED, Fundación INASET

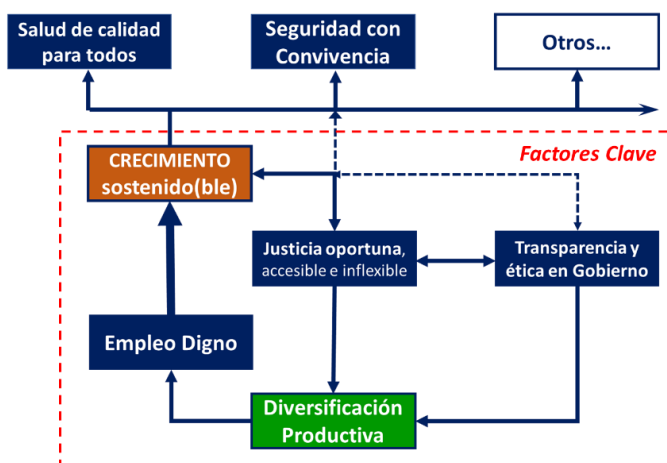
El esquema sugiere que sólo en la medida que la creatividad y el trabajo humano sean considerados como la fuente de la riqueza y del crecimiento equitativo, las estructuras políticas identificarán y adoptarán las políticas necesarias para desarrollar y fortalecer las capacidades emprendedoras, y se podrán establecer las condiciones necesarias para asegurar la viabilidad social y la sostenibilidad económica-financiera de un proceso estable de crecimiento centrado en el "empleo digno"<sup>1</sup>. Es decir, *toda política que aporte a incrementar la actividad productiva con aumento sostenible del empleo digno y de la remuneración al trabajo, necesariamente contribuirá al crecimiento de la economía, a mejorar la equidad social y al vivir bien.*

<sup>1</sup> Definido a diferencia del trabajo decente de la OIT como "trabajo que genera satisfacción y realización personal que no deriva de un cuenta-propismo obligado, y es remunerado (asalariado o autoempleo) a partir de una equitativa distribución del valor agregado" (Enrique Velazco, INASET, 2001).

Aplicando estas reflexiones a los cinco temas que preocupan a la gente, resultan evidentes las siguientes relaciones, condiciones y restricciones:

1. La capacidad de responder a la gran mayoría de los temas “cotidianos” –como la seguridad ciudadana o la salud que hoy se reclama, está limitada por la capacidad de la economía para generar los recursos que son necesarios para ofrecer los servicios públicos demandados; la limitación se aplica a todos los otros temas, como el cuidado ambiental, la educación de calidad, el transporte público o la reforma de la justicia.
2. El extractivismo impone tasas y ritmos de crecimiento volátiles que están fuera del control de las políticas nacionales, por lo que no permiten planificar a largo plazo; el modelo de desarrollo necesario debe concebir el crecimiento como centrado en el trabajo humano y en su productividad como la base fundamental de la creación de valor.
3. Un crecimiento de la economía centrado en el trabajo y la iniciativa personal implicaría que se han establecido las condiciones que resuelven las severas limitaciones actuales en acceso a empleos de calidad (y de ingreso disponible en los hogares), lo que sólo podría darse bajo condiciones que alienten la diversificación de las actividades productivas humanas.
4. La diversificación de la economía requiere condiciones políticas y sociales favorables que se manifiesten en una institucionalidad confiable en cuanto a las normas de convivencia y a su aplicación: se necesita la justicia confiable y oportuna, y al Estado transparente y eficiente.
5. Con una institucionalidad que promueva una economía en franco proceso de diversificación productiva que, a su vez, asegure constancia en el ritmo del crecimiento y de la generación de los recursos, los fortalecidos mecanismos democráticos permitirán plasmar los acuerdos sociales necesarios para atender sistemáticamente los otros múltiples temas y problemas.

En consecuencia, responder a los cinco temas que preocupan a la gente, no podrá hacerse con medidas aisladas, sino que requiere acciones estructurales que generen las pre-condiciones



que permitan crear sinergia entre las acciones pertinentes. Como muestra el esquema, para crear puestos de trabajo (empleo digno) de manera sostenible, debe cambiar el concepto de crecimiento: del centrado en “inversión” (el capital) como el factor determinante, al de “pleno empleo” en el que solo la “inversión traducida en puestos de trabajo” es la que asegura la sostenibilidad del crecimiento y la capacidad de la economía para satisfacer las otras necesidades sociales.

Pero la creación de empleo depende de la diversificación productiva de la economía, la que está estrictamente condicionada por la institucionalidad que garantice justicia, transparencia y competitividad; finalmente, mantener esa institucionalidad y atender las otras demandas sociales (salud, educación, seguridad, etc.) requiere recursos que solamente los puede proveer una economía estable.

## 2.2 El plan de gobierno de la gente en menos de 100 palabras

Pese al alto crecimiento de los últimos 12 años y de los excepcionales ingresos percibidos, Bolivia sigue entre las 4 economías más pobres de América Latina. Incluso si su crecimiento fuera sostenible, le tomará generaciones converger al nivel de las economías vecinas. Pero, como concluyen los Ensayos previos, el crecimiento registrado es insostenible porque sus fundamentos son muy débiles: el PIB aumenta más por la recaudación de impuestos que por la creación de valor agregado; aumenta la inversión, pero baja el consumo de los hogares y aumenta la participación de las importaciones en el consumo interno; y la productividad se concentra en pocas regiones y actividades: el crecimiento de 4,22% en 2018 se explica casi totalmente por el de un solo subsector industrial (productos químicos para la gasolina con alcohol) y dos no productivos: la administración pública, y los servicios financieros.

Como resultado, hoy casi el 70% de quienes se incorporan al mercado laboral lo hacen forzados a hacerlo en actividades por cuenta propia, informales y de baja productividad, y un 15% adicional está subempleado. En suma, más allá del optimismo infundado, los datos muestran una realidad de “crecimiento empobrecedor” que afecta a la gran mayoría de las personas porque el crecimiento del PIB no cumple la condición básica de sostenibilidad: reflejar una creciente capacidad productiva (mayor producción, empleo, remuneraciones y consumo).

Corregir este crecimiento es un desafío que compromete a todos quienes pueden aportar técnicamente a identificar las soluciones más pertinentes; que las soluciones se apliquen o no, depende de la ciudadanía que, aunque no necesariamente tiene opiniones técnicas, otorga legalidad a los gobernantes. Pero, en última instancia, los gobernantes aportan al desarrollo sólo si son capaces de superar las cegueras políticas, ideológicas, teóricas y de conveniencia, a las que los “*políticos criollos*” recurren para ignorar o distorsionar la realidad y promover sus intereses personales o corporativos, disfrazados siempre como ideologías convenientes.

Los problemas institucionales, sociales, políticos, eco-ambientales y económicos que Bolivia enfrenta son múltiples y enormes; lo son también los conflictos y controversias en temas como el derecho al aborto, el maltrato infantil o el narcotráfico; pero ninguna propuesta de solución pasará de ser una buena intención (o ilusión, u otro descarado engaño) si no se establecen las



prioridades y las secuencias correctas, con realismo y objetividad, lo que implica evaluaciones y ajustes permanentes a las cambiantes relaciones de causalidad y dependencias.

Requiere evaluar todo lo hecho hasta ahora incluyendo, por ejemplo, la pertinencia de los bonos que tanto rédito político generan a gobernantes, como de temor a cuestionarlos en los opositores. Recordemos que el Banco Mundial promovió los bonos para dar un barniz de equidad a gobiernos alineados con el neoliberalismo y aliviar las altas tensiones sociales generadas por las reformas impuestas; en una economía para la gente, creadora de empleo productivo y dignamente remunerado, estos bonos son innecesarios.

En el mismo sentido, abarcar muchos temas sin la capacidad ni los recursos para abordarlos seriamente, lejos de ayudar, quita recursos a las verdaderas prioridades estructurales; así, por ejemplo, el SUS deja claro que, sin una economía sana, no habrá “servicio de salud decente para la gente”; y ninguna reforma educativa tendrá sentido –menos contenido, si la sociedad no tiene prioridades de desarrollo que se reflejen en principios y valores productivos que sustituyan a “la joda”, la “viveza criolla” o la “pega” por la excelencia, el esfuerzo personal, la eficiencia (productividad) como modelos.

Con este tipo de consideraciones, las propuestas de planes de gobierno formuladas desde la sociedad civil coinciden en que el concepto dominante en la visión de futuro es una *Economía de Pleno Empleo* en la que, el crecimiento, *está determinado por el esfuerzo humano* (niveles de empleo y de productividad), y tiene a las personas y a los hogares como los beneficiarios directos y finales del crecimiento. La meta y los medios de un plan de gobierno que responda a esas expectativas ciudadanas podría sintetizarse con menos de 100 palabras:

*Objetivo: Sentar las bases para la diversificación productiva con empleo digno a través de una agenda con acciones prioritarias y orientadas a lograr esa meta incidiendo en 4 ámbitos articulados y complementarios:*

- i) Estructura político-institucional básica (democracia, estado de derecho, justicia y equidad);*
- ii) eco-ambientales (superar el extractivismo rentista, controlar la minería “artesanal”, en especial la aurífera, y desarrollar el potencial energético renovable);*
- iii) macroeconomía, comercio, políticas fiscales y sectoriales decididamente “pro producción, valor agregado, empleo y productividad” en las unidades económicas; y,*
- iv) gestión pública transparente, eficiente e institucionalizada en todos los niveles de gobierno.*

A partir de estas características, la visión de futuro y la prioridad de diversificar la economía, desarrollamos a continuación los criterios e indicadores que permiten comparar la calidad y la pertinencia de los planes de gobierno presentados por el MAS, CC y BDN.

## 3 Pertinencia social de los planes de gobierno: indicadores críticos

### 3.1 “Para leer al pato Donald”<sup>2</sup>

El texto de Ariel Dorfman y Armand Mattelart al que me refiero con el título de la sección, es un texto clásico de los 1970 en la literatura política y sociológica latinoamericana. Su tesis central es que las historias del Pato Donald no solo son un reflejo de la ideología capitalista dominante, sino que, fundamentalmente, tienen la tarea de mantener y difundir esa ideología: *“mientras su cara risueña deambule inocentemente por las calles, mientras Donald sea poder y representación colectiva, el imperialismo y la burguesía podrán dormir tranquilos.”*

En resumen, desde su mirada marxista, los autores develan mensajes y valores que las historias de Donald difunden y promueven con imágenes y alegorías que no son otra cosa que “ideología panfletaria disfrazada a través de envoltorios seductores y efectivos.” El mensaje central del libro, es que invita a practicar una lectura más crítica y menos despistada de la realidad general. Hay que ver y leer más allá de lo que superficialmente creemos (¿o queremos?) ver y leer.

Esta invitación es especialmente relevante en el momento actual, en el que la ciudadanía boliviana tiene al frente una decena de planes de gobierno que ofrecen una infinidad de propuestas que cubren un descomunal abanico de temas, con la promesa de que, al darles nuestro voto, nos garantizarán felicidad plena de ahora en más.

Los periodistas de (o con) opinión y los medios de comunicación han estructurado todo tipo de espacios de análisis y “debate” para comparar lo que cada tienda política dice o no dice en sus planes sobre temas específicos, o lo que harán respecto a la nacionalización de los hidrocarburos, los bonos asistenciales o el derecho al aborto. Pero, nadie pregunta –y a nadie parece importar, si las acciones propuestas en los planes cambiarán la realidad de pobreza, desigualdad y de rezago en desarrollo estructural respecto al resto de América Latina. Es como si el debate electoral se tratara solo de un “reality show” previamente orquestado que, para mantener el interés de la audiencia de todas las posibles preferencias, establece que todos los temas son igualmente importantes y relevantes, que cualquiera que acceda al gobierno tendrá las condiciones y los recursos para llevar adelante sus promesas, y que las metas propuestas son objetivos que pueden lograrse de manera independiente por lo que cualquier secuencia en la ejecución de las acciones es posible. *En el mundo real, nada de ese show sería realista.*

Para leer los Planes de Gobierno, deberíamos aplicar la recomendación que nos plantea “Para leer al Pato Donald”: ver y leer más allá de consignas y slogans. El no haberlo hecho hasta ahora es, en buena parte, la explicación del por qué, en el último siglo, Bolivia sigue en los últimos

---

<sup>2</sup> Texto completo en: <https://www.lahaine.org/cD94>

lugares de desarrollo relativo en América Latina a pesar de haber probado un amplio abanico de modelos políticos y económicos: no se trata de fallas en ideologías o modelos, sino de la incapacidad de los “*políticos*” para entender cómo cambiar la realidad y gobernar en función del bien común; para ocultarlo, recurren a la “ideología panfletaria” disfrazada en este caso de pomposos planes de gobierno que, la dura realidad nos lo recuerda, nunca (o casi nunca) cumplieron. No es pues demasiado descabellado parafrasear a Dorfman y Mattelart: “*mientras los ‘políticos’ sean el poder y la representación colectiva incuestionable, el imperialismo, la burguesía y la ‘llunk’u-buro-parasito-cracia’ indolentes, podrán seguir durmiendo tranquilos*”.

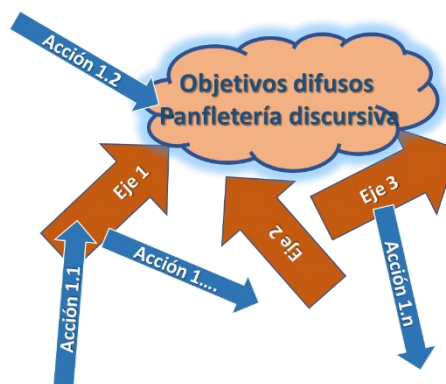
Leer sus propuestas como un listado de tareas nos puede llevar, en el mejor de los casos, a verificar que “nuestro tema preferido” está, o no, en la lista. La tarea es mucho más compleja: en primer lugar, como *un problema es un obstáculo que impide lograr un objetivo*, la lectura correcta requiere que adoptemos al menos un esbozo mental sobre lo que esperamos como futuro deseado –si no sabes dónde ir, cualquier camino es bueno– para decidir, en una primera instancia, si las declaraciones de principios o las motivaciones de una propuesta pueden ser coincidentes con nuestra expectativa de futuro.

Pero como el papel aguanta todo, la lectura correcta debe permitir formar un criterio propio respecto a la pertinencia de las acciones que el plan identifica como medios para alcanzar las metas que se propone. Este proceso puede tomar muchas formas: desde buscar indicios que permitan estimar si las propuestas pueden asociarse con un modelo de planificación que sea internamente coherente o, por el contrario, son más bien un conjunto disperso y muy poco articulado a “deseos” que, a su vez, son también difusos. Los dos extremos posibles de estos modelos están ilustrados con los esquemas siguientes.

*El modelo coherente de planificación*



*La forma de la panfletería discursiva*



La buena noticia es que determinar con una razonable aproximación si un plan de gobierno se asocia a uno u otro modelo, es más fácil que leer el pato Donald. No se requiere formación política sólida (menos en marxismo); basta un mínimo conocimiento de la realidad nacional y de los temas que efectivamente preocupan a las personas para responder preguntas como:

1. ¿Describe el plan de gobierno los rasgos que distinguen del futuro al que propone llevarnos?
2. ¿En qué grado esos rasgos distintivos coinciden con los temas que prioriza la ciudadanía?
3. ¿Son los ejes conceptuales del Plan el resultado de un diagnóstico de la realidad actual que identifica los problemas prioritarios tomando como referencia el futuro deseado?

*Este es el criterio básico para valorar una propuesta. Normalmente, los planes se organizan en ejes (“ámbitos, columnas, pilares, etc.”) que marcan su primer nivel de desagregación. Estos ejes deberían corresponder a los “macro-problemas” que impiden avanzar al futuro deseado. Si el diagnóstico de partida son solo datos estadísticos que describen determinados aspectos de la realidad, sin establecer cómo estos aspectos son relevantes para el objetivo, es indicio que el “Plan” no es tal: puede ser una engañosa suma de temas coyunturales cuyo fin es distractivo y se ajusta a las estrategias panfletarias y discursivas.*

4. En relación a cada uno de los ejes y a las acciones que incluyen, ¿tienen metas definidas y que sean concordantes con el aporte esperado a la visión o a los objetivos específicos?

*Así como cada eje contribuye a alcanzar el(los) objetivo(s) estratégicos, los planes identifican las acciones que se consideran relevantes para cumplir la meta de cada eje (su aporte a los Objetivos del Plan). En este y cualquier otro nivel de detalle, se espera que exista complementariedad y una articulación plena entre las acciones componentes de cada eje para lo que los planes deben tener metas e indicadores específicos.*

Visto de esta manera, la falta de criterios de relevancia y de prioridad con la que se comparan mediáticamente los contenidos de los planes de gobierno, determina que exista una sideral distancia entre la “realidad” que se “discute” en los medios y la que la sociedad, íntimamente, necesita cambiar para eliminar los problemas que agobian a los hogares.

### 3.2 Los criterios para valorar los planes de gobierno

Al analizar las relaciones que vinculan los cinco temas que más preocupan a la gente<sup>3</sup>, surgen naturalmente vinculaciones con aspectos estructurales como el crecimiento de la economía y la diversificación del aparato productivo. Por estas relaciones, resulta evidente que para que el crecimiento sea estable y permita generar los recursos necesarios para responder pronta y oportunamente a las expectativas de la gente, hay que superar el extractivismo por una visión de la economía orientada al pleno empleo –la “inversión traducida en puestos de trabajo”. Pero la creación de empleo depende de la diversificación productiva de la economía, la que está estrictamente condicionada por la institucionalidad que garantice justicia, transparencia y competitividad; finalmente, mantener esa institucionalidad y atender las otras demandas sociales (salud, educación, seguridad, etc.) requiere recursos que solamente los puede proveer una economía estable.

---

3 Empleo (ingresos); corrupción; salud; seguridad ciudadana; (in)justicia

En la perspectiva de resolver los problemas que mayor inquietud generan en la ciudadanía, tomamos como “futuro deseado” una sociedad en la que su crecimiento dependa del trabajo y la iniciativa humana, y las beneficiarias directas y finales de ese crecimiento sean las personas y los hogares. Con esta meta como referencia, estamos en condiciones de leer los planes de gobierno (PG) para valorarlos en términos de las expectativas ciudadanas.

De los cinco temas de mayor inquietud para la gente, la salud y la seguridad ciudadana –junto a muchos otros como la educación, infraestructura, tratamiento de la basura, etc., son temas que están fundamentalmente condicionados por la disponibilidad de recursos para atenderlos. Los tres restantes, empleo (ingresos), justicia y corrupción, a los que se suman por inferencia lógica la diversificación productiva y el (tipo de) crecimiento, determinan la capacidad de la economía para generar los recursos necesarios. En consecuencia, concentramos el análisis en los factores que determinan la capacidad del Estado para atender las necesidades de la gente, para lo que centramos la mirada en lo que los PG dicen en relación a los siguientes aspectos:

**Institucionalidad:** *aunque la inquietud de la gente está centrada en la (in)justicia, no hay una manera razonable de disociar el funcionamiento de la justicia del resto de las instituciones democráticas básicas establecidas y reconocidas por la CPE aprobada en 2009 (separación de poderes, derechos humanos, etc.).*

**Transparencia:** *la corrupción que lastima a la ciudadanía es apenas una de las expresiones de la falta de transparencia en el funcionamiento del Estado además está vinculada con la falta de eficiencia y el incremento de costos (coimisiones) que inhiben inversiones generadoras de valor y empleo; en este contexto, debemos incluir las autonomías porque el desarrollo y la creación de empleo debe atenderse en cada realidad local, no en Plaza Murillo.*

**Diversificación:** *si los PG consideran la diversificación productiva, la forma cómo la conciben (con el Estado o los ciudadanos como dinamizadores) es un criterio central de valoración: diversificar no es “plantar fábricas” con recursos públicos; implica garantizar las condiciones para que todas las iniciativas económicas enmarcadas en la legalidad se puedan llevar a la práctica lo que implica que el conjunto de las políticas públicas debe ser “pro producción y empleo”.*

**Empleo, ingresos:** *el empleo digno no es “trabajo” y, mucho menos, “ocupación” (véase nota de pie 1). Además de la institucionalidad del Estado y de la transparencia en la gestión de gobierno (determinan la competitividad), requiere promover la mejora continua de la productividad en las unidades económicas y, sobre todo, defender el mercado interno de competencia desleal (contrabando) y des-ideologizar del comercio para que la producción nacional acceda a todos los mercados; paralelamente, requiere, además, una visión social del desarrollo en la que la distribución primaria del ingreso –no las medidas de asistenciales de*

*re-distribución, como los bonos– sea el mecanismo principal y directo de equidad social y de fortalecimiento de la capacidad de consumo de los hogares.*

*Crecimiento: finalmente, aunque el crecimiento sostenido de la economía asegura los recursos para atender las necesidades de la gente, es un medio, no un fin: en los últimos 30 años de neoliberalismo a nivel mundial, las economías han crecido pero lo han hecho aumentando la concentración de la riqueza, de la desigualdad, de la precariedad del empleo, o afectando la naturaleza hasta poner a la humanidad al borde de una catástrofe medioambiental a corto plazo; el crecimiento con equidad y con responsabilidad ambiental implica cambiar de paradigma: toda política que contribuya a la creación de empleo digno con mejora de la productividad (eficiencia en el uso de los recursos) sin duda se reflejará en el crecimiento de la economía pero en condiciones de inclusión y equidad.*

### 3.3 Valoración estimativa de los Planes de Gobierno (PG) del MAS, CC y BDN

Sabemos que, en gran medida, valorar PG presenta los desafíos de comparar, por ejemplo, las ventajas relativas de “gallinas, manzanas y carretillas”. Cada PG tiene objetivos diferentes para cuyo logro plantea acciones puntuales; aunque muchas de estas acciones pueden coincidir con las de otros PG, los resultados posibles pueden ser muy diferentes: porque se realizarían en contextos estratégicos diferentes; porque las “calidades de ejecución” no serían iguales; o por muchas otras razones entre las que no puede descartarse incluso que cada ciudadano(a) espere resultados diferentes porque interpreta los planteamientos de manera diferente. De hecho, como muestran los comentarios y críticas a los PG en los medios de comunicación, cada frase o concepto en un plan puede llevar a interminables discusiones semánticas, ideológicas (o “ideologizadas”) o simplemente subjetivas e interesadas.

Por ello, la presente propuesta de valoración de los PG se concentra en establecer el grado de pertinencia de los PG del MAS, CC y BDN para establecer las condiciones básicas requeridas a fin que el Estado asuma el desafío de construir una sociedad: 1) institucionalizada sobre la base de una democracia participativa e inclusiva; 2) con gestión pública transparente y eficiente; 3) que promueva la diversificación productiva sostenible; 4) que tenga al trabajo y a la creatividad humana –expresados en el empleo digno para todos, como fuente fundamental de generación de valor e ingresos para los hogares; y, 5) que sobre las bases precedentes, tenga la capacidad de sostener el crecimiento económico a largo plazo, responsable social y ambientalmente, que permita atender autónomamente las principales necesidades de bienestar de la sociedad toda.

En cada uno de los cinco aspectos cuyas características de referencia recién describimos, la lectura de los PG busca responder las siguientes 4 preguntas. Cada aspecto “vale” 20 puntos,

desglosados en notas máximas de 5 puntos de valoración por pregunta:

1. ¿Reconoce el PG las consecuencias del debilitamiento de la institucionalidad (ejemplo de uno de los cinco aspectos) como factor limitante del desarrollo?

*“Reconocer el problema es 90% de la solución”, por lo que se le asigna la valoración relativa más alta; si como parte de su diagnóstico, un PG no aborda el tema, menos podrá considerarlo dentro sus propuestas de solución.*

2. ¿Identifican las acciones propuestas metas e indicadores relevantes que son pertinentes para el objetivo de la(s) acción(es)?

*“Lo que no se puede medir, no se puede controlar”; un rasgo distintivo de la panfletería discursiva es recurrir “metas loables sin dimensiones verificables” con lo que justifican cualquier minucia como un aporte al objetivo.*

3. ¿Son las acciones propuestas medios razonables para contribuir a que el tema considerado aporte efectivamente al resultado de desarrollo esperado?

*“Una golondrina no hace verano” y “no por mucho madrugar amanece más temprano”; por ejemplo, si bien en 1986 el Plan de Empleo de Emergencia de FSE fue una respuesta apropiada, pretender atacar la precariedad del empleo con el mismo tipo de ocupaciones temporales de emergencia, hoy, es irracional e intrascendente.*

4. Sobre la base de las anteriores consideraciones, ¿estima que el impacto posible (esperado) de las acciones para revertir la debilidad de la institucionalidad será bajo, medio o alto?

*Aunque las acciones en un ámbito específico pudieran considerarse útiles y pertinentes, en el contexto de los 5 ámbitos analizados y de sus relaciones de causalidad, influencia y dependencia, pueden tener impactos debilitados o fortalecidos.*

### 3.4 Cuadro general de calificación

El Cuadro siguiente sintetiza las preguntas seleccionadas para la valoración para los cinco aspectos sectoriales y estructurales considerados en los PG y que están más directamente relacionados con los temas que preocupan a la gente: empleo, seguridad ciudadana, justicia, corrupción y salud:

- el grado de importancia que cada PG asigna a estos cinco aspectos fundamentales como factores limitantes del desarrollo y como fuente de insatisfacción ciudadana;
- la pertinencia de las acciones propuestas y de los indicadores que usan para medir los resultados en cada aspecto;
- la suficiencia o no de las propuestas para promover los cambios estructurales necesarios; y,
- el grado de impacto integral en el desarrollo que tendrían las acciones propuestas en el PG.

## **Cuadro general de valoración de planes de gobierno**

(en relación a los “5 temas que preocupan a la gente”)

<b>Criterio de valoración</b>	<b>V Max.</b>	<b>MAS</b>	<b>CC</b>	<b>BDN</b>
<b><i>Institucionalidad (Justicia)</i></b>	<b>20</b>			
¿Reconoce el PG la relevancia de la Institucionalidad y sus consecuencias como factor limitante del desarrollo, y como causa de insatisfacción ciudadana?	5			
¿Identifican las acciones propuestas metas e indicadores relevantes y pertinentes para medir el avance y verificar el logro del objetivo de la Institucionalidad?	5			
¿Son las acciones propuestas medios razonables y suficientes para contribuir a que la institucionalidad aporte efectivamente al nuevo contexto de desarrollo?	5			
¿Estima que el impacto posible (esperado) de las acciones propuestas para revertir la debilidad actual de la Institucionalidad será bajo, medio o alto?	5			
<b><i>Transparencia (Corrupción)</i></b>	<b>20</b>			
¿Reconoce el PG la relevancia de la transparencia en la gestión pública como factor limitante del desarrollo, y como causa de insatisfacción ciudadana?	5			
¿Identifican las acciones propuestas metas e indicadores relevantes y pertinentes para medir el avance y verificar el logro del objetivo de transparencia y eficiencia?	5			
¿Son las acciones propuestas medios razonables y suficientes para contribuir a que la transparencia aporte efectivamente al nuevo contexto de desarrollo?	5			
¿Estima que el impacto posible (esperado) de las acciones propuestas para revertir la actual falta de transparencia será bajo, medio o alto?	5			
<b><i>Diversificación</i></b>	<b>20</b>			
¿Reconoce el PG al extractivismo como factor limitante del desarrollo, y como causa de insatisfacción ciudadana?	5			
¿Identifican las acciones propuestas metas e indicadores relevantes y pertinentes para medir el avance y verificar el logro del objetivo de diversificación productiva?	5			
¿Son las acciones propuestas medios razonables y suficientes para contribuir a que la diversificación aporte efectivamente al nuevo contexto de desarrollo?	5			
¿Estima que el impacto posible (esperado) de las acciones propuestas para promover la diversificación productiva será bajo, medio o alto?	5			
<b><i>Empleo e ingresos</i></b>	<b>20</b>			
¿Reconoce el PG a la precariedad del empleo como factor limitante del desarrollo, y como causa de insatisfacción ciudadana?	5			
¿Identifican las acciones propuestas metas e indicadores relevantes y pertinentes para medir el avance y verificar el logro del objetivo de empleo digno para todos?	5			
¿Son las acciones propuestas medios razonables y suficientes para contribuir a que el empleo digno sea el rasgo distintivo del nuevo contexto de desarrollo?	5			
¿Estima que el impacto posible (esperado) de las acciones propuestas para generar oportunidades de empleo digno será bajo, medio o alto?	5			
<b><i>Crecimiento</i></b>	<b>20</b>			
El modelo de crecimiento que postula el PG ¿busca una sociedad de pleno empleo con el crecimiento y la distribución primaria del ingreso como metas simultáneas?	5			
Además de las tasas de crecimiento, ¿las acciones propuestas identifican metas e indicadores sobre la calidad social del crecimiento productivo e inclusivo?	5			
¿Son las acciones propuestas medios razonables y suficientes para contribuir al crecimiento productivo, inclusivo y sostenible en el nuevo contexto de desarrollo?	5			
¿Estima que el impacto posible (esperado) de las acciones propuestas para dinamizar el crecimiento productivo sostenible será bajo, medio o alto?	5			
<b>TOTALES</b>	<b>100</b>			